**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI**
**DI MODENA E REGGIO EMILIA**

**Dottorato di ricerca in Lavoro, Sviluppo e Innovazione**

Ciclo XXXIII

# Pari opportunità di genere nel mercato del lavoro: conciliazione vita-lavoro e organizzazione inclusiva. Dalle linee evolutive europee alle prospettive attuali di sviluppo nazionale. Focus sulla magistratura

Candidato: Federica Pillo, matricola 121139

Relatrice (Tutor): Professoressa Tindara Addabbo

Correlatore (Co-Tutor): Dottore Iacopo Senatori

Coordinatrice del Corso di Dottorato:

Professoressa Tindara Addabbo

Ai miei genitori e a mio fratello, miei costanti punti di riferimento

**Abstract**

La Tesi di ricerca "Pari opportunità, conciliazione vita-lavoro e organizzazione inclusiva del lavoro: linee evolutive, prospettive di sviluppo e caso studio", alla luce dell'attuale situazione lavorativa in cui gli indicatori sul mercato del lavoro mostrano ancora una elevata disuguaglianza di genere a svantaggio delle donne, si interroga su come incentivare una partecipazione in una situazione di pari opportunità nel mercato del lavoro, attraverso una equilibrata ripartizione delle responsabilità di cura e professionali tra i partner in ambito familiare al fine del raggiungimento di una organizzazione del lavoro più inclusiva.

Il lavoro si articola in tre saggi: il primo analizza l'evoluzione del diritto europeo del lavoro in tema di discriminazione di genere, il secondo restringe l'ambito di analisi alla situazione italiana e il terzo focalizza l'attenzione su un settore specifico della situazione del nostro Paese, la Magistratura.

Il primo saggio "Le pari opportunità nel diritto del lavoro dell'Unione europea: dal principio del trattamento preferenziale alla conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di cura" rileva come il diritto europeo del lavoro si sia evoluto nel corso del tempo per favorire una partecipazione lavorativa in condizioni di pari opportunità. Il punto di partenza è stato individuato nel principio di parità di trattamento, inteso inizialmente come divieto di discriminazione delle fasce più deboli ed evoluto poi nel principio del trattamento preferenziale. Successivamente, è stato commentato il ruolo propulsivo del Pilastro europeo dei diritti sociali innovativo nel porre l'accento sulla conciliazione vita-lavoro, intesa come incentivo per l'accesso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro e che ha originato l'emanazione della Direttiva n. 1158/2019 che incentiva una migliore corresponsabilizzazione tra i partner.

Il secondo saggio "La conciliazione vita-lavoro in Italia. La progressiva evoluzione funzionale del congedo, da strumento di sostegno della maternità a mezzo di condivisione dei carichi familiari tra i partner" si propone di riflettere sul tema con riferimento allo strumento del congedo parentale, indagandone la portata innovativa all'interno del quadro normativo, dalla Legge n. 1204 del 1971, alle novità introdotte dalla Legge n. 53/2000, fino alla riforma del Jobs Act e ai recenti interventi emanati con l'emergenza Covid-19. Sono inoltre state prese in considerazione le ultime prospettive di riforma portate dalla Direttive Ue n. 1158/2019 e dalla proposta del Family Act 2021.

Nel terzo saggio "La lunga strada verso l'uguaglianza di genere: il caso della Magistratura italiana", si approfondisce la questione delle pari opportunità nel

mondo del lavoro, focalizzando sulla Magistratura. Lo studio, ricostruito il percorso storico normativo fino all'approvazione della Legge n. 66 del 9 febbraio 1963, rubricata "Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni", che ha consentito alle donne di accedere alla funzione pubblica della Magistratura, ed evidenziate le difficoltà che le stesse hanno incontrato per affermarsi nell'ordinamento giudiziario, accerta ed indaga sino al giorno d'oggi la persistenza di forme discriminatorie attraverso la realizzazione dell'indagine "Analisi della situazione attuale della Magistratura nella Regione Emilia-Romagna", condotta dal Dipartimento di Economia e dalla Fondazione Marco Biagi di Modena, in collaborazione con l'ANM Sezione Emilia-Romagna, al fine di individuare le principali difficoltà che sono attualmente riscontrate dalle donne in questo settore. L'indagine, pur se fondata su un numero limitato di osservazioni, ha individuato come criticità principale per il campione intervistato la difficile conciliazione vita-lavoro e ha condotto ad approfondire nel saggio le criticità emergenti dall'organizzazione del lavoro nell'ambito dell'ordinamento giudiziario.

## Abstract

In the light of the current working situation, with a persistent gender inequality in the labour market with a particularly difficult situation in Italy, this doctoral thesis "Equal opportunities, work-life balance and inclusive work organisation: evolution, prospects for development and case study" addresses the issue of the promotion of equal opportunities in labour market participation through a balanced distribution of care-taking and work responsibilities between partners, with the aim of organising work in a more inclusive way.

This thesis consists of three essays: the first provides an analysis of the evolution of European labour law in terms of gender discrimination, the second restricts the scope of analysis to the case of Italy, while the third focuses on a specific system in Italy, i.e. the judicial system.

The first essay "Equal opportunities in EU labour law: from the principle of preferential treatment to the conciliation of working time and care-taking time" highlights how EU labour law has evolved over time to encourage equal opportunities in employment participation. The principle of equal treatment, which was initially intended as prohibition of discrimination of the most vulnerable groups and then developed into the principle of preferential treatment, is identified as the starting point of this evolution. Subsequently, the driving role of the European Pillar of Social Rights is discussed: this initiative was ground-breaking in that it placed the emphasis on work-life balance, intended as an incentive for women to enter and remain in the labour market and which laid the ground for the issue of Directive no. 1158/2019, which encourages a better distribution of responsibilities between partners.

The second essay "Work-life balance in Italy. The progressive functional evolution of parental leave, from tool to support maternity through the sharing of family responsibilities between partners" brings parental leave to the centre of attention, investigating its innovative scope within the existing regulatory framework, from Law no. 1204 of 1971 to the unprecedented measures introduced by Law no. 53/2000, up to the reform of the Jobs Act and the recent measures implemented to respond to the Covid-19 emergency. The future reforms that are currently under discussion in EU Directive no. 1158/2019 and the new Italian "Family Act 2021" are also examined.

In the third essay "The long road to gender equality: the case of the Italian judicial system", the question of equal opportunities in the world of work is explored, focusing on the judicial system. In its introduction, this work provides a reconstruction of the history of the regulatory path that led to the approval of Law no. 66 of 9 February 1963 entitled "Admission of women to public offices and jobs", which allowed women to access the judiciary, and points out the difficulties women have encountered to establish themselves in the system. Subsequently, the survey "Analysis of

the current situation of the judicial system in the Emilia-Romagna region" is presented. The results of this survey, which was conducted by the Department of Economics and the Marco Biagi Foundation of Modena in collaboration with the Emilia-Romagna Section of the ANM (Italian Association of Judges), confirm and shed light on the persistence of forms of discrimination in the judicial system to this day. In addition to examining the issues emerging from the organisation of work in the judicial system, the survey, though one should consider the limited number of replies, identifies the main difficulty currently encountered by women in this sector in work-life balance and makes us reflect upon changes in the organization of the sector.

**Indice**

**Abstract**

**Introduzione**

**Primo Saggio**

**Le pari opportunità nel diritto del lavoro dell'Unione europea: dal principio del trattamento preferenziale alla conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di cura**

**Parte I – La parità di trattamento uomo-donna e il diritto del lavoro europeo**

1. Obiettivi dell'indagine……..p. 17

**Parte II – La prima fase dell'evoluzione del diritto del lavoro dell'Unione europea**

1. Il principio di parità di trattamento……p. 20
2. La tutela "statica/difensiva" della parità di trattamento nella dimensione economica europea: il divieto di discriminazione…...p. 21
3. L'avvio del percorso verso la parità di trattamento da parte della Corte di Giustizia: il caso Defrenne…….p. 23
4. La tutela "attiva/correttiva" della parità di trattamento: il principio del trattamento preferenziale……...p. 31
5. La prima pronuncia della Corte di Giustizia in tema di trattamento preferenziale: la sentenza Kalanke……p. 36
6. Alla ricerca di un bilanciamento nel trattamento preferenziale: la sentenza Marschall……p. 41

**Parte III – La seconda fase dell'evoluzione del diritto del lavoro dell'Unione europea**


1. La svolta del Trattato di Amsterdam e la costituzionalizzazione del trattamento preferenziale……...p. 45
2. Il contributo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) nell'individuazione dei confini del trattamento preferenziale……..p. 47
3. Il ruolo determinante della Corte di Giustizia in tema di trattamento preferenziale……. p. 52

3.1 Il caso Badeck……... p. 52

3.2 Il caso Abrahamsson……..p. 56


**Parte IV– Il diritto del lavoro dell'Unione europea nella nuova fase rivolta alla dimensione sociale europea: il Pilastro europeo dei diritti sociali e la nuova Direttiva UE n. 1158/2019**


1. Verso una dimensione sociale europea…….p. 60
2. Il Pilastro europeo dei diritti sociali (PEDS)……p. 62

2.1 La parità di trattamento: raffronto tra il punto n. 2 PEDS e l'art. 23 CDFUE……p. 64

2.2 Il diritto alla conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa: raffronto tra il punto n. 9 PEDS e l'art. 33CDFUE…….p. 65

2.3 L'assistenza all'infanzia come strumento di sostegno ai minori e ai genitori-lavoratori: il punto n. 11 PEDS……..p. 67

3. La Direttiva UE n. 1158/2019: gli strumenti conciliativi a sostegno delle pari opportunità……p. 69


**Parte V – Conclusioni**

**Secondo saggio**

**La conciliazione vita-lavoro in Italia**

**La progressiva evoluzione funzionale del congedo:**

**da strumento di sostegno della maternità**

**a mezzo di condivisione dei carichi familiari tra i partner**


**Parte I – La conciliazione condivisa tra i partner: il congedo parentale**

1. Obiettivi dell'indagine……...p. 84
2. Conciliazione vita-lavoro: corresponsabilizzazione familiare e organizzazione inclusiva del lavoro……...p. 86
3. Il congedo parentale……..p. 92

**Parte II – Il congedo parentale tra legge e contratti collettivi**

1. Il sistema dei congedi: il quadro normativo e gli effetti sull'ordinamento nazionale nel periodo pre COVID19…….....p. 98
2. Il sistema dei congedi: il quadro normativo nel periodo COVID-19…….p. 110
3. La contrattazione collettiva e il congedo parentale…….p. 115

**Parte III – Il congedo parentale: prospettive di riforma e possibili effetti**

1. Il congedo parentale nella Direttiva UE n. 1158/2019……p. 119
2. Il congedo parentale nel Ddl Family Act: l'impatto della Direttiva n. 1158/2019……p. 121

**Parte IV – Conclusioni**

**Terzo saggio**

**La lunga strada verso la parità di genere:**
**il caso della Magistratura italiana**

**Parte I: L'accesso delle donne nella magistratura italiana: lo scenario di riferimento**


1. Obiettivi dell'indagine……p. 135
2. Il percorso storico-normativo che ha portato all'approvazione della Legge n. 66 del 1963……...p. 137
3. Primi passi dopo l'entrata in vigore della Legge n. 66 del 1963…… p. 144
4. L'esperienza di una delle prime Magistrate italiane: Gabriella Luccioli……... p. 151
5. Intervista alla Dottoressa Gabriella Luccioli…….. p. 154


**Parte II: La discriminazione nella Magistratura: è ancora un problema attuale? Posizione del problema e proposte di intervento**


1. La situazione attuale della Magistratura italiana: lo stato dell'arte……... p. 156
2. La situazione della Magistratura nella regione Emilia-Romagna: piano di lavoro e obiettivi…… p. 160
3. Analisi introduttiva dell'indagine……....p. 161

   3.1. Primo focus: discriminazione……p. 162
   3.2. Secondo focus: percorso di carriera e penalizzazione……...p. 166
   3.3. Terzo focus: posizioni apicali e questione morale……p. 169
   3.4. Quarto focus: l'importanza della conciliazione vita-lavoro……...p. 171

4. Spunti di riflessione e proposte di intervento……p. 175


**Parte III. Conclusioni**

**Appendice 1.** Intervista alla Dottoressa Gabriella Luccioli……p. 183
**Appendice 2.** Intervista al Dottore Pasquale Liccardo……p. 191

**Conclusioni**

**Ringraziamenti**

## Introduzione

Il presente lavoro riflette sulla necessità di perseguire una partecipazione a pari opportunità tra i generi nel mercato del lavoro attraverso la costruzione di una equilibrata ripartizione delle responsabilità di cura e professionali tra i partner in ambito familiare, posto che il divario occupazionale di genere ad oggi continua ad essere un fenomeno attuale ed estremamente diffuso, al fine del raggiungimento di una organizzazione del lavoro più inclusiva.
L'origine di tale indagine si rintraccia nella consapevolezza, rafforzatasi a seguito dell'impatto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, che l'inserimento e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro sono questioni che interessano tanto il nostro Paese quanto l'Europa. Ma anche dalla consapevolezza della maggiore lontananza del nostro Paese, dal conseguimento dell'obiettivo di eguaglianza di genere nel lavoro.
Per questo motivo, la tesi, strutturata in tre saggi, è stata progettata partendo dall'analisi dell'evoluzione del diritto europeo del lavoro in materia di parità di trattamento e divieto di discriminazione, per poi passare alla situazione italiana e successivamente allo studio di un particolare settore della Pubblica amministrazione, la Magistratura. L'articolazione del progetto di ricerca si è mossa dall'intento di riflettere sulla situazione delle pari opportunità in Italia, per comprendere la quale si è dovuto sia fare riferimento al contesto europeo, funzionale per capire in che modo questo influenzi la situazione nazionale, sia ad uno specifico settore del nostro Paese, per approfondire le ragioni che possono ostacolare la vita lavorativa delle donne.
Il primo dei tre saggi "Le pari opportunità nel diritto del lavoro dell'Unione europea: dal principio del trattamento preferenziale alla conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di cura" ha previsto la raccolta di normative europee e Sentenze della CGUE, che sono state poi analizzate da un punto di vista diacronico, considerandone i legami storico-normativi e di causa-effetto. Particolare attenzione è stata dedicata alle pronunce della Corte di Giustizia, la cui giurisprudenza ha decisamente contribuito a delineare le tappe evolutive del diritto antidiscriminatorio.
Con questi elementi, normativi e giurisprudenziali, è stato tracciato l'andamento dell'evoluzione del diritto europeo del lavoro in materia di parità di trattamento, per giungere ad un quadro della situazione attuale che permetta di trarre conclusioni sul contributo che l'Europa ha dato e potrebbe dare nel perseguimento delle pari opportunità nel mercato del lavoro.

In particolare, lo studio è stato impostato sulla ricostruzione di due fasi caratterizzanti l'evoluzione del diritto europeo del lavoro.
Nella prima, è stato seguito un approccio concettuale volto a ricostruire il significato, mutato nel corso del tempo, di pari opportunità nel mercato del lavoro. Per spiegare le quali, è stato dunque illustrato il principio di parità di trattamento, attuata in un primo momento attraverso il c.d. divieto di discriminazione a favore delle fasce svantaggiate, c.d. tutela statica/difensiva, in risposta alle esigenze di carattere economico perseguite dalla Comunità europea; tuttavia, tale meccanismo di tutela non è risultato sufficiente a garantire l'eliminazione delle disuguaglianze di trattamento tra i generi nel mondo lavorativo. L'attenzione è quindi stata rivolta, dall'utilizzo del divieto di discriminazione, al riconoscimento delle differenze quale chiave risolutiva nel perseguire il raggiungimento delle pari opportunità.
Nella seconda, è stata dunque esplorata una nuova forma di tutela della parità di genere, c.d. attiva/correttiva, attraverso l'introduzione del principio del trattamento preferenziale che si è concretizzato nell'adozione di misure volte a realizzare l'uguaglianza sostanziale e dirette a favorire un concreto riequilibrio delle situazioni riconosciute come diseguali. Infatti, come sostiene Oreste Pollicino, le misure preferenziali possono essere intese come strumenti volti a combattere le discriminazioni nei confronti delle donne lavoratrici, favorendo così l'attuazione del principio di pari opportunità al fine del perseguimento dell'uguaglianza sostanziale; in questo modo si opera quindi una discriminazione in realtà solo apparente.
È sorto quindi spontaneo domandarsi fino a che punto tali misure preferenziali, pur così significative, hanno realizzato fattivamente una uguaglianza sostanziale tra i generi e di conseguenza una parità concreta uomo/donna sul luogo di lavoro. Lo studio si è dunque proposto di indagare quale direzione occorrerebbe intraprendere, accanto a quella che promuove la parità di trattamento e il divieto di discriminazione, per garantire una partecipazione lavorativa a pari opportunità, transitando la sua attenzione dai meri interessi economici, su cui l'Unione europea aveva inizialmente focalizzato, all'implementazione dei diritti sociali, che pone la persona al centro e verso cui l'Europa ha mostrato comunque un crescente interesse.
Si assiste ad un cambio di prospettiva, dalla quale si osserva il fenomeno in esame, che sposta l'attenzione dagli svantaggi che caratterizzano la sfera lavorativa femminile alla ricerca di una migliore armonizzazione per ogni singola persona tra tempi di lavoro e tempi di cura e di una maggiore corresponsabilizzazione tra i partner, quale possibile soluzione volta a incentivare le pari opportunità nel mercato del lavoro e l'incremento dell'occupazione femminile. Dal momento che, come osserva Donata Gottardi, il lavoro di cura rimane ancora prevalentemente appannaggio delle donne, proprio la sua effettiva redistribuzione all'interno della coppia o dei nuclei familiari, con la predisposizione di adeguate misure di sostegno,

potrebbe rappresentare la chiave di volta per incentivare la presenza delle donne nel mercato del lavoro.
Si è dunque resa indispensabile l'analisi del Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017, che pur non apportando novità circa le misure specifiche da attuare nel concreto in tema di uguaglianza di genere nel mercato del lavoro, ha posto l'accento proprio sul tema della conciliazione vita privata-vita professionale, varando una serie di proposte legislative tra cui emerge la Direttiva n. 1158/2019 relativa "all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza" che ha rappresentato un input importante in tema di sostegno alla famiglia, prevedendo misure tra cui congedo di paternità, congedo parentale, permessi per assistere familiari in condizioni di bisogno e lavoro flessibile.
In merito all'efficacia di tale Direttiva, Daniela Izzi ha osservato come quest'ultima "abbia avuto il merito di riconoscere quanto sia decisiva l'effettiva declinazione dallo specifico punto di vista degli uomini, in qualità di padri e non solo: offrendo agli Stati un'importante occasione per la valorizzazione della genitorialità maschile"; nella stessa direzione si è espressa anche Donata Gottardi rilevando come questa interpretazione consenta di ampliare la visuale da cui è possibile studiare il fenomeno.
Si desume come questa Direttiva tocchi uno degli snodi più importanti in materia di pari opportunità, ovvero il tema della conciliazione vita-lavoro, che ha assunto particolare rilievo in seguito al realizzarsi del passaggio evolutivo di cui ci parla anche Camilla Gaiaschi, dal modello familiare del c.d. *male breadwinner*, basato sul ruolo dell'uomo che in quanto capofamiglia deve provvedere al sostentamento economico mentre la donna è la principale responsabile del lavoro di cura, a quello del c.d. *dual earner*, basato sull'assunto di una equa condivisione degli incarichi tra i partner.
Il tema della conciliazione si riconferma dunque fondamentale nell'ottica di una partecipazione a pari opportunità nel mercato del lavoro, non soltanto per garantire il benessere familiare, ma per perseguire la produttività e il benessere dell'intera società, ciò anche alla luce dell'emergenza sanitaria che stiamo attraversando e che inevitabilemente ha inciso sugli equilibri lavorativi e familiari.
Tale obiettivo riguarda non solo le istituzioni comunitarie ma anche il nostro Paese, per questa ragione il secondo saggio della presente tesi di ricerca "La conciliazione vita-lavoro in Italia. La progressiva evoluzione funzionale del congedo, da strumento di sostegno della maternità a mezzo di condivisione dei carichi familiari tra i partner" dedica attenzione al tema della conciliazione vita-lavoro nel contesto nazionale con particolare riferimento al potenziamento dello strumento del congedo parentale, cercando di coglierne le traiettorie normative in atto e quelle future.
L'analisi ha ad oggetto nello specifico la progressiva estensione degli spazi applicativi del congedo parentale e propone una nuova interpretazione di questo strumento, non più da intendersi come appannaggio prevalentemente

delle lavoratrici ma come nuovo approccio di concepire la cura familiare e un mondo del lavoro inclusivo che intende perseguire le pari opportunità tra i generi.
Questo studio, come il precedente articolato in tre parti, ricostruisce il processo di evoluzione del concetto di conciliazione vita-lavoro, che produce effetti positivi in materia di uguaglianza di genere in ambito lavorativo, e conseguentemente anche sulla crescita economica, prendendo le mosse dallo studio delle fonti bibliografiche. Tiziana Vettor, a questo proposito, infatti, afferma che "famiglia e lavoro non sono variabili che si escludono a vicenda, ma al contrario sono componenti indispensabili per promuovere una conciliazione da cui può derivare una occupazione di migliore qualità e benessere sul luogo di lavoro" (Vettor, 2018).
Successivamente, il contributo ha analizzato il quadro normativo italiano in materia di congedo parentale, con un richiamo anche all'esperienza della contrattazione collettiva.
Si è proseguito ricostruendo le tappe evolutive che hanno segnato la progressiva estensione degli spazi applicativi del congedo inteso non più solo come strumento di sostegno alla maternità, ma anche come mezzo per raggiungere una maggiore condivisione dei carichi familiari tra i generi.
È poi stata proposta una riflessione sull'incremento dell'efficacia della normativa, che si è via via modificata parallelamente all'evolversi della struttura sociale della famiglia, rispetto all'impatto che essa ha avuto, a partire dal 2011 fino al 2018, nell'ambito della fruizione del congedo da parte di entrambi i partner, attraverso la consultazione dei dati forniti dall'Istat inerenti alla richiesta di congedo parentale, contestualizzati con il numero di nascite annue. Dal momento che gli elementi che incidono sulla richiesta del congedo sono svariati e dipendono da diversi fattori, non solo culturali, economici, sociali, ma anche dalla non adeguata informazione e conoscenza circa questo diritto che spetta a tutti i lavoratori, dalla sensibilità del proprio contesto lavorativo, dall'organizzazione dell'ambito di lavoro, la riflessione qui proposta, che ha preso in considerazione il fattore nascite, non ha la pretesa di esaurire la complessità dell'argomento, quanto di dare una lettura che evidenzi gli effetti positivi che la normativa ha conseguito, nonostante resti ancora ampio margine di miglioramento.
La necessità di regolamentare al meglio tale ambito, si è rivelata con maggiore urgenza durante l'emergenza Covid-19, che ha visto l'emanazione di un nuovo speciale congedo a sostegno delle famiglie, che il presente lavoro ha compreso nell'analisi. Ci si propone quindi di analizzare in che modo le prospettive di riforma agiscano nell'ottica di un ulteriore miglioramento, analizzando l'impatto che hanno avuto sull'ordinamento italiano la Direttiva n. 1158/2019, che punta sulla progressiva estensione della fruizione del congedo parentale anche ai padri, e il Family Act 2021, che mira ad una maggiore corresponsabilizzazione della società in educazione, istruzione e

formazione dell'individuo, ponendo i bambini al centro delle politiche familiari.
Indagata la situazione europea in generale e quella italiana in particolare, il terzo saggio della presente tesi "La lunga strada verso l'uguaglianza di genere: il caso della Magistratura italiana" focalizza l'attenzione sul caso specifico della Magistratura nel nostro Paese.
La scelta di dedicare un approfondimento specifico alla dimensione di genere nella Magistratura italiana nasce dalla considerazione che, nell'opinione comune, si è affermata la convinzione che tale ambiente lavorativo sia esente da pregiudizi e stereotipi di genere, in virtù del fatto che si tratta di una delle attività professionali di maggiore spessore sociale. Tuttavia, l'evoluzione storico-normativa di questo specifico settore, analizzata nel presente studio, ci mostra una realtà più complessa.
In questo saggio, l'obiettivo proposto è di ricostruire le modalità passate e attuali di manifestazione del fenomeno discriminatorio di genere nel mondo giudiziario, con specifico riferimento alla situazione contemporanea, posto che ad oggi la percentuale delle donne in Magistratura ammonta al 54,1%, ma la presenza femminile non è equamente distribuita all'interno del settore, concentrandosi nei ruoli ordinari e rarefacendosi nelle posizioni apicali.
Nasce quindi la necessità di indagare gli ostacoli che impediscono alle donne magistrato di essere rappresentate al pari degli uomini magistrato nell'ordinamento giudiziario e di riflettere sulle possibili soluzioni adottate dall'organizzazione giudiziaria per sanare tali criticità.
Il lavoro ha previsto la raccolta e l'analisi delle fonti bibliografiche che hanno permesso una ricostruzione del contesto normativo e giurisprudenziale che ha condotto all'abolizione dello sbarramento all'accesso delle donne in Magistratura, con l'entrata in vigore della Legge n. 66 del 9 febbraio 1963, rubricata "Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni". Poiché la legge non si pone troppo lontana nel tempo, è stato possibile realizzare un'intervista a Gabriella Luccioli, una delle prime otto donne Magistrato in Italia. In questo incontro, è emerso chiaramente dall'esperienza della Dottoressa Luccioli quanto la questione di genere sia ancora aperta e problematica nell'ambito della Magistratura.
Da qui l'idea di indagare la questione attraverso la progettazione di una indagine ad hoc, che ha visto la stipulazione di una apposita convenzione tra Dipartimento di Economia Marco Biagi, Fondazione Marco Biagi e Associazione nazionale Magistrati Sezione Emilia-Romagna. A tal fine è stato strutturato un questionario, "Situazione attuale della Magistratura nella Regione Emilia-Romagna", che è poi stato sottoposto ai Magistrati di entrambi i generi e il cui percorso si è articolato in due fasi: la prima ha previsto l'utilizzo del software di indagine Limesurvey per la strutturazione dei quesiti; la seconda ha analizzato i dati raccolti grazie al Software STATA.

Al fine di rintracciare i motivi della discrepanza di genere nella Magistratura, nel questionario sono state inserite domande volte alla comprensione della differenza di genere nei ruoli apicali in tale settore ed è emerso che la ragione che compromette maggiormente le prospettive di carriera delle Magistrate è da annoverare nella difficoltà di conciliare vita familiare e attività lavorativa. Alle Magistrate è stato inoltre chiesto quali strategie hanno utilizzato per conciliare attività lavorative e private. La risposta ha evidenziato una discrepanza nella gestione dei tempi di vita e tempi di lavoro tra i generi in quanto le Magistrate hanno risposto per la maggior parte che si sono avvalse di aiuto esterno retribuito e non, mentre i Magistrati hanno risposto che hanno condiviso il carico di cura con il partner. Da queste risposte si vede ancora una volta come le donne in qualunque settore sono le principali referenti dirette o indirette del lavoro di cura.
Per proseguire nell'indagine ci si è rivolti al Presidente del Tribunale di Modena Pasquale Liccardo con una breve intervista con specifico riferimento alla questione della conciliazione tra tempi di vita privata e tempi di lavoro nell'ordinamento giudiziario, dalla quale è emersa l'importanza di una efficace organizzazione lavorativa.
Gli elementi desunti da questo lavoro di ricerca hanno evidenziato la necessità di approfondire le criticità emergenti dall'organizzazione del lavoro nell'ambito dell'ordinamento giudiziario, analizzando in particolare la nuova circolare sulla formazione delle tabelle 2017/2019, approvata dal CSM, che ha dedicato l'intero Titolo IV ad alcune significative aperture a un più moderno sistema di organizzazione del lavoro, che tiene conto dell'evoluzione del concetto di conciliazione non più intesa soltanto come ricerca di equilibrio vita-lavoro per la madre-lavoratrice, ma soprattutto come piena condivisione dei carichi familiari con l'altro *partner*.
Dallo studio emerge un quadro significativo in quanto si rileva che la questione di genere, se in un primo momento poteva intendersi come una questione afferente solamente la realtà familiare e in particolar modo le donne, in realtà interessa anche il contesto lavorativo e la sua organizzazione. Da quest'ultimo dipendono tanto l'uguaglianza della giustizia in termini di presenza paritaria uomo-donna, quanto il buon funzionamento del settore.
Il saggio, quindi, individua in una organizzazione inclusiva del lavoro, non solo nell'ambito di analisi della Magistratura ma in generale in ogni campo, la chiave di risoluzione per una partecipazione lavorativa a pari opportunità. Nel caso specifico un'organizzazione del lavoro inclusiva che tiene conto delle esigenze familiari di entrambi i partner consente di dare adeguate risposte in termini di produttività ed efficienza degli uffici giudiziari e allo stesso tempo, di assicurare il benessere lavorativo al singolo magistrato, con ricadute positive anche sugli obiettivi incentrati sulla dimensione di genere in Magistratura; su più larga scala consente di coordinare il benessere dell'individuo con le esigenze di produttività ed efficienza del sistema.

**Primo saggio**

# Le pari opportunità nel diritto del lavoro dell'Unione europea: dal principio del trattamento preferenziale alla conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di cura

**Abstract:**

Il paper in esame, che ha come oggetto il principio di parità di trattamento volto a perseguire le pari opportunità uomo/donna nel mercato del lavoro, si colloca nell'ambito degli studi sulla discriminazione di genere e si sviluppa attraverso rimandi normativi e giurisprudenziali, ricostruendo in chiave diacronica i passaggi salienti dell'evoluzione dell'apparato giuridico di tutela delle discriminazioni di genere nel diritto del lavoro dell'Unione europea. Si analizza la parità di trattamento uomo-donna nel mercato del lavoro, inizialmente intesa nella sua accezione "*difensiva"* di divieto di discriminazione delle fasce più deboli e, in seguito, espressa mediante il principio del trattamento preferenziale, da forme di tutela "*correttiva*", intese al riequilibrio delle condizioni di disparità delle fasce svantaggiate nel mercato del lavoro. Infine, dal raffronto tra i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali e quelli della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, il contributo esplora il potenziale propulsivo del Pilastro, quale quadro di riferimento di una policy mirante a sollecitare l'adozione di iniziative concrete in tema di parità di trattamento, come visto nella Direttiva UE n. 1158/2019, al fine di incentivare l'occupazione femminile nel mercato del lavoro attraverso la condivisione delle responsabilità familiari tra i partner con l'intento di perseguire una migliore conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro.

## Parte I - *La parità di trattamento uomo-donna e il diritto del lavoro europeo*

### *1. Obiettivi dell'indagine*

Nel presente lavoro si intende riflettere, attraverso un'analisi sistematica della normativa e della giurisprudenza europea, sulla questione relativa alla parità di trattamento uomo-donna nel mercato del lavoro mirante al raggiungimento delle pari opportunità, con specifico riferimento al percorso evolutivo del principio del trattamento preferenziale nel panorama comunitario e all'applicazione e alla legittimità, nell'area lavoristica, delle misure preferenziali, note anche come misure correttive di uguaglianza o azioni positive (Pollicino, 2005), volte a limitare le discriminazioni di genere presenti sul luogo di lavoro, fino a giungere a esplorare le novità apportate in termini di parità di genere dal Pilastro europeo dei diritti sociali, nella nuova fase della dimensione sociale dell'UE.

È bene precisare come si sia voluto privilegiare l'aspetto relativo alle discriminazioni di genere nel diritto del lavoro europeo e, quindi, non sono stati oggetto di trattazione, seppur parimenti meritevoli di attenzione, gli altri profili del diritto antidiscriminatorio dell'UE.

Ma perché parlare di discriminazione di genere nell'ambito del rapporto di lavoro?

Perché, nonostante nel corso del tempo siano stati compiuti importanti progressi, con particolare riferimento alle diseguaglianze di genere, la strada per il raggiungimento della parità di trattamento effettiva tra lavoratori e lavoratrici è ancora molto lunga. Infatti, il nuovo rapporto dell'ILO 2019 "Un balzo in avanti per la parità di genere. Per un futuro del lavoro migliore per tutti" pubblicato in occasione della Giornata internazionale delle donne, sottolinea la persistenza dei divari di genere nel mercato del lavoro. In particolare, il differenziale salariale di genere a livello globale è, in media, pari al 20%, meno di un terzo dei dirigenti è rappresentato da donne, nonostante esse tendano ad essere più istruite rispetto ai loro colleghi maschi e negli ultimi venti anni la quantità di tempo che gli uomini hanno speso per l'assistenza, la cura non retribuita e il lavoro domestico è aumentata di soli otto minuti al giorno (Organizzazione Internazionale del Lavoro, 2019).

Sul punto Marzia Barbera scrive:

"La discriminazione di genere coinvolge virtualmente circa metà della popolazione nazionale, europea e mondiale. Non si tratta, quindi, di un fenomeno locale, ma di un fenomeno a più ampio raggio, che merita, pertanto, una certa attenzione" (Barbera, 2019).

Invero, uno dei settori in cui la differenza di genere assume ancora particolare rilevanza è proprio l'ambito lavorativo. Il settore giuslavoristico rappresenta infatti il banco di prova ove il legislatore e la giurisprudenza sono dovute intervenire a più riprese al fine di cercare di impedire comportamenti o atti aventi un effetto discriminatorio nei confronti delle lavoratrici.

Nello specifico, per quanto riguarda l'evoluzione del diritto del lavoro europeo in tema di discriminazione di genere, si rileva come in un primo momento il principio di parità di trattamento venisse attuato attraverso il c.d. divieto di discriminazione a favore delle fasce svantaggiate (c.d. *tutela statica/difensiva*), tuttavia tale meccanismo di tutela non risultava sufficiente a garantire l'eliminazione delle disuguaglianze di trattamento tra i generi nel mondo lavorativo. Pertanto, proprio per far fronte al riequilibrio delle condizioni di disparità delle fasce svantaggiate, progressivamente l'approccio dell'Unione è cambiato, passando dal mero divieto di discriminazione al riconoscimento delle differenze.

Infatti, in una seconda fase evolutiva del diritto del lavoro europeo è stata definita una forma di *tutela attiva/correttiva* della parità di trattamento, attraverso l'introduzione del principio del trattamento preferenziale. Quindi, nel saggio, si è posta particolare attenzione su tale principio in virtù del ruolo fondamentale che ha assunto rispetto alla situazione lavorativa delle donne, nell'ottica di colmare le discriminazioni sul luogo di lavoro.

Nella ricostruzione del percorso evolutivo del trattamento preferenziale nella dimensione europea vengono inoltre esaminati gli orientamenti della Corte di Giustizia. A questo proposito, si può notare che quasi tutti i casi in esame sono accomunati da due elementi caratterizzanti.

In primo luogo, prendono avvio da una denuncia, effettuata non dal soggetto sottorappresentato, la lavoratrice, bensì da quello avvantaggiato, il lavoratore, relativa alla compatibilità della normativa nazionale con quanto previsto dall'ordinamento comunitario.

In secondo luogo, si evidenzia il comportamento prudente, assunto dai Giudici comunitari, nell'emettere sentenze con riferimento ai casi in trattazione, sempre attenti a non oltrepassare quella sottile linea di confine che, altrimenti, avrebbe portato inevitabilmente alla discriminazione nei confronti degli esponenti di sesso maschile (c.d. discriminazione a rovescio).

Infine, l'ultima parte del saggio si focalizza sulla nuova fase della dimensione sociale europea e si interroga su quale direzione sia opportuno proseguire per garantire una partecipazione a pari opportunità delle donne nel mercato del lavoro. In una Europa, in un primo momento rivolta solamente alle ambizioni economiche, la dimensione sociale si è sviluppata progressivamente. In particolare, con l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, competenza fondamentale dell'Unione divengono la persona e la sua dignità. Con riferimento al tema trattato, la dignità riguarda il diritto di chi lavora a non essere discriminato o, ancora, il

suo diritto a una retribuzione che sia sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa per sé e per la propria famiglia.

In questo senso, è chiaro come, sin dagli albori dell'integrazione europea, il Parlamento abbia sollecitato ripetutamente l'adozione di una politica più attiva in materie sociali e abbia sostenuto le azioni della Commissione.

Proprio nell'ottica di rafforzare tale dimensione, nel novembre del 2017 il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno presentato il Pilastro europeo dei diritti sociali. Si tratta di un Documento che si pone l'obiettivo di creare nuovi e più efficaci diritti per i cittadini e si basa su venti principi che a loro volta si articolano in tre Capi: *pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione.*

Con specifico riferimento ai principi inerenti la parità di genere, che evidenziano la dimensione sociale a cui mira il Pilastro, nel presente studio viene, quindi, compiuto un raffronto tra i principi del suddetto documento e quelli già presenti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, al fine di esplorare il ruolo propulsivo del Pilastro diretto a sollecitare l'adozione, in tema di pari opportunità uomo-donna nel mondo lavorativo, di iniziative concrete volte ad incentivare l'occupazione femminile. Tra queste particolare rilievo assume la Direttiva UE n. 1158/2019 dedicata "all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza" che introduce innovazioni volte al miglioramento della parità tra uomini e donne nel mercato del lavoro e dell'equilibrio tra tempi di vita e tempi di lavoro.

## Parte II - *La prima fase dell'evoluzione del diritto del lavoro dell'Unione europea*

### *Il passaggio dal meccanismo di tutela statica/difensiva al meccanismo di tutela attiva/correttiva della parità di trattamento e l'interpretazione restrittiva adottata dalla CGUE rispetto alle misure preferenziali*

#### *1. Il principio di parità di trattamento*

L'approccio dell'Unione europea alla parità sul lavoro prende le mosse dal principio di parità di trattamento tra uomini e donne. Tale principio è contenuto nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) e riveste una importanza fondamentale nell'Unione nonché un valore condiviso da tutti gli Stati membri (Mastroianni, Pollicino, Allegrezza, Pappalardo, Razzolini, 2017).

In particolare, l'art. 23 CDFUE, al comma 1, prevede che debba essere assicurato che alle donne siano riconosciuti gli stessi diritti degli uomini in tutti i settori di competenza dell'Unione europea, ivi inclusa l'occupazione, il lavoro e la retribuzione. Questo richiama la regola generale dell'uguaglianza, di cui all'art. 20 CDFUE, secondo cui "tutte le persone sono uguali davanti alla legge" e il divieto di discriminazione, sancito ai sensi dell'art. 21 CDFUE.

Tale divieto di discriminazione fondato sul genere, a seguito dell'entrata in vigore della Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, riguardante "l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego", si riferisce tanto alle discriminazioni dirette, ovvero quelle fondate sul genere, quanto a quelle indirette, derivanti da disposizioni, criteri o prassi apparentemente neutri che concretamente mettono in una situazione di particolare svantaggiano le persone di un determinato sesso.

La Direttiva inoltre al pari delle discriminazioni che violano la parità tra i sessi e devono pertanto ritenersi non lecite, vieta anche le molestie che si concretizzano in comportamenti indesiderati connessi al genere e che hanno "lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona o di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo"(Direttiva 2006/54/CE).

Ritornando all'art. 23 CDFUE, al comma 2, si nota che la disposizione in commento "non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato". Questo passaggio chiama in causa il concetto di pari opportunità, a cui il principio in esame mira e che riconosce piena legittimità alle misure preferenziali ovvero a quelle misure volte a realizzare l'uguaglianza sostanziale e dirette a favorire un concreto riequilibrio delle situazioni riconosciute come diseguali. Tali

misure, che trovano il loro antecedente storico nell'esperienza statunitense con l'affirmative action, esercitate in linea generale a favore di soggetti o gruppi sociali deboli, mirano pertanto a tutelare il gruppo e non il singolo individuo e devono limitarsi a essere utilizzate quali utili rimedi temporanei fin tanto che persiste la situazione di sottorappresentazione e di disuguaglianza di una categoria rispetto a un'altra (Alessi, 2019), senza mai trasformarsi in strumenti permanenti e assoluti.

Da questa prima riflessione, è possibile affermare che la realizzazione della parità di trattamento uomo-donna nel mercato del lavoro è volta a eliminare la discriminazione nel campo dell'occupazione e dell'impiego in generale e a garantire uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici. Così facendo incentiva la partecipazione e la permanenza delle donne in tale settore.

Sulla base di questa premessa, ci si addentra nel lungo e tortuoso percorso che ha connotato l'evoluzione normativa e giurisprudenziale del diritto del lavoro dell'Unione europea in tema di parità di trattamento.

## *2. La tutela "statica/difensiva" della parità di trattamento nella dimensione economica europea: il divieto di discriminazione*

Il principio di parità di trattamento, inteso nella sua accezione difensiva di divieto di discriminazione delle fasce svantaggiate, ha origine dallo sviluppo del percorso compiuto dalle istituzioni dell'Unione europea. L'UE trova la propria origine in una Comunità economica europea, il cui scopo principale, al momento della costituzione, era la creazione di un mercato comune che garantisse la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali tra gli Stati membri; non era contemplata un'integrazione che andasse oltre i profili economici.

Nel Trattato di Roma del 25 marzo 1957, istitutivo della Comunità economica europea era previsto un divieto concernente la discriminazione sulla base della nazionalità (art. 12 del Trattato CE, ex art. 6). Invero, un solo riferimento al genere era presente nell'art. 119 del Trattato istitutivo della CEE (poi art. 141 TCE, ora art. 157 TFUE), il quale statuiva il principio della parità di trattamento in materia retributiva tra lavoratore e lavoratrice per uno stesso impiego al fine di "correggere gli effetti di specifiche distorsioni concorrenziali che potevano avvantaggiare o svantaggiare determinati settori", in un mercato che ambiva a essere integrato.

L'inserimento di tale disposizione, all'interno del Trattato di Roma, era stato fortemente voluto dalla Francia, considerato che, al tempo, lavoratori e lavoratrici francesi percepivano i differenziali retributivi più bassi tra i salari percepiti da lavoratori e lavoratrici appartenenti agli altri Stati membri: il differenziale salariale tra uomini e donne era circa del 7%, mentre negli altri Paesi le discriminazioni erano nettamente maggiori (Di Sarcina, 2010). Da una tale situazione derivava il rischio che una parte cospicua dell'attività

industriale francese che, specie nel settore elettrico e tessile, al tempo, impiegava prevalentemente manodopera femminile, si trovasse in una situazione di debolezza concorrenziale rispetto alle stesse o simili attività industriali degli altri Paesi della Comunità europea, in cui lo stesso quantitativo di manodopera femminile veniva impiegato a salari inferiori, rendendo, quindi, i beni francesi poco competitivi all'interno del mercato comune (Pollicino, 2005).

In altre parole, la Francia, riconoscendo ai propri lavoratori maggiori diritti, sosteneva maggiori costi sociali e ciò comportava un forte indebolimento per la sua industria.

Secondo il governo francese, quindi, tutti i futuri Stati membri della CE avrebbero dovuto adeguarsi a un sistema di sicurezza sociale più avanzato, riconoscendo all'interno dei propri ordinamenti nazionali il principio della parità salariale tra uomini e donne, l'introduzione della settimana lavorativa con lo stesso numero di ore, l'equiparazione del livello di maggiorazione del lavoro straordinario, i riconoscimenti di uno schema comune di congedi retribuiti (Di Sarcina, 2010; Barbera, 2019).

In questo modo si sarebbe evitato da un lato il fenomeno del c.d. *dumping sociale,* una pericolosa forma di concorrenza sleale, rappresentato dalla possibilità di impiegare manodopera femminile più a buon mercato rispetto a quella maschile, e dall'altro sarebbe stata garantita la libertà di concorrenza.

La parità salariale tra i sessi, pertanto, rappresentava un elemento indispensabile per la rimozione di quelle pratiche salariali discriminatorie adottate e consentite in alcuni Stati membri, i quali, in tal modo, concedevano alle loro imprese un indebito vantaggio concorrenziale (Mastroianni, Pollicino, Allegrezza, Pappalardo, Razzolini, 2017).

Tuttavia, l'art. 119 CEE non aveva definito il dumping, ma rimandava sostanzialmente alla definizione fornita dal General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), approvato nel 1948, che aveva solo stabilito all'art. 91 l'obbligo per i Paesi membri di porre termine alle pratiche di dumping già in atto (Di Sarcina, 2010) allo scopo di evitare forme di concorrenza nel mercato fondate sulla sotto-retribuzione del lavoro femminile. Inoltre, l'art. 119 CEE prevedeva che fossero i poteri legislativi interni agli Stati membri ad adottare le misure più idonee a livello nazionale, al fine di garantire, negli ordinamenti giuridici nazionali, effettività, e quindi giustiziabilità, al diritto alla parità retributiva tra i sessi per uno stesso lavoro o per uno equivalente (Pollicino, 2005).

Sulla base di quanto detto emerge che l'art. 119 CEE propone un raggio di azione fortemente ridotto in tema di parità di trattamento, in quanto si riferiva solamente al trattamento retributivo uomo-donna e lasciava ampia indipendenza alle legislazioni degli Stati membri su quali misure adottare al fine di garantire il rispetto di tale parità.

Tale impostazione risultava però essere conforme alle intenzioni originarie dei Padri fondatori della CE, lontani dal perseguire la concreta piena parità

tra lavoratori e lavoratrici, come principio sociale, e miranti principalmente ad uguagliare gli interessi economici degli Stati membri.

In altre parole, originariamente, il Trattato CE identificava il principio della parità di trattamento uomo-donna non come diritto fondamentale ma soltanto come strumento necessario e funzionale alla creazione e al corretto funzionamento di un mercato comune. Pertanto, la tutela in essere si basava sul mero divieto di discriminazione. La lotta alla discriminazione sul lavoro si è ampliata successivamente anche grazie all'intervento della Corte di Giustizia che ha dato l'input per l'adozione di direttive in materia che hanno portato al passaggio dal meccanismo di tutela/statica difensiva del divieto di discriminare ad un meccanismo di tutela attiva/correttiva del trattamento preferenziale.

### *3. L'avvio del percorso verso la parità di trattamento da parte della Corte di Giustizia: il caso Defrenne*

Nell'applicazione pratica del principio della parità di trattamento, con specifico riferimento al divieto di discriminazione tra uomini e donne in materia retributiva ex art. 119 CEE, rilevante è stata la nota sentenza Defrenne I (1971, C-80/7). Quest'ultima, infatti, costituisce un caso miliare a partire dal quale il principio della parità di trattamento si è evoluto progressivamente. Dopo tale sentenza, la giurisprudenza comunitaria si è mostrata sempre più sensibile alla salvaguardia delle esigenze delle donne nel mercato del lavoro nonché al diritto di uguaglianza.

Per la prima volta, infatti, così come affermato dall'Avvocato generale Alain Dutheillet de Lamonthe, la Corte di Giustizia si è soffermata a chiarire la natura e l'ambito di applicazione del principio enunciato nella speciale disposizione di cui all'art. 119 CEE, secondo cui "per retribuzione deve essere inteso il salario o il trattamento normale di base minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo".

Partendo quindi dall'art. 119 CEE e cioè dal principio della parità retributiva tra uomini e donne per un medesimo lavoro, si può affermare che suddetto principio rappresenta la lente di ingrandimento attraverso la quale ogni nuovo intervento legislativo interno deve essere attenzionato per verificarne la c.d. "compatibilità comunitaria" (Piccone, 2018; Gottardi, 2011; Barbera, 2019).

A questo punto, è innanzitutto opportuno riepilogare i fatti che hanno dato origine alla controversia, dal momento che, dietro la pronuncia di ogni sentenza, il giudice, nell'affermare o negare il diritto controverso, ha sempre un'influenza diretta sui soggetti coinvolti e quindi sulla vita delle persone,

motivo per cui l'analisi delle decisioni legate al fenomeno della discriminazione sul genere richiede particolare attenzione e sensibilità.

La Signora Gabrielle Defrenne veniva assunta il 10 dicembre 1951 dalla Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, come hostess di bordo. L'impiego le veniva confermato il 1° ottobre 1963 mediante un nuovo contratto che la qualificava commesso di bordo e hostess di aeromobile-capo cabina. L'interessata cessava dalle funzioni il 15 febbraio 1968 in applicazione dell'art. 5, 6° comma, del contratto d'impiego del personale di bordo della Sabena, in base al quale i rapporti di lavoro del personale femminile terminavano automaticamente al compimento del quarantesimo anno d'età.

La Signora Defrenne asseriva di essere stata vittima di una discriminazione diretta fondata sul sesso, in quanto sosteneva di aver ricevuto, all'atto di lasciare l'impiego, una pensione di vecchiaia inferiore rispetto a quella percepita dai colleghi di sesso maschile i quali svolgevano lo stesso suo lavoro come commessi di bordo (steward), funzione parificata alle hostess di bordo. Ciò era in evidente contrasto con quanto stabilito dall'art. 119 CEE che già allora prevedeva che ciascuno Stato membro dovesse assicurare il principio di parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore.

La Signora Defrenne quindi chiedeva al Conseil de prud'hommes di Bruxelles un'azione di risarcimento per interruzione abusiva del rapporto di lavoro e nel frattempo la stessa adiva, il 9 febbraio 1970, il Consiglio di Stato belga per l'annullamento del regio decreto 3 novembre 1969 che fissava, per il personale di bordo dell'aeronautica civile, norme speciali per l'acquisizione del diritto alla pensione e speciali modalità d'applicazione del regio decreto 24 ottobre 1967, n. 50, relativo alla pensione di vecchiaia e superstiti dei lavoratori subordinati.

Da una prima analisi potrebbe sembrare di essere in presenza di un caso di discriminazione retributiva, considerando che per discriminazione si intende quella particolare situazione nella quale a uomini e donne non viene garantito un uguale trattamento. In realtà, però, il caso potrebbe essere letto come non avente ad oggetto una discriminazione retributiva, bensì una differenza dei requisiti per andare in pensione.

Nel caso in esame, infatti, la discriminazione ha avuto origine dal diverso limite di età previsto per uomini e donne con riferimento al pensionamento così come stabilito dal contratto collettivo d'impiego del personale di bordo della Sabena, che a sua volta si ricollegava al fattore del genere nel momento in cui, posto che hostess e steward svolgono le stesse mansioni, prevedeva l'obbligo solamente per le lavoratrici di abbandonare automaticamente il posto di lavoro al compimento del quarantesimo anno di età. È proprio questo il passaggio nel quale si è concretizzata la forma di discriminazione lamentata

dalla Signora Defrenne, e cioè che, con riferimento al diritto alla pensione, il fattore età fosse ricollegato al fattore genere.

Al fine di individuare tale discriminazione, è opportuno scindere i passaggi del caso in esame.

Quanto alla prima questione, la Signora Defrenne chiedeva alla Corte di pronunciarsi "se la pensione di vecchiaia, attribuita nell'ambito della previdenza sociale finanziata coi contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro, come pure con sovvenzioni dello Stato, fosse un vantaggio pagato indirettamente dal datore di lavoro al lavoratore in ragione del rapporto di lavoro".

Il caso in esame presenta due aspetti su cui è importante riflettere: la questione relativa alla pensione di vecchiaia prevista per il personale di bordo dell'aereonautica civile e il diverso limite di età stabilito per uomini e donne con riferimento al diritto di pensionamento.

Con riferimento alla pensione di vecchiaia del personale di bordo dell'aereonautica civile, la causa prendeva le mosse dal decreto reale 3 novembre 1969, avente carattere puramente regolamentare, in cui le hostess di bordo non erano contemplate (art. 1 del suddetto decreto).

In altre parole, il regio decreto prevedeva la pensione di vecchiaia per il personale di volo, eccetto che per le hostess, che risultavano, quindi, escluse dal regime previdenziale in esso previsto.

Quanto al limite di età, le hostess erano tenute a lasciare il servizio al compimento del quarantesimo anno. Sul punto, rilevante risulta altresì essere la considerazione dell'Avvocato generale Alain Dutheillet De Lamonthe, in quanto osservava come il diverso limite di età previsto per uomini e donne, con riferimento al diritto alla pensione, da cui derivava la discriminazione lamentata dalla Signora Defrenne, avesse origine da quanto disposto dal contratto collettivo e non dal regio decreto. Lungi dall'essere considerata una discriminazione a svantaggio delle donne, ancora oggi, appare piuttosto come un'azione positiva a favore della lavoratrice andare in pensione prima dell'uomo. Tuttavia, questo trattamento agevolato incideva su quanto corrisposto in termini economici.

Ora, considerato che la pensione delle hostess era calcolata soltanto in base alle disposizioni generiche in materia previdenziale, senza tenere conto delle condizioni più vantaggiose del regime speciale, le lavoratrici si trovavano svantaggiate rispetto ai colleghi maschi che, andando in pensione a cinquantacinque anni, godevano di un trattamento economico più favorevole di quello previsto dal regime previdenziale generico. In ogni caso, ai colleghi maschi, anche se andavano in pensione prima, veniva comunque riconosciuta una pensione mista calcolata in base agli anni di servizio a bordo e agli anni di servizio maturati secondo la disciplina previdenziale normale.

Da qui il disappunto della Defrenne che, costretta a lasciare automaticamente il servizio al compimento del quarantesimo anno di età, chiedeva al Tribunale del lavoro di Bruxelles di dichiarare arbitrario il

provvedimento di licenziamento, non altrimenti motivato che dal raggiungimento del limite di età.

Secondo la Defrenne, inoltre, la pensione di vecchiaia era da considerarsi inclusa nella nozione di retribuzione e questo in virtù di quanto stabilito ai sensi dell'art. 119 CEE che prevede il principio della parità di retribuzione fra lavoratori di sesso femminile e quelli di sesso maschile e che, al secondo comma, estendendo la nozione di retribuzione a tutti i vantaggi, in contanti e in natura, attuali o futuri, purché pagati, anche indirettamente dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo, considerava il diritto alla pensione come vantaggio pagato in modo indiretto dal datore di lavoro. In linea di principio, quindi, secondo quanto sostenuto dalla ricorrente, i vantaggi aventi il carattere di prestazioni previdenziali non erano estranei alla nozione di retribuzione.

Tuttavia, secondo la Corte, mentre la retribuzione implicava necessariamente che il pagamento da parte del datore di lavoro e il pagamento al lavoratore trovassero ambedue causa nel lavoro prestato, e quindi, nel nesso giuridico tra versamento e riscossione della retribuzione, la pensione di vecchiaia presentava un "carattere aleatorio e d'incertezza", in quanto la sua corresponsione non dipendeva dal lavoro prestato, bensì dalla legge, dai decreti o dai regolamenti.

Sul ragionamento dell'art. 119 CEE, l'Avvocato generale De Lamonthe, analizzati i sistemi pensionistici, affermava che il problema da considerare non era la pensione, intesa quale retribuzione differita o d'inattività, quanto piuttosto quello di stabilire se o quando la pensione di vecchiaia avesse i requisiti previsti da tale articolo: in primo luogo, se si trattasse di vantaggi previdenziali corrisposti direttamente o indirettamente dal datore di lavoro; in secondo luogo, se tali vantaggi fossero stati versati in ragione dell'impiego del lavoratore.

In particolare, l'Avvocato generale distingueva tra regime pensionistico generico, speciale e complementare, dopo aver rilevato che era l'art. 118 CEE la disposizione che espressamente si occupava dell'aspetto previdenziale. In altre parole, la pensione veniva sussunta nell'art. 118 CEE, non nell'art. 119 CEE. È anche vero, però, che ai dipendenti dell'aeronautica civile, rientrando in un regime pensionistico speciale, si sarebbero potuti applicare i vantaggi versati in ragione dell'impiego del lavoratore contemplati ai sensi dell'art. 119 CEE.

Su questo punto, posto che i regimi speciali potevano qualificarsi come vantaggi indiretti versati dal datore di lavoro, l'Avvocato generale si chiedeva se fosse possibile che ciò potesse dipendere da come lo Stato disciplinasse il regime pensionistico.

In ogni caso, però, il regime speciale restava un tipo di pensione che, in ragione della sua natura, doveva comunque essere qualificato come tale ai sensi dell'art. 118 CEE e non dell'art. 119 CEE.

Quindi, l'Avvocato generale sosteneva che la pensione del dipendente dell'aeronautica civile differisse solamente per la modalità con cui veniva versata e che pur sempre di pensione si trattava. Ciò in virtù del fatto che quanto versato dal datore di lavoro non era collegato alla retribuzione e, pertanto, la pensione non poteva essere intesa come una prestazione economica del datore di lavoro, qualificabile come retribuzione indiretta, posto che era lo Stato, il soggetto preposto ad effettuare tale versamento al lavoratore.

Sulla base di quanto detto, il lavoratore poteva fruire del diritto alla pensione, non in ragione dei contributi versati dal datore di lavoro, ma per il solo fatto di essere in possesso dei requisiti indicati dalla legge per la concessione della prestazione. Quindi, anche se il datore di lavoro avesse pagato i contributi, il regime previdenziale, in quanto gestito da un altro soggetto (Stato), non era comunque collegato a un'obbligazione del datore di lavoro. Diverso sarebbe stato se allo steward il datore di lavoro avesse pagato contributi diversi rispetto alla hostess: in questo caso la discriminazione sarebbe derivata dal datore di lavoro.

Ciò si traduceva nell'escludere che la pensione di vecchiaia potesse intendersi come un vantaggio indiretto pagato dal datore di lavoro al lavoratore in virtù dell'impiego di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 119 CEE, secondo comma. Doveva, quindi, ritenersi che discriminazioni di questo tipo non ricadessero sotto l'art. 119 CEE e di conseguenza, secondo la Corte, non vi fosse motivo di pronunziarsi sulle restanti questioni in quanto non rientravano nell'ambito di applicazione dell'art. 119 CEE (Corte di Giustizia, C- 80/70, Defrenne I).

In questo contesto, l'Avvocato generale De Lamonthe sottolineava lo scopo principale cui mirava l'art. 119 CEE ovvero non falsare il mercato e tutelare la concorrenza. Infatti, l'articolo poneva l'accento sulle relazioni tra gli Stati membri che avevano come obiettivo primario la costruzione di un mercato comune. In questo senso, quindi, la Corte sembrava porsi più che da un punto di vista dei diritti delle persone, da quello della tutela del mercato. Tuttavia, pur sottolineando questa finalità, l'Avvocato generale riconosceva che, mentre, gli articoli 117 e 118 CEE, in virtù della loro natura programmatica, si limitavano a indicare solamente scopi sociali generici che necessitavano di una direttiva di armonizzazione per trovare applicazione, l'art. 119 CEE, invece, poneva un obbligo, nella parte in cui specificava che ciascuno Stato doveva assicurare l'applicazione del principio della parità della retribuzione fra lavoratori e lavoratrici per uno stesso lavoro.

Questo passaggio risultava essere di fondamentale importanza, in quanto, l'Avvocato generale, pur sottolineando in un primo momento la finalità economica cui mirava l'art. 119 CEE, evidenziava, allo stesso tempo, l'innovazione dell'art. 119 CEE rispetto agli articoli 117 e 118 CEE, ponendosi il problema dell'applicabilità diretta di tale disposizione.

È proprio con la sentenza Defrenne II che la Corte si è spinta ancora oltre, pronunciandosi sulla possibilità di ammettere l'efficacia diretta dell'art. 119 CEE e a partire da quale data suddetta disposizione avrebbe dovuto ritenersi direttamente efficace. Infatti, la Corte sosteneva che la ratio dell'art. 119 CEE fosse quella di evitare che, nella competizione intracomunitaria, le aziende degli Stati, in cui era stata data attuazione al principio di pari retribuzione tra lavoratori e lavoratrici, fossero svantaggiate rispetto alle aziende site in Stati che non si erano ancora attivati per eliminare la discriminazione retributiva a danno della manodopera femminile. Questo, però, intimidiva gli Stati che temevano ripercussioni di carattere economico-finanziario all'interno dei propri Paesi. Il divieto di discriminazione, infatti, avrebbe comportato un impatto sugli imprenditori non indifferente se ogni lavoratore avesse potuto adire direttamente la Corte nel caso si fosse sentito discriminato e, quindi, non tutelato.

Questa situazione costituiva un impedimento per il riconoscimento dell'efficacia diretta del suddetto principio, in considerazione del fatto che erano i singoli Stati della Comunità a decidere le regolazioni sociali da adottare nel proprio ordinamento nazionale a garanzia e protezione dei lavoratori e delle lavoratrici. Quindi, la Corte, vista la mancata conformazione al progetto della dimensione sociale sovranazionale da parte degli Stati membri, colse l'occasione per stabilire il diritto in capo a tutti i cittadini interessati alla realizzazione dell'integrazione europea, di convenire in giudizio il proprio datore di lavoro per far valere il diritto alla parità retributiva rispetto ai colleghi dell'altro sesso che svolgevano mansioni uguali o equivalenti, nel caso di discriminazioni che traevano direttamente origine da norme di legge o da contratti collettivi di lavoro, o nel caso di retribuzione diversa di lavoratori di sesso femminile e di lavoratori di sesso maschile per lo stesso lavoro, qualora questo fosse svolto nella stessa azienda o ufficio, privato o pubblico (Corte di Giustizia, C – 43/75, Defrenne II; Pollicino, 2005; Taricone, 2012).

Interessanti sono state le conclusioni a proposito dell'efficacia diretta dell'art. 119 CEE dell'Avvocato generale Alberto Trabucchi, a parere del quale la disposizione altro non era che la traduzione europea della Convenzione n. 100 ILO del 29 giugno 1951, sulla parità di trattamento, a parità di lavoro, fra prestazioni lavorative offerte dagli uomini e prestazioni lavorative offerte dalle donne.

L'Avvocato generale Trabucchi, richiamando quanto detto dall'Avvocato generale Dutheillet de Lamothe, a proposito della duplice finalità dell'art. 119 CEE, proseguiva affermando tanto la finalità economica della disposizione ex art. 119 CEE, volta a istituire un regime in grado di garantire che la concorrenza tra le aziende degli Stati membri non fosse falsata, quanto la finalità sociale in virtù della sua collocazione nel Capo I "Disposizioni sociali" del Titolo III "Politica sociale" della parte terza "Politica della Comunità". Ne conseguiva che l'art. 119 CEE, seppure indirettamente, si

prefiggeva un obiettivo conforme a quanto già enunciato nel preambolo del Trattato e precisato nell'art. 117 CEE, che stabiliva "la necessità di promuovere il costante miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei popoli europei", costituendo, sotto questo profilo, l'elemento fondante di una società che intendeva contraddistinguersi perché caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia e dalla solidarietà (Mastroianni, Pollicino, Allegrezza, Pappalardo, Razzolini, 2017).

Desunto il duplice scopo economico e sociale dell'art. 119 CEE, ne derivava che il principio della parità retributiva uomo-donna diveniva uno dei principi fondamentali del diritto comunitario. In altre parole, il principio di cui all'art.119 CEE veniva in tal modo riconosciuto come elemento essenziale della coesione giuridica e sociale, prima ancora che economica, della Comunità (Gianni, 2016).

Peraltro, la Corte si spingeva ancora oltre, mossa dalla consapevolezza che, per garantire l'effettività del diritto alla parità retributiva, sarebbe stato necessario ammettere la possibilità di un'applicazione diretta dell'art. 119 CEE anche nei rapporti di lavoro interprivati, quindi, tra cittadino-lavoratore e datore di lavoro, dal momento che la maggior parte delle discriminazioni retributive caratterizzavano in particolare il settore privato. Se, infatti, l'art. 119 CEE avesse avuto un'applicazione diretta solo nel settore pubblico e non anche in quello privato, si sarebbe creata inevitabilmente un'ulteriore discriminazione.

Ciò significava che l'ex hostess Signora Defrenne era legittimata a convenire la compagnia aerea privata Sabena, ex datrice di lavoro, e a esperire nei suoi confronti un'azione risarcitoria davanti al Tribunale del lavoro belga.

Sulla base di quanto detto, la Corte di Giustizia stabiliva che il principio della parità retributiva, ex art. 119 CEE, poteva essere fatto valere da un qualsiasi cittadino-lavoratore dinanzi al giudice nazionale non solo in caso di discriminazioni derivanti da una legge nazionale o da un contratto collettivo di lavoro, ma anche in caso di diversa retribuzione percepita da lavoratori e lavoratrici, purché questi svolgessero lo stesso lavoro all'interno della stessa azienda o ufficio sia nel settore pubblico che privato.

L'efficacia diretta dell'art. 119 CEE, quindi, era stata riconosciuta dalla Corte solo nella possibilità di effettuare un confronto chiaro e immediato tra lavoratori che avessero svolto le stesse mansioni all'interno della stessa impresa, confronto che non sarebbe stato altrettanto immediato nel caso di settori e attività diverse o anche solo di lavoratori di imprese differenti. Tale applicazione diretta, come affermato dalla Corte di Giustizia, doveva essere pienamente garantita dai vecchi Stati membri a partire dal 1° gennaio 1962, inizio della seconda tappa del periodo transitorio dell'integrazione europea, e dai nuovi Stati membri a partire dal 1°gennaio 1973 (Corte di Giustizia, C – 43/75, Defrenne II).

In sintesi, la Corte di Giustizia coglieva l'occasione del caso Defrenne sottoposto alla sua attenzione, per stabilire l'effetto diretto dell'articolo 119

CEE con riferimento all'aspetto retributivo, prevedendo, in caso di controversie relative alle violazioni del diritto comunitario, la possibilità per il cittadino-lavoratore di poter adire le giurisdizioni nazionali.

Infine, nella sentenza Defrenne III, veniva sottoposta alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale scomponibile in due parti ovvero la delimitazione della sfera d'applicazione dell'art. 119 CEE e la verifica dell'esistenza di un principio generale di diritto comunitario volto a eliminare le discriminazioni, diverse dalla retribuzione, fra uomo e donna in materia di condizioni di impiego e di lavoro (Corte di Giustizia, C – 149/77, Defrenne III). Si chiedeva, pertanto, alla Corte di pronunciarsi sul principio di non discriminazione con riferimento anche ad altri aspetti che avrebbero potuto avere ripercussioni di ordine pecuniario.

Nello specifico, la Signora Defrenne sosteneva che l'art 119 CEE andasse interpretato estensivamente nel senso di principio generale di non discriminazione. Secondo la difesa della ricorrente, infatti, il divieto di una diversa retribuzione per uomini e donne che svolgevano uno stesso lavoro ex art. 119 CEE era la precisazione di un principio generale di non discriminazione.

Tuttavia, posto che a differenza del carattere programmatico degli artt. 117 e 118 CEE, l'art. 119 CEE, costituente una norma speciale fondata sullo stretto collegamento che intercorre fra la natura della prestazione di lavoro e l'ammontare della retribuzione, prevedeva la sua applicazione vincolata a precisi presupposti, ne derivava che se il Trattato avesse voluto precisare il principio di cui all'art. 119 CEE e avere efficacia diretta in altre estrinsecazioni diverse dalla retribuzione, si sarebbe espresso in tal senso, secondo il principio *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*.

Come sostenuto anche dall'Avvocato generale Francesco Capotorti, l'oggetto dell'art. 119 CEE afferiva esclusivamente al problema della retribuzione, senza fare alcuna menzione alle altre condizioni di lavoro. Ciò si desumeva senza alcun dubbio dal confronto tra gli articoli 117 e 118 CEE da un lato, e l'art. 119 CEE dall'altro, da cui emergeva chiaramente che, mentre nelle disposizioni degli articoli 117 e 118 CEE si faceva riferimento alle condizioni di lavoro, l'art. 119 CEE riguardava nello specifico la sola condizione di lavoro afferente alla retribuzione.

Quindi, dall'art. 119 CEE non si potevano dedurre applicazioni estensibili a elementi del rapporto di lavoro diversi da quelli cui esso espressamente si riferiva e che, quindi, non fossero la retribuzione diretta o indiretta. In altre parole, l'art. 119 CEE non poteva essere inteso come una norma che prescrivesse, oltre la parità della retribuzione, anche la parità delle altre condizioni di lavoro da applicarsi ai lavoratori di sesso maschile e a quelli di sesso femminile. L'art. 119 CEE, infatti, imponeva l'uguaglianza delle condizioni di lavoro, ma solo quando le condizioni si riferivano alla retribuzione diretta o indiretta.

Il principio generale di non discriminazione era dato dal combinato disposto degli artt. 117, 118 e 119 CEE, laddove l'art. 119 CEE era una precisazione su un ambito ben determinato, ovvero, quello della retribuzione.

Sulla base di quanto detto, ne derivava che, nonostante la Corte di Giustizia avesse escluso le discriminazioni tra lavoratori e lavoratrici in materia di condizioni di lavoro dall'ambito dell'art. 119 CEE, non intendeva negare il principio di non discriminazione sul sesso, in quanto, tale principio rientrava tra quelli fondamentali dell'uomo ed era espressamente riconosciuto dalla Comunità europea. La Corte, semplicemente, considerava che, all'epoca dei fatti in cui era sorta la causa principale, non esisteva, per i rapporti di lavoro disciplinati dal diritto nazionale, alcuna norma di diritto comunitario che vietasse discriminazioni al di fuori di quelle retributive, essendo presenti solamente le disposizioni di cui agli artt. 117 e 118 CEE che, come già detto, non avevano efficacia diretta, dato il loro carattere programmatico.

Proprio in virtù di quanto detto, l'Avvocato generale Capotorti sottolineava la necessità di un provvedimento comunitario, per conferire una fisionomia precisa al principio della parità tra uomini e donne nelle condizioni di lavoro in generale e non più riguardante il solo aspetto retributivo, ed evidenziava che occorreva l'adozione di misure *ad hoc* da parte degli Stati membri per una concreta attuazione di tale principio (Corte di Giustizia, C – 149/77, Defrenne III). In questa direzione, uno sviluppo importante si è avuto il 9 febbraio 1976 con l'emanazione della Direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro.

### *4. La tutela "attiva/correttiva" della parità di trattamento: il principio del trattamento preferenziale*

Rispetto agli anni '60, nei primi anni '70 si inizia a intravedere un cambiamento di rotta con riferimento alle prospettive della CE, specie a causa della pesante crisi economica petrolifera, che, scoppiata dopo la sconfitta nella Guerra del Kippur dei Paesi arabi, aveva portato a un aumento del prezzo del petrolio, con conseguente aumento dei costi di produzione (Lepratti, 2013). La crisi comporta la rottura della sequenza sincronica tra sviluppo economico e sviluppo delle tutele del lavoro, creando la necessità di un nuovo approccio su considerazioni di tipo economico e sociale.

L'idea di un "mercato sociale" è annunciata solennemente nella dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo a Parigi nel 1972, a mente della quale la realizzazione di un modello sociale europeo "meritava un'azione non meno vigorosa di quella necessaria all'integrazione economica e finanziaria" (Barbera, 2019; Pollicino, 2005).

Il 21 gennaio 1974, il Consiglio adotta un Programma di azione sociale, individuando azioni dirette in materia di accesso al lavoro, di formazione e di promozione professionali, come pure di condizioni di lavoro, ivi compresi gli aspetti salariali per la realizzazione della parità tra uomini e donne (Risoluzione del Consiglio, 21 gennaio 1974 relativa ad un programma di azione sociale).

Sempre per una armonizzazione legislativa del principio di parità di trattamento uomo/donna nel mercato del lavoro e anche sulla scia dell'intervento della Corte di Giustizia inerente al caso Defrenne, il legislatore europeo ha adottato una serie di direttive: la Direttiva 75/117/CEE, del 10 febbraio 1975, relativa *all'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile*; la Direttiva 76/207 CEE, del 9 febbraio 1976, relativa *all'attuazione del principio di parità tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione professionale e le condizioni di lavoro*; la Direttiva 79/7/CEE, del 19 dicembre 1978, relativa *alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale*; la Direttiva 86/378/CEE, del 24 luglio 1986, relativa *all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nel settore dei regimi professionali di sicurezza sociale*; la Direttiva 86/613 CEE, dell'11 dicembre 1986, *sull'applicazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma, ivi comprese le attività nel settore agricolo, e relativa altresì alla tutela della maternità*; la Direttiva 92/85/CEE, del 19 ottobre 1992, 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*; la Direttiva 96/34 CE, del 3 giugno 1996, concernente *l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES*; la Direttiva 97/80/CE, del 15 dicembre 1997, riguardante *l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso.*

Tra queste, per quanto qui di interesse, assume particolare rilevanza la Direttiva 76/207/CEE, che ha introdotto il principio del trattamento preferenziale, riconoscendo agli Stati membri la legittimità delle differenze di trattamento rispetto al genere, dando in tal modo forza al principio della parità di trattamento tra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile. Dunque, la Direttiva ha avuto il merito di aver segnato un fondamentale passaggio nell'evoluzione del diritto antidiscriminatorio europeo, in quanto, da un meccanismo di tutela statica-difensiva della parità di trattamento, basato sul mero divieto di discriminazione, si è passati a un meccanismo di tutela attiva-correttiva della parità di trattamento che trova attuazione attraverso il principio del trattamento preferenziale. Tale principio costituisce il più potente ed efficace strumento cui si ricorre per la realizzazione di pari opportunità tra uomini e donne, il cui fine ultimo consiste nel favorire l'uguaglianza sostanziale, tentando di combinarne la

realizzazione attraverso l'operare di una discriminazione in realtà solo apparente (Pollicino, 2005; Bastioni, 2000). In altre parole, la realizzazione dell'uguaglianza sostanziale vorrebbe essere garantita proprio mediante l'adozione di misure preferenziali, volte alla correzione di quegli squilibri di genere esistenti nel mondo e nel mercato del lavoro.

Quindi, le "misure preferenziali" note anche come misure correttive di uguaglianza o azioni positive sono denominate così in quanto richiedono, a differenza delle misure negative intese come proibizioni e divieti di discriminazione, un comportamento attivo, cioè un *facere* positivo, e non una semplice astensione (Olivito, 2002). In altre parole, le misure preferenziali mirano a migliorare la posizione, all'interno della società, degli individui che appartengono a categorie svantaggiate, tramite la previsione di corsie preferenziali per l'accesso a determinati impieghi o posizioni lavorative.

È pertanto di fondamentale rilevanza che l'esercizio di tali misure non diventi mai duraturo nel tempo, in quanto il carattere della permanenza farebbe venir meno quello della transitorietà e della temporaneità, requisiti imprescindibili perché la discriminazione positiva non si trasformi in uno strumento deleterio per la salvaguardia dell'uguaglianza sostanziale, in quanto l'individuo o il gruppo sociale, in passato svantaggiato, si troverebbe nella situazione diametralmente opposta di individuo o gruppo sociale particolarmente avvantaggiato (Calafà, 2005; Ballestrero, 1994; Ballestrero, 1986; Ballestrero, 2004; Occhino, 2011).

Per comprendere appieno la portata innovativa del nuovo meccanismo di tutela, appare doveroso richiamare quanto si legge nel preambolo della Direttiva: "la parità di trattamento tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile costituisce uno degli obiettivi della Comunità, in quanto si tratta in particolare di promuovere la parificazione nel progresso delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera", da cui si evince che lo scopo della Direttiva in esame consisteva nell'impegno della CE di realizzare l'uguaglianza sostanziale fra lavoratori e lavoratrici non solo con riferimento al principio della parità retributiva di cui all'art. 119 CEE, ma anche rispetto all'accesso al lavoro, alla formazione e promozione professionali, alla sicurezza sociale e alle condizioni di lavoro (Pollicino, 2005).

Mentre, infatti, la *parità di retribuzione* comportava unicamente l'obbligo di retribuire alla stessa stregua i lavoratori e le lavoratrici che avessero svolto un lavoro di pari qualità, indipendentemente dal genere, la *parità di* trattamento andava ben oltre, in quanto prevedeva specifiche misure dirette a non creare differenze di trattamento fondate sul sesso del lavoratore in qualsiasi aspetto del rapporto professionale (Chiti, 2000).

Ciononostante, guardando all'art. 2 della Direttiva 76/207/CEE, il concetto di "uguale trattamento" poteva essere interpretato in termini di "trattamento identico". Così argomentando, il rischio a cui si sarebbe andati incontro con ogni probabilità, era che qualsiasi disciplina apportatrice di un meccanismo preferenziale, indipendentemente dall'entità quantitativa e

qualitativa della differenziazione, doveva essere intesa in termini di deroga al principio di identico trattamento e, conseguentemente, passibile di un'interpretazione restrittiva (Pollicino, 2005).

Per arginare la questione di una possibile interpretazione restrittiva, l'art. 2, al comma 1, ha stabilito che "il principio della parità di trattamento implica l'assenza di qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, tanto direttamente quanto indirettamente". L'art. 2 della Direttiva deve, quindi, intendersi violato nel caso in cui il trattamento non sia identico, trattandosi poi di verificare se la violazione possa essere giustificata a norma dei successivi tre commi del medesimo articolo, i quali consentono, in casi particolari, la non applicazione del principio di parità di trattamento.

In questa direzione si pone il comma 2, che prevede la facoltà degli Stati membri di escludere dal campo di applicazione del principio del trattamento preferenziale le attività professionali e le relative formazioni per le quali, in considerazione della loro natura o delle condizioni per il loro esercizio, il sesso rappresenti una condizione determinante. Un'ulteriore eccezione al principio in esame si rinviene al comma 3, a proposito delle disposizioni relative alla protezione della donna, con specifico riferimento alla gravidanza e alla maternità. Infine, il comma 4 dello stesso art. 2 precisa che la Direttiva 76/207/CEE non pregiudica le misure dirette a favorire le pari opportunità tanto per gli uomini quanto per le donne, ponendo rimedio, in particolare, alle disparità di fatto che compromettono le opportunità delle donne nell'accesso al lavoro, compresa la promozione, la formazione professionale, le condizioni di lavoro e la sicurezza sociale (Direttiva 76/207/CEE). Quest'ultimo comma ha rappresentato per decenni, fino al Trattato di Amsterdam, il parametro normativo obbligato di quasi tutte le decisioni della Corte di giustizia in materia di misure preferenziali nel settore lavoristico a livello comunitario (Pollicino, 2005).

Sull'applicazione della Direttiva 76/207/CEE, la Corte di giustizia si è espressa per la prima volta nel 1984, nella causa pendente tra Ulrich Hofmann e Barmer Ersatkasse, procedimento 184/83, avente ad oggetto "una domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta alla Corte di giustizia a norma dell'art. 177 del Trattato CEE dal Landessozialgericht di Amburgo".

La causa riguardava la compatibilità della normativa nazionale, che limitava alle madri il congedo di maternità retribuito, con l'interpretazione degli artt. 1, 2 e 5, n. 1 della Direttiva 76/207/CEE (Corte di Giustizia, C-184/83, Ulrich Hofmann c. Barmer Erstatkasse).

Secondo le conclusioni derivanti dall'esame dell'art. 2 della Direttiva 76/207/CEE presentate dall'Avvocato generale Darmon, il comma 4 mostrava una particolarità rispetto agli altri commi. In particolare, l'Avvocato evidenziava come la disposizione in esame, agevolando l'attuazione delle misure nazionali "volte a promuovere la parità delle opportunità per gli uomini e le donne, ponendo rimedio alle disparità di fatto", facesse solo apparentemente eccezione al principio della parità di trattamento e

concludeva affermando che "una volta accertata la disparità di fatto cui porre rimedio, questa deroga doveva essere intesa in senso lato". In altre parole, si trattava di un'eccezione apparente che in concreto si sarebbe tradotta in un'applicazione di fatto del principio di uguaglianza di trattamento.

La Corte di giustizia non accolse le conclusioni dell'Avvocato generale e ritenne di ricorrere per il caso di specie alla disposizione del comma 3, dell'art. 2, ai sensi del quale tale direttiva non pregiudicava le disposizioni relative alla protezione della donna, con particolare riferimento allo stato di gravidanza e alla maternità (Pollicino, 2005).

Una seconda volta, la Corte di giustizia si è espressa nel 1987, nella causa pendente tra Évelyne Delauche e la Commissione delle Comunità europee, procedimento 111/86, avente ad oggetto "Dipendenti-parità di trattamento degli uomini e delle donne" (Corte di Giustizia, C-111/86, Évelyne Delauche c. Commissione delle Comunità europee) .

La Signora Delauche, funzionaria della Commissione europea in posizione A4, dopo aver presentato sei volte la sua candidatura per posti di grado A3 all'interno della Commissione ed essere stata scartata ogni volta dall'organo esecutivo comunitario, che aveva preferito per quel ruolo candidati di sesso maschile, presentava la sua candidatura per un posto di capo divisione.

Anche quest'ultima però non andò a buon fine e venne respinta dalla Commissione europea, che prontamente si apprestò a nominare capo divisione il Signore Caporossi, e, quindi, ancora una volta, un candidato di sesso maschile.

A fronte di quanto accaduto, la Signora Delauche impugnò la pronuncia della Commissione davanti ai Giudici del Lussemburgo, sostenendo come, a parità di qualifiche, in virtù del principio generale di uguaglianza e per l'evidente situazione di sotto-rappresentanza femminile esistente nelle posizioni di vertice della Commissione europea, spettasse a lei quel ruolo.

Sempre l'Avvocato generale Darmon, a distanza di tre anni dal caso Hofmann, si trovava ad avere nuovamente a che fare con una questione attinente all'ammissibilità di misure preferenziali, questa volta però con riferimento al meccanismo selettivo interno a un'istituzione europea. Constatata la situazione di sotto-rappresentanza femminile nelle posizioni di vertice delle istituzioni comunitarie, (da statistiche elaborate dalla stessa Commissione risultava infatti che le donne occupavano meno del 2% dei posti di grado A3, A2 e A1), l'Avvocato generale rilevava la necessità di adottare un sistema di quote per l'assunzione e la promozione in favore delle donne.

Anche in questo caso la Corte non prendeva una precisa posizione sulla questione e, pur riconoscendo la situazione di sotto-rappresentanza in cui versava il sesso femminile, riteneva opportuno non entrare nel merito dell'opportunità dell'applicazione dello strumento del trattamento preferenziale, a livello comunitario, dal momento che la scelta del candidato di sesso maschile derivava dalla considerazione che la Commissione aveva ritenuto che, per lo svolgimento del servizio di capo divisione, sarebbe stato

in ogni caso più idoneo il Signore Caporossi, non risultando la Signora Delauche qualificata tanto quanto il candidato di sesso maschile.

Da ultimo la Corte è stata chiamata a pronunciarsi nel procedimento 312/86, pendente tra Commissione delle Comunità Europee e Repubblica Francese, riguardante alcuni diritti speciali previsti dall'ordinamento francese in favore delle donne, quali per esempio la riduzione dell'orario di lavoro per le donne di età superiore a 59 anni oppure addette a taluni lavori meccanografici o di dattilografia, l'anticipo dell'età pensionabile, il congedo per l'adozione di un bambino, i congedi per la malattia di un figlio, le sovvenzioni alle madri di famiglia che dovevano sostenere spese di asilo nido o di custodia dei figli, il prolungamento del congedo di maternità.

A riguardo, la Corte giudicava tali provvedimenti giustificabili ai sensi dell'art. 2, comma 4, della Direttiva 76/207/CEE e individuava nello strumento del trattamento preferenziale, solo apparentemente discriminatorio, un rimedio efficace per realizzare l'uguaglianza di fatto (Corte di Giustizia, C-312/86, Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Francese; Pollicino, 2005).

Da quest'ultima pronuncia della Corte di Giustizia, emerge chiaramente come, in Europa, la Direttiva 76/207/CEE abbia rappresentato un primo segnale di apertura nella direzione del perseguimento della parità di trattamento tra uomini e donne (Alessi, 2019) nel mondo lavorativo. Tuttavia, non specificando dettagliatamente gli strumenti giuridici per la promozione dell'uguaglianza sostanziale tra lavoratori e lavoratrici, lasciava un certo margine di discrezionalità alla Corte di Giustizia nella individuazione e promozione di modalità per contemperare gli interessi delle lavoratrici nel rapporto di lavoro (Nanì, 1998). Tale scelta normativa è stata fortemente voluta dal legislatore comunitario, ovvero dal Consiglio dell'Unione, costituito dagli esecutivi degli Stati membri, il quale muoveva sia dalla consapevolezza del predominio di una legislazione antidiscriminatoria *gender blind*, che ancora caratterizzava il settore lavoristico, sia dal carattere vincolante della Direttiva, la cui adozione, avrebbe, se non obbligato, quanto meno fortemente invitato gli Stati membri a contraddire le opzioni normative adottate a livello nazionale al fine di adeguarle al differente orientamento normativo comunitario (Pollicino, 2005).

Pertanto, la formulazione normativa della Direttiva 76/207/CEE, lasciando un certo margine interpretativo alla Corte di giustizia circa l'individuazione delle misure preferenziali per garantire la parità di trattamento uomo-donna, evitava consapevolmente che gli Stati fossero tenuti ad adeguare le loro normative interne alle disposizioni adottate in ambito comunitario.

### *5. La prima pronuncia della Corte di Giustizia in tema di trattamento preferenziale: la sentenza Kalanke*

A livello comunitario, come sopra esposto, sono state intraprese diverse e molteplici azioni volte proprio alla promozione delle pari opportunità tra uomini e donne nel mercato del lavoro, ed in particolare ci si riferisce alla Direttiva 76/207/CEE. In questa direzione, a livello nazionale, è stata adottata dal Consiglio dei Ministri la raccomandazione n. 84/262 in ordine alla promozione delle azioni positive a favore delle donne, che seppur non dotata di carattere vincolante assume comunque rilievo nella legislazione di settore.

Da tale raccomandazione emergeva preliminarmente un'inadeguatezza generale delle disposizioni normative esistenti in materia di parità di trattamento, in quanto strutturate in termini di divieto di discriminare e, dunque, connotate da un carattere prevalentemente negativo. Proprio in virtù di ciò, la raccomandazione suggeriva, al fine di eliminare tutte le disparità di fatto tra uomini e donne, che fossero intraprese, oltre l'adozione delle disposizioni, anche delle azioni parallele da parte dei Governi, delle parti sociali e degli altri enti interessati, per controbilanciare gli effetti negativi perpetrati nei confronti delle donne rispetto all'occupazione, agli atteggiamenti e ai comportamenti discriminatori, ormai parti integranti delle strutture sociali.

La suindicata raccomandazione individuava, altresì, tra le priorità degli interventi legislativi futuri, il rafforzamento dell'azione volta ad assicurare l'adempimento del principio della parità di trattamento nonché la promozione dell'uguaglianza di fatto delle opportunità, adottando, sia a livello comunitario sia a livello nazionale, meccanismi di trattamento preferenziale in settori quali la parità di retribuzione, la parità di accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro (Pollicino, 2005; Izzi, 1998; Veronelli, 2004).

Proprio in questa direzione, rilevante è stata la pronuncia della Corte di Giustizia in merito al caso Kalanke, nel procedimento C-450/93, pendente tra il Signor Eckhard Kalanke/Freie e la città di Brema.

La sentenza emessa il 17 ottobre 1995 dalla Corte di Giustizia è stata di notevole importanza in quanto è intervenuta in un momento storico in cui era evidente come il solo intervento normativo non fosse di per sé solo sufficiente per raggiungere la parità delle donne in ambito lavorativo. Tramite la sentenza *de qua*, per la prima volta, veniva avviato un acceso dibattito circa l'ammissibilità dello strumento del trattamento preferenziale.

In particolare, oggetto del procedimento era una Legge del Land tedesco di Brema del 20 novembre 1990 relativa alla parità fra gli uomini e le donne nel pubblico impiego. In particolare, l'art. 4 di suddetta Legge assicurava una precedenza *automatica* alle candidate di sesso femminile nell'assunzione,

assegnazione a un nuovo posto di lavoro e promozione nei settori pubblici in cui il genere femminile non fosse rappresentato a sufficienza.

Nel luglio 1990, il Comune di Brema pubblicava l'avviso di disponibilità di un posto da direttore del dipartimento comunale di giardinaggio. Venivano attenzionate due candidature a parità di merito, quella del Signor Kalanke e quella della Signora Glissmann, entrambi già impiegati nel settore dal 1973 al 1975. In virtù della Legge del Land di Brema sulla parità uomo-donna, veniva data priorità ai candidati di sesso femminile nei settori in cui il personale femminile era sottorappresentato e qualora vi fosse parità di qualifica rispetto ai candidati di sesso maschile.

Ciò si traduceva nella preferenza da parte del Comune di Brema della candidatura della Signora Glissman. Il Signor Kalanke, quindi, impugnava la decisione del comitato, in un primo momento, dinanzi all'Arbeitsgericht di Brema (giudice del lavoro) e successivamente dinanzi alla Corte regionale del lavoro, ma veniva rigettato in entrambi i casi rigettato in quanto a parità di qualifiche dei candidati, la disposizione normativa del Land non era da considerarsi incostituzionale.

Un ultimo tentativo è stato fatto davanti alla Corte federale del lavoro (Bundesarbeitsgericht) che, dopo aver ribadito che la qualificazione tra i due candidati doveva reputarsi equivalente, si soffermava ad esaminare la presunta violazione della normativa del Land, sottolineando come la soluzione della controversia dipendesse essenzialmente dall'applicazione dell'art. 4 della suddetta Legge. Nel caso in questione la Corte federale riteneva che la misura preferenziale contenuta nella disposizione impugnata fosse conforme al principio di proporzionalità, atteso che la parità di qualifiche non contravveniva ad alcuna norma giuridica e che le donne risultavano essere effettivamente sottorappresentate nel settore in questione. Tuttavia, persistendo incertezze rispetto all'applicazione della Direttiva 76/207/CEE, la Corte federale tedesca, con rinvio pregiudiziale ex art. 177 CEE, investiva la Corte di Giustizia della richiesta di chiarire la portata della Direttiva 76/207/CEE e la compatibilità con la legge tedesca.

La Corte federale tedesca, quindi, chiedeva alla Corte di giustizia di verificare e confermare la compatibilità della normativa del Land con il principio della parità di trattamento, sancito dall'art. 2, n.1 della Direttiva 76/207/CEE.

In particolare, la normativa del Land era volta a garantire una preferenza automatica delle donne nella procedura di promozione a grado superiore in caso di medesima qualificazione professionale rispetto ai concorrenti di sesso maschile e qualora esse non fossero sufficientemente rappresentate in un determinato settore, quindi, nel caso in cui le donne costituissero meno del 50% degli effettivi.

In caso di risposta contraria della Corte di Giustizia, la Corte federale tedesca chiedeva di considerare la norma interna compresa nella deroga prevista ai sensi dell'art. 2, n. 4 della Direttiva 76/207/CEE.

In sostanza, la *vexata quaestio* sottoposta all'attenzione della Corte di Giustizia dal Giudice nazionale consisteva nella valutazione della compatibilità dell'art. 2, nn. 1 e 4, della Direttiva con una misura adottata a livello nazionale che predisponeva automaticamente la preferenza, a parità di qualificazioni, di un candidato di sesso femminile a un candidato di sesso maschile, in un settore in cui le donne risultavano essere sottorappresentate.

In un primo momento la decisione della Corte di Giustizia sembrava propendere per la conformità del trattamento preferenziale previsto dalla normativa del Land di Brema rispetto a quanto previsto dalla Direttiva 76/207/CEE, con specifico riferimento all'art. 2, comma 4. Infatti, la Corte di Giustizia, richiamando la decisione Commissione c. Francia, procedimento C- 84/262, dichiarava che il comma 4 dell'art. 2 della Direttiva 76/207/CEE autorizzava l'adozione di provvedimenti da parte degli Stati membri che, pur apparentemente discriminatori, miravano effettivamente ad eliminare o a ridurre le disparità di fatto presenti nella realtà della vita sociale.

Sempre nella stessa direzione, la Corte richiamava anche la raccomandazione 84/635/CEE del Consiglio – riguardante la promozione di azioni positive a favore delle donne – che, al terzo considerando, evidenziava come le disposizioni normative in materia di parità di trattamento, basate sul divieto di discriminazione, non fossero sufficienti a garantire l'uguaglianza di fatto, a meno che gli Stati, le parti sociali e gli altri enti interessati non attivassero azioni parallele dirette a favorire l'occupazione femminile (Pollicino, 2005).

In un secondo momento, invece, la Corte di Giustizia proseguiva negando la legittimità della normativa e sosteneva che le misure adottate dagli ordinamenti nazionali che prevedevano, a parità di qualificazione, di accordare automaticamente la preferenza di candidati di sesso femminile rispetto a candidati di sesso maschile nel rapporto di lavoro non fossero giustificabili ai sensi dell'art. 2, n. 1 della Direttiva 76/207/CEE, in quanto una norma in grado di garantire una precedenza automatica alle donne, comportava chiaramente una discriminazione fondata sul sesso (c.d. discriminazione a rovescio).

A questo punto, la Corte federale del lavoro tedesca interrogava la Corte di Giustizia circa i presupposti richiesti in via derogatoria ai sensi dell'art. 2, n. 4, della Direttiva 76/207/CEE.

Sul punto, il giudice comunitario adottava un'interpretazione restrittiva della disposizione di cui all'art. 2, n. 4, della Direttiva, affermandone la natura eccezionale rispetto al diritto individuale sancito ai sensi dell'art. 2, n. 1 della medesima disposizione.

La Corte accoglieva, quindi, l'iter logico proposto nelle conclusioni dell'Avvocato generale Giuseppe Tesauro, secondo cui per realizzare la pari opportunità uomo-donna, lo strumento dell'azione positiva non poteva essere assunto per colmare le discriminazioni perpetuate nei confronti delle donne nel corso del tempo, garantendo loro una parità di risultati a priori

nell'occupazione del posto di lavoro. Così argomentando, l'Avvocato generale non intendeva negare gli effetti delle discriminazioni subite dalle donne nel passato e come questi ancora si riflettevano a loro discapito nel presente, ma allo stesso tempo non individuava nel mero riequilibrio numerico, la soluzione per garantire il raggiungimento dell'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne.

Secondo questa prospettiva, l'Avvocato generale sosteneva la necessità di rimuovere gli ostacoli di fatto che impedivano la realizzazione delle pari opportunità uomo-donna tramite appositi strumenti. In questo senso, l'azione positiva veniva, quindi, intesa come uno degli strumenti specifici utilizzati per eliminare o, comunque, neutralizzare le conseguenze pregiudizievoli derivanti agli appartenenti di un gruppo svantaggiato. In altre parole, per il conseguimento dell'uguaglianza sostanziale, secondo l'Avvocato generale, si rendeva necessaria l'adozione di un piano di azioni positive in grado di intervenire, ad esempio, sull'orientamento scolastico piuttosto che sulla formazione professionale, al fine di rimuovere concretamente, e non soltanto da un punto di vista numerico, quegli ostacoli che impedivano alle donne la parità di opportunità nel mercato del lavoro.

Secondo la Corte di Giustizia, quindi, la pretesa di considerare il principio del trattamento preferenziale alla stregua del diritto di priorità, contrastante con il principio di uguaglianza, si basava sulla considerazione che la previsione rigida e automatica di azioni positive sostituiva, all'uguaglianza di chance di partenza, il risultato finale che non doveva essere garantito a priori (Barbera, 2007).

La Corte di Giustizia intendeva garantire alle donne l'acquisizione di un livello di professionalità uguale a quello degli uomini, senza però favorirne l'automatica prevalenza nella competizione nel caso in cui fossero sottorappresentate, in quanto ciò sarebbe stato lesivo del principio di uguaglianza.

La normativa tedesca veniva, quindi, dichiarata in contrasto con la Direttiva 76/207/CEE, motivo per cui la Corte federale del lavoro tedesca, esortata dalla Corte di Giustizia, veniva indotta a rivalutare la questione in aderenza a quanto disposto (Corte di Giustizia, C-450/93, Kalanke).

Nonostante l'approccio della Corte di Giustizia non fu accolto propriamente con entusiasmo, in quanto la decisione non teneva conto che l'applicazione dello strumento preferenziale, così come previsto dalla normativa tedesca, era subordinata alla pari equivalenza tra candidati di sesso maschile e femminile partecipanti alla selezione e all'accertamento della situazione preesistente di sotto rappresentanza del sesso femminile nelle varie categorie retributive del personale interessato, la sua decisione ha avuto un importante merito. Infatti, per la prima volta veniva avviato finalmente, a livello comunitario, un dibattito serio sull'ammissibilità e sulle modalità di attuazione dello strumento del trattamento preferenziale (Pollicino, 2005), il

quale sarebbe andato incontro ad un parziale cambio di rotta da parte della Corte di Giustizia con il caso Marschall.

Secondo la Corte di Giustizia, l'obiettivo da perseguire consisteva nel consentire alle donne di essere potenzialmente in grado di proporsi allo stesso livello professionale degli uomini, escludendo, tuttavia, nel caso in cui fossero sottorappresentate in un determinato settore, un automatico diritto di precedenza nella competizione, a parità di merito, rispetto ai candidati uomini, e ciò, posto che, in questo modo si sarebbe perso l'obiettivo di partenza, ovvero, quello di garantire la pari opportunità e si sarebbe imposto inevitabilmente un risultato forzato.

Sicuramente, il problema della discriminazione di genere nel mercato del lavoro non si sarebbe risolto garantendo semplicemente un riequilibrio numerico tra le parti nel rapporto di lavoro frutto di una precedenza automatica accordata alle lavoratrici, ma si sarebbero resi necessari strumenti specifici in grado di incidere sul sostanziale mutamento economico, sociale e culturale della società.

È anche vero, però, che la Corte, soffermandosi sull'obiettivo che intendeva perseguire, finiva per assumere una posizione piuttosto restrittiva sulla questione sottoposta alla sua attenzione, trascurando il motivo principale per cui era stata prevista la Direttiva 76/207/CEE, ossia quello di individuare il punto cruciale del problema proprio nelle disuguaglianze troppo a lungo perpetuate nel mercato del lavoro, giustificate dalla considerazione che il lavoro femminile fosse un'aggiunta rispetto al lavoro maschile, sul quale gravava l'onere di dover provvedere principalmente al sostentamento economico del nucleo familiare.

La Corte, quindi, soffermandosi solamente sull'obiettivo e non anche sull'origine del problema, si mostrava poco sensibile verso un fenomeno la cui delicatezza avrebbe richiesto una maggiore attenzione e ciò in virtù del fatto che il tema di cui la Corte di Giustizia era stata investita dalla Corte federale del lavoro tedesca riguardava proprio il raggiungimento di un livello di professionalità delle donne pari a quello degli uomini, nonostante la mancata valorizzazione del lavoro femminile che per anni aveva caratterizzato e alimentato il pensiero della società fino a quel momento.

### *6. Alla ricerca di un bilanciamento nel trattamento preferenziale: la sentenza Marschall*

A seguito della rigida interpretazione sull'ammissibilità dello strumento del trattamento preferenziale, adottato dalla Corte di Giustizia nella sentenza Kalanke, nel caso Marschall si è assistito a una parziale inversione di rotta rispetto alla legittimità delle misure preferenziali.

Il caso Marschall costituiva – a poco più di due anni di distanza dalla prima pronuncia della Corte di Giustizia, in occasione della pronuncia della

sentenza Kalanke, relativa alla compatibilità del principio del trattamento preferenziale con il principio di uguaglianza sostanziale – un altro caso emblematico dell'interpretazione dell'art. 2, commi 1 e 4 della Direttiva 76/207/CEE (Corte di Giustizia, C-409/95, Marschall).

La questione veniva sollevata nell'ambito di una controversia tra il signor Marschall e il Land Renania settentrionale-Vestfalia, relativamente alla candidatura del signor Marschall a un posto di grado A 13 (insegnante idoneo all'insegnamento in scuole secondarie inferiori ed esercitante tale funzione), da assegnare mediante promozione, presso il centro scolastico di Schwerte (Germania).

A seguito della richiesta di accesso ad una qualifica superiore da parte del signor Marschall, quest'ultimo veniva informato del fatto che il posto doveva essere attribuito a un candidato di sesso femminile in quanto, anche se entrambi i candidati (insegnanti) risultavano essere ugualmente qualificati, essendo i posti a disposizione nel settore dell'istruzione secondaria occupati in maggioranza da uomini, il candidato donna veniva preferito in base alla normativa rilevante dello statuto del personale in vigore nel Land Nord-Reno Vestfalia.

Il signor Marschall pertanto decideva di adire le vie legali al fine di far valere il suo diritto a essere assunto in luogo del candidato donna. In quelle circostanze, il Tribunale amministrativo di GelsenKirchen, non avendo la piena certezza circa la compatibilità della normativa del Land che, all'art. 25, n. 5, seconda frase, del Beamtengesetz (Statuto del personale del Land), prevedeva: "Qualora, nell'ambito di competenza dell'autorità che ha il potere di decidere la promozione, al livello del posto considerato della carriera vi siano meno donne che uomini, le donne debbono avere la precedenza nella promozione, a parità di idoneità, di competenza e di prestazioni professionali, a meno che non prevalgano motivi inerenti alla persona di un candidato di sesso maschile" rispetto all'art. 2, c. 1 e 4, della Direttiva 76/207/CEE sulla parità di trattamento, chiedeva alla Corte di Giustizia, in via pregiudiziale, ai sensi dell'art. 177 CE, di verificare se la disposizione della normativa comunitaria risultasse essere o meno violata dalla normativa interna.

In concreto, il Tribunale amministrativo tedesco chiedeva alla Corte di Giustizia se fosse possibile preferire candidati donne piuttosto che candidati uomini, nei settori di attività pubblica in cui, al livello del posto considerato, fossero impiegate meno donne che uomini, in caso di pari qualificazione (idoneità, competenza e prestazioni professionali) e a meno che non prevalessero motivi inerenti alla persona di un candidato di sesso maschile.

A differenza del caso Kalanke, in Marschall, la Corte individuava nella normativa nazionale in esame una clausola di riserva, laddove affermava che "le donne non devono avere la precedenza nelle promozioni qualora prevalgano motivi inerenti alla persona di un candidato di sesso maschile". In questo modo, si mirava a consentire al candidato di sesso maschile di far valere le ragioni della sua eventuale maggiore professionalità, attraverso un

esame obiettivo delle candidature, garantendo, al tempo stesso, un giudizio imparziale sul caso concreto. Tale imprecisa nozione giuridica, deliberatamente adottata dal legislatore nazionale, aveva come fine quello di garantire una sufficiente flessibilità e in particolare di lasciare al datore di lavoro un margine di discrezionalità nel momento della scelta finale che consentisse di considerare tutti i motivi inerenti alla persona dei candidati, senza tener conto della precedenza accordata ai candidati di sesso femminile quando uno o più di detti criteri facevano propendere per il candidato di sesso maschile.

Il trattamento preferenziale per il sesso sottorappresentato, infatti, non doveva funzionare secondo un automatismo, precludendo in modo assoluto l'ingresso di candidati dell'altro sesso, ma doveva presentare un carattere di flessibilità.

In altre parole, secondo la Corte di Giustizia, a parità di qualifiche, una normativa preferenziale a favore delle donne era legittima se la priorità non fosse stata assoluta, secondo quote rigide, quanto piuttosto se avesse ammesso variazioni e deroghe riferite a qualità personali dei candidati, purché non fossero state discriminatorie nei confronti di candidati di sesso femminile. La Corte, quindi, non ammetteva precedenze automatiche e incondizionate per il genere sottorappresentato (sentenza Kalanke, punto 16), ma solo quote flessibili.

È chiaro, quindi, come nella normativa del caso Marschall, a differenza della normativa relativa al caso Kalanke, in caso di uguale idoneità dei candidati, lo strumento del trattamento preferenziale risultava essere bilanciato con altri criteri, ove questi ultimi altro non erano che quei criteri tradizionali secondari comunemente utilizzati nei procedimenti di selezione quali l'età, la maggiore anzianità di servizio dell'uomo dovuta a minori interruzioni della carriera lavorativa e l'ancorata tendenza di assegnare un posto di lavoro a un candidato di sesso maschile con a carico familiari in virtù della considerazione che il solo capofamiglia producesse reddito familiare – motivo sociale –.

In questo caso, quindi, la Corte di Giustizia sosteneva la compatibilità della normativa tedesca rispetto alla normativa comunitaria, in quanto a differenza del caso Kalanke, nel caso di specie, pur ammettendo una regola di precedenza in favore delle donne, si prevedeva un'eccezione con riferimento a motivi inerenti al candidato di sesso maschile. Nella stessa direzione si pronunciavano, sul caso in esame, il Land Renania settentrionale-Vestfalia, i governi austriaco, finlandese, norvegese, spagnolo e svedese nonché la Commissione, sostenendo che la flessibilità della normativa nazionale costituisse un motivo sufficiente che distingueva il caso Marschall dal caso Kalanke e che, quindi, ne giustificasse la sua legittimità (Corte di Giustizia, C-409/95, Marschall).

Di diverso avviso, erano le conclusioni dell'Avvocato Generale F.G. Jacobs che, riflettendo sulla compatibilità della normativa nazionale con l'art.

2, n. 4 della Direttiva n. 76/207/CEE, faceva leva sul fatto che la riserva contenuta nella normativa del Land era stata formulata in un modo appositamente non chiaro, richiamando i criteri secondari tradizionali dell'anzianità di servizio e dei motivi sociali. (Corte di Giustizia, C-409/95, Marschall). Così facendo, secondo l'Avvocato generale si sarebbe garantita una formale parità di rappresentanza piuttosto che una effettiva parità di opportunità tra lavoratori e lavoratrici. In ragione di ciò, egli era dell'idea che, al fine di rimuovere gli ostacoli che impedivano alle donne le pari opportunità, si sarebbe dovuto intervenire più sull'orientamento scolastico e sulla formazione professionale (Corte di Giustizia, C-409/95, Marschall).

In altre parole, pur ammettendo l'esistenza di non pari opportunità nel rapporto di lavoro tra uomini e donne, la Corte ha continuato ad accogliere i criteri previsti dalla normativa del Land tedesco che tuttavia risultavano essere ancora una volta a svantaggio delle donne. Ne derivava che nonostante l'impegno della Corte di individuare un bilanciamento circa la legittimità delle misure preferenziali, evidente era la necessità di specifici interventi da parte del legislatore.

In questa direzione, come si vedrà nel prosieguo, la successiva svolta si è avuta con l'introduzione del Trattato di Amsterdam (Barbera, 2019) e la costituzionalizzazione del trattamento preferenziale nel suo articolo 141 TCE, al comma 4, che ha segnato la seconda fase evolutiva del diritto del lavoro europeo in tema di parità di trattamento.

## Parte III - *La seconda fase dell'evoluzione del diritto del lavoro dell'Unione europea*

### *La costituzionalizzazione del principio del trattamento preferenziale e l'interpretazione più incisiva della CGUE rispetto ai confini di legittimità delle misure preferenziali*

#### *1. La svolta del Trattato di Amsterdam e la costituzionalizzazione del trattamento preferenziale*

Se in un primo momento, il modello europeo, così come voluto dai Padri fondatori della CEE, risultava essere strettamente legato all'integrazione economica, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e del Trattato di Amsterdam, l'Unione adottava un secondo modello fondato sulla costituzionalizzazione dei diritti sociali al fine di "ancorare ad un solido impianto di principi e di valori comuni l'azione di un'integrazione positiva dei sistemi sociali nazionali", divenendo così garante sovranazionale dei diritti fondamentali (Giubboni, 2003).

In questo nuovo processo, volto a creare "un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa", importante è stata la tappa segnata dal Trattato sull'Unione Europea, c.d. Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, ed entrato in vigore il 1 novembre 1993, in quanto a seguito della sua adozione, l'espressione Comunità economica europea (CEE) è stata sostituita con l'espressione Comunità/Unione europea (CE), prendendo, quindi, ulteriore distanza dall'originaria vocazione esclusivamente economica del Trattato (Trattato di Maastricht).

In particolare, con riferimento alla lotta contro le discriminazioni - oggetto dei lavori della Conferenza intergovernativa degli Stati membri - la svolta si è avuta con la firma del Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, entrato in vigore il 1 maggio 1999, che ha apportato modifiche al Trattato sull'Unione europea, ai Trattati istitutivi delle Comunità europee e ad alcuni atti connessi (Trattato di Amsterdam; Pollicino, 2005). Sempre nel Trattato di Amsterdam è stata coniata per la prima volta l'espressione "dimensione sociale europea" (Pollicino, 2005).

Tra i contenuti più innovativi introdotti con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, si annoverano le disposizioni degli artt. 13 e 141, comma 4 (Ronchetti, 1999; Fasano, Mancarelli, 2001), con la prima delle quali, si conferiva al Consiglio dell'Unione, previa proposta della Commissione e consultazione del Parlamento europeo, il potere di adottare in materia di occupazione e impiego, atti normativi "per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza, l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, gli handicap, l'età e le tendenze sessuali".

In altre parole, l'art. 13 TCE riconosceva per la prima volta la formula "divieto di discriminazione", tradizionalmente previsto per nazionalità e sesso, anche ad altri fattori di rischio e conferiva espressamente al Consiglio specifici poteri, al fine di assicurare l'applicazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne in merito alla retribuzione, alle condizioni di lavoro e all'occupazione.

Sempre esaminando l'impatto del Trattato di Amsterdam sulla definizione di un nuovo modello di politica antidiscriminatoria dell'Unione, assai rilevante è stata la riformulazione dell'art. 119 CEE nell'art. 141 TCE che ha trasformato il principio della parità di retribuzione in uno strumento incisivo per la rivendicazione della parità dei diritti delle lavoratrici e successivamente anche delle donne in generale (Chiti, 2000).

In particolare, l'art. 141 TCE ribadiva, nei paragrafi 1 e 2, il principio dell'uguaglianza retributiva tra i lavoratori di sesso maschile e femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore, ove per lavoro di pari valore si intende quello svolto sulla base di una valutazione obiettiva dello stesso, indipendentemente dal sesso del lavoratore. Tale valutazione obiettiva trova il suo fondamento sulla quantità e sulla qualità del lavoro e sul tempo necessario impiegato nella prestazione di lavoro svolta.

A tale proposito, occorre considerare la Direttiva 75/117/CEE del Consiglio, del 10 febbraio 1975, volta a perseguire il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile.

In particolare, tale Direttiva, sulla base di quanto previsto dall'art. 141 TCE, imponeva agli Stati membri di adeguare il proprio ordinamento al principio della parità retributiva entro un dato termine, non lasciando alcun margine di discrezionalità agli Stati e prevedendo conseguenze in caso di inadempimento.

Sempre a proposito dell'art. 141 TCE, i commi 3 e 4 prevedevano rispettivamente l'applicazione del principio delle pari opportunità e il principio della parità di trattamento, non solo con riferimento agli aspetti retributivi del rapporto di lavoro (ex art.119 CEE), ma anche in materia di occupazione e impiego (Pollicino, 2005).

Con riferimento al principio della parità di trattamento, il comma 4 stabiliva:

"Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedono vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali".

La costituzionalizzazione, per la prima volta a livello comunitario, del principio del trattamento preferenziale (Pollicino, 2005), attraverso l'art. 141 TCE, ha rappresentato una tappa fondamentale del lungo e faticoso cammino per l'affermazione della parità di genere nel mercato del lavoro (Chiti, 2000).

Fino a quel momento, infatti, l'unico riferimento normativo vincolante, nonché l'unico parametro della giurisprudenza comunitaria riguardante il principio del trattamento preferenziale, come già visto, era individuabile nell'art. 2, comma 4, della Direttiva 76/207/CEE.

Da un confronto tra il comma 4, dell'art. 141 TCE e il comma 4, dell'art. 2, della Direttiva 76/207/CEE, una prima differenza è individuabile nel significato che il legislatore comunitario attribuisce allo strumento delle misure preferenziali.

Lo strumento in esame, così come definito nella nuova formulazione dell'art. 141 TCE, prende le distanze da quello che era l'obiettivo iniziale della CEE, che si limitava solamente a garantire alle donne il raggiungimento dello stesso livello retributivo degli uomini, senza tenere conto di tutte quelle discriminazioni che per troppo tempo erano state perpetuate a danno delle donne in ambito lavorativo.

La svolta consiste, dunque, nell'attuazione del principio del trattamento preferenziale attraverso il riconoscimento, nell'esercizio dell'attività professionale, di vantaggi specifici in favore delle donne, al fine di assicurare e non di compromettere l'effettiva parità uomo-donna.

In secondo luogo, anche i destinatari sono individuati diversamente. Infatti, mentre il comma 4, dell'art. 2 della Direttiva 76/207/CEE individuava esclusivamente nella figura femminile il soggetto destinatario del trattamento preferenziale, il comma 4 dell'art. 141 TCE adottava una formulazione neutrale e indifferenziata, al fine di garantire, in ambito lavorativo, uguali posizioni tanto agli uomini quanto alle donne e prevedendo l'attribuzione di vantaggi diretti e specifici al gruppo che, di fatto, risultava oggettivamente svantaggiato (Pollicino, 2005).

## *2. Il contributo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) nell'individuazione dei confini del trattamento preferenziale*

In seguito alla revisione del Trattato di Amsterdam, l'Unione europea, nell'ottica di consolidare un approccio coerente e integrato nei confronti della lotta alla discriminazione, nel dicembre del 2000, a Nizza, adottava la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, composta da un preambolo e 54 articoli, riconoscendole il valore giuridico di fonte primaria del diritto dell'Unione Europea. Tale Carta ha rappresentato un importante passo in avanti nel rafforzamento del processo di democratizzazione intrapreso dall'Unione Europea e ha modificato gli obiettivi originari di carattere solo

strettamente economico, propri della Comunità europea, dando avvio ad una nuova stagione attraverso l'individuazione di un preciso catalogo di diritti fondamentali basato sui seguenti valori di riferimento: *dignità (artt. 1-5), libertà (artt. 6-9), uguaglianza (artt. 20-25), solidarietà (artt. 26-30), cittadinanza (artt. 39-46) e giustizia* (artt. 47-50) (Trione, 2004; Blanke, 2009; Barbera, 2019). Così facendo, ha contribuito alla realizzazione del processo di integrazione europea, attraverso la sua azione di bilanciamento tra gli originari interessi economici, propri della CEE, e il riconoscimento della universalità dei diritti sociali, quali diritti fondamentali che spettano a tutti gli esseri umani. Per la prima volta, i diritti fondamentali dell'UE (civili, politici, economici e sociali), quali principi generali dell'ordinamento comunitario, trovavano collocazione in un unico documento (Troisi, 2012; Mengozzi, 2003). La novità del documento in esame consisteva, quindi, non tanto nel suo contenuto – essendo più che altro una codificazione dell'esistente – quanto piuttosto nelle modalità di catalogazione e sistemazione delle differenti categorie di diritti, dal momento che non li separava ma, al contrario, li univa fino a formare un'indivisibilità tra diritti civili, politici, economici e sociali (Pollicino, 2005).

Focalizzando l'attenzione sulla struttura della Carta, si nota come accanto ai tradizionali diritti fondamentali incentrati sulla libertà e sull'uguaglianza, quali il *diritto alla libertà e alla sicurezza* (art. 6), il *diritto alla libertà di espressione e di informazione* (art. 11), il *diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione* (art. 10), il *diritto di non discriminazione* (art. 21), il *diritto di parità tra uomo e donna* (art. 23), il *diritto di uguaglianza davanti alla legge* (art. 20), il *diritto alla libertà di riunione e di associazione* (art. 12), si pongono anche diritti fondamentali c.d. "nuovi", fortemente connotati da un carattere sociale ed economico quali il *diritto alla vita* (art. 2), il *diritto alla privacy e alla protezione dei dati personali* (artt. 7-9), il *diritto alla tutela dell'ambiente* (art. 37), il *diritto all'obiezione di coscienza* (art. 10), *il diritto alla protezione dei consumatori* (art. 38), il *diritto di tutela dei lavoratori in caso di licenziamento ingiustificato* (art. 30), il *diritto di negoziazione e di azione collettiva dei lavoratori* (art. 28), il *diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa* (art. 27), il *diritto alla protezione della proprietà intellettuale* (art. 17), *il diritto a una buona amministrazione* (art. 41), il *diritto all'accesso ai servizi di interesse economico generale* (art. 36).

Inoltre, come affermato nel preambolo, la Carta, avendo ad oggetto diritti il cui godimento "fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future", prevedeva anche una serie di norme intese a proteggere categorie di soggetti deboli, quali minori (art. 24), anziani (art. 25) e disabili (art. 26), nell'ottica di una tutela dell'uguaglianza non solo formale ma anche sostanziale (artt. 24-26) (La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Con riferimento specifico al trattamento preferenziale, la Carta di Nizza ha dato grande rilievo al principio di uguaglianza, a cui dedica il terzo titolo (artt. 20-26) a tenore del quale: *tutte le persone sono uguali davanti alla legge* (art. 20), cui segue *è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica e sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali* (art. 21), *il rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica* (art. 22), *l'uguaglianza di trattamento tra uomo e donna in tutti i campi* (art. 23, n. 1), e *accompagnata dall'esigenza di realizzare una parità sostanziale tra i due sessi, con la previsione della possibilità di adottare misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato* (art. 23, n. 2).

Le disposizioni richiamate fanno emergere una stretta correlazione tra il principio della parità di trattamento, sancito dall'articolo 20 della Carta – principio generale del diritto dell'Unione – e quello di non discriminazione enunciato all'articolo 21, comma 1, del medesimo documento. I due principi, dotati ognuno di una propria autonoma funzione, appaiono interscambiabili e ciò in virtù della considerazione secondo cui, nel diritto, a un uguale trattamento corrisponde necessariamente il diritto a non essere discriminati.

Dunque, il principio di non discriminazione, enunciato nell'art. 21, comma 1, diviene, sulla base del valore conferitogli dalla Carta, un principio generale del diritto dell'Unione, che offre non soltanto una tutela effettiva alle tradizionali discriminazioni basate su sesso, razza, religione ed etnia, ma si estende anche a nuove forme di discriminazione che trovano origine in convinzioni personali, handicap, età e tendenze sessuali, con riferimento alle opportunità di accesso, ai trattamenti economici e normativi, al grado di copertura rispetto ai rischi nascenti dal rapporto di lavoro, alla segmentazione dei mercati del lavoro e al grado di esposizione al rischio di povertà.

Nella direzione appena tracciata, si è mosso anche il diritto secondario con le Direttive di seconda generazione, così denominate in quanto appartenevano alla seconda fase temporale dell'evoluzione del diritto antidiscriminatorio, aprendo una nuova stagione che avrebbe comportato l'estensione del raggio d'azione del principio di non discriminazione anche all'ambito dell'accesso e della fornitura di beni e servizi, quali istruzione, sanità, alloggi, trasporto, servizi assicurativi, *public utilities*.

A tale proposito, la Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e la Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, relativa alla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, emanate sulla base giuridica dell'art. 13 TFUE, hanno definitivamente regolato e dato attuazione al principio di non discriminazione.

In particolare, la Direttiva 2000/43/CE ha esteso il campo di applicazione del divieto di discriminazione, in un primo momento circoscritto all'esclusivo settore del lavoro, anche all'accesso e alla fornitura di beni e servizi, mentre la Direttiva 2000/78/CE ha conservato il campo di applicazione tradizionale dell'occupazione e delle condizioni di lavoro.

L'ulteriore novità introdotta dalle Direttive di seconda generazione riguarda, inoltre, l'attribuzione del valore di bene protetto alla dignità della persona, inserendo, così, il divieto di discriminazione nella sfera dei diritti umani (Favilli, Guarriello, 2017).

In questo modo, il principio di parità di trattamento ha acquistato il valore di tutela della personalità umana e ha posto l'attenzione sull'individuo in quanto tale, senza distinzione di sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, handicap, età e tendenze sessuali (Tria, 2017).

Tornando all'analisi della CDFUE, sempre con stretto riferimento all'oggetto della presente trattazione, l'art. 23, ricalcando in larga parte le previsioni appena menzionate, al primo comma asserisce che:

"La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione".

In primo luogo, occorre notare l'inversione dell'ordine delle parole in quanto non si parla più di "parità tra uomini e donne", bensì di "parità tra donne e uomini" e ciò in virtù della maggiore frequenza di atti discriminatori perpetuati nei confronti delle persone di sesso femminile. Invero, il divieto di discriminazione non tutela soltanto le donne, ma anche gli uomini, da tutte quelle normative o prassi che, pur se in ipotesi meno frequenti, risultano, però, essere comunque, discriminatorie in quanto fondate sulla distinzione del sesso (vedi, per esempio, Corte Giust., 13 novembre 2008, Commissione c. Italia, C-46/07 che riguarda la normativa italiana, la quale riconosceva ai dipendenti pubblici il diritto di percepire la pensione di vecchiaia a età diverse, rispettivamente sessantacinque anni, se uomini, e sessant'anni se donne. Discriminazioni di questo tipo, c.d. a rovescio, ritenute ingiustificate o sproporzionate dalla Corte di Giustizia, sono state talvolta riconducibili proprio ad azioni positive in favore delle donne).

In secondo luogo, il medesimo comma assicura la parità "in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione", non limitandosi a perseguire l'obiettivo dell'uguaglianza solo con riferimento all'ambito del lavoro, conformemente a quanto previsto originariamente dalla CEE, ma, pur rimanendo quello prevalente, lo estende in tutti gli ambiti.

Alla luce di quanto detto, quindi, il primo comma dell'art. 23 CDFUE ribadisce il principio della parità tra i sessi, insito nella regola generale di uguaglianza prevista dall'art. 20 CDFUE e nel divieto generale di

discriminazione – comprese quelle fondate sul sesso – stabilito dall'art. 21 CDFUE.

L'art. 23 CDFUE compie inoltre un ulteriore sforzo rispetto al perseguimento della sola politica antidiscriminatoria, individuando specificatamente le misure di diritto diseguale nel principio stesso di parità di trattamento (Spitaleri, Vallauri, 2017).

A tal fine, il secondo comma stabilisce:

"Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato".

Tale comma, che riprende, a sua volta, l'articolo 157 TFUE, comma 4, secondo cui:

"il principio della parità di trattamento non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato o a prevenire o compensare determinati svantaggi nella carriera professionale",

riconosce piena legittimità all'adozione di vantaggi specifici in favore del sesso sottorappresentato in un determinato ambito sociale o lavorativo, ossia alle misure preferenziali funzionali alla rimozione delle condizioni di svantaggio presenti in un determinato ambito sociale o lavorativo, al fine di garantire una coesistenza armoniosa e una partecipazione equilibrata all'interno della società tanto alle donne quanto agli uomini.

In concreto, attuare tali misure significa realizzare il principio di uguaglianza sostanziale, attraverso la rimozione di tutti quegli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza non soltanto del singolo individuo ma dei cittadini in generale, impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Si tratta perciò di misure capaci di contrastare, in particolare, le discriminazioni indirette, cioè quelle in grado di produrre, attraverso atti o comportamenti apparentemente neutri, effetti svantaggiosi per chi appartiene a un determinato gruppo. Ciò è ulteriormente confermato dal riferimento presente nel secondo comma dell'art. 23 CDFUE al "sesso sottorappresentato", il quale colloca la questione in una dimensione collettiva, per cui le misure preferenziali sono legittime se giustificate dalla necessità di rimediare non alla condizione di discriminazione individuale, bensì a una condizione di segregazione che riguardi un gruppo. Tale riferimento assume inoltre un significato bidirezionale, utilizzabile nel caso di un'eventuale condizione di sottorappresentazione, a favore di entrambi i sessi (Spitaleri, Vallauri, 2017).

L'art. 23 CDFUE denota, quindi, una presa di coscienza circa l'entità del principio della parità di trattamento tra i generi, il cui raggiungimento diventa possibile, considerando tanto la dimensione negativa, concernente il divieto di discriminazione (tutela statica/difensiva), quanto la dimensione positiva delle misure preferenziali (tutela attiva/correttiva).

In altre parole, l'individuazione di specifiche misure, con cui attuare il trattamento preferenziale, da parte della CDFUE ha comportato da un lato il riconoscimento di un nucleo di diritti legati alla persona della lavoratrice e dall'altro ha definito i confini del principio del trattamento preferenziale al fine di ovviare all'eventuale rischio di incappare in forme discriminatorie in sfavore dell'altro sesso.

## *3. Il ruolo determinante della Corte di Giustizia in tema di trattamento preferenziale*

*Nella seconda fase evolutiva del diritto antidiscriminatorio europeo rispetto al principio del trattamento preferenziale, sotto il profilo giurisprudenziale, si annoverano due importanti casi: il caso Badeck e il caso Abrahamsson.*

### *3.1 Il caso Badeck*

Con riferimento al caso Badeck, procedimento C-158/97, il 28 novembre 1994, il signor Badeck e altri 45 deputati del Land dell'Assia chiedevano allo Staatsgerichtshof del Land dell'Assia (Repubblica federale tedesca) di valutare la legittimità di una legge del Land – adottata il 21 dicembre 1993 e promulgata il 30 dicembre 1993 con una validità fissata in tredici anni a partire dalla sua entrata in vigore – concernente la parità uomo-donna, che prevedeva dei piani di trattamento preferenziale con obiettivi vincolanti relativi alle condizioni di accesso, di lavoro e di carriera per le donne (art. 1) al fine di rimediare alla situazione di sotto-rappresentanza femminile nel settore pubblico.

I ricorrenti sostenevano l'incompatibilità della suddetta Legge tanto con il principio costituzionale della *scelta dei più capaci* secondo cui la scelta e, quindi, la preferenza dei candidati doveva avvenire in base al merito, quanto con il principio della *parità di trattamento* in virtù del quale, riconoscendo a tutti i cittadini il diritto alle pari opportunità nelle condizioni di partenza, faceva espresso divieto di accordare privilegi e automatismi in favore di un gruppo specifico di soggetti. Per di più, la normativa in oggetto risultava essere, sempre secondo i ricorrenti, in contrasto con la Direttiva 76/207/CEE, così come interpretata dalla Corte di Giustizia in occasione della sentenza Kalanke (Corte di Giustizia, C-158/97, Badeck).

Nello specifico, il Land tedesco prevedeva uno schema legislativo con un piano di promozione femminile contenente, ogni due anni, obiettivi vincolanti fissati sulla base di criteri stabiliti in base alle particolarità esistenti all'interno di ogni settore e servizio e relativi ai sistemi di quote nelle assunzioni e promozioni, al fine di aumentare la presenza delle donne nei settori in cui erano sottorappresentate.

Il suddetto schema risultava peraltro connotato dai seguenti elementi: in primo luogo, più della metà dei posti da coprire, in un settore in cui le donne erano sottorappresentate, doveva essere occupata da esponenti di sesso femminile, a meno che non si dimostrasse effettivamente la mancanza da parte delle candidate delle qualifiche necessarie per svolgere con profitto le mansioni richieste. In secondo luogo, tenuto conto della presunta idoneità della qualifica posseduta dalle candidate, in caso di insufficiente qualificazione della candidata per un determinato lavoro, così come ritenuto dal datore di lavoro, quest'ultimo ne avrebbe dovuto provare l'assenza nel caso concreto. In terzo e ultimo luogo, nella valutazione delle qualifiche, le competenze e le esperienze acquisite nell'assistenza di bambini o soggetti bisognosi di cure in ambito domestico (lavoro familiare) dovevano essere prese in considerazione solo nel caso rilevassero nella valutazione dell'idoneità, preparazione e capacità di entrambi i candidati.

Alla luce di quanto previsto, la Corte del Land dell'Assia, prima di procedere al controllo di costituzionalità della normativa in esame, sospendeva il procedimento e sottoponeva alla Corte di Giustizia un quesito pregiudiziale ex art. 177 CE, domandando se la normativa nazionale fosse compatibile con quanto stabilito nella Direttiva 76/207/CEE. Così facendo, la Corte di Giustizia veniva interrogata per la terza volta circa la questione relativa alla compatibilità tra l'art. 2, commi 1 e 4, della Direttiva 76/207/CEE e la normativa nazionale tedesca (Corte di Giustizia, C-158/97, Badeck).

Sulla questione pregiudiziale, la Corte di Giustizia si pronunciava scomponendola in quattro parti.

Sulla prima parte del quesito, relativo al vincolo di preferenza delle donne e ai criteri di valutazione dei candidati, la Corte osservava che la Legge in oggetto fissava una "quota finale flessibile", non stabilendo in modo unitario le quote valide per il complesso di settori e di servizi interessati, e continuava sottolineando come la procedura di selezione dei candidati prevista dalla Legge del Land comprendesse innanzitutto la valutazione dell'idoneità, delle qualifiche e delle capacità professionali dei candidati in conformità alle esigenze del posto da occupare o dell'ufficio da ricoprire. Tale valutazione si basava su specifici criteri di giudizio, quali la competenza e l'esperienza acquisite nell'assistenza di bambini o soggetti bisognosi di cure in ambito domestico. L'età, l'anzianità di servizio e la data dell'ultima promozione rilevavano solo ai fini dell'accertamento di idoneità, rendimento e capacità dei candidati e delle candidate.

Con riferimento, invece, allo stato di famiglia o al reddito del partner, ambedue erano privi di rilievo nella valutazione del candidato. Allo stesso modo, le occupazioni a tempo parziale, i congedi e i ritardi nell'ottenere il certificato di formazione dovuti alla cura di bambini o familiari bisognosi di cura non dovevano avere effetti negativi sull'esito della valutazione del candidato.

A tale proposito, l'Avvocato generale Antonio Saggio sosteneva, nelle sue conclusioni, che la normativa in esame non prevedeva l'obbligo di assunzione o di promozione di candidati di sesso femminile, ma definiva solamente un meccanismo di preferenza (art.10), la cui finalità consisteva nell'agevolare l'inserimento e lo sviluppo della carriera delle donne nel mercato del lavoro, senza penalizzarle per il ruolo svolto all'interno del nucleo familiare. La disposizione, pertanto, risultava essere in linea con quanto disposto dalla Direttiva 76/207/CEE (Corte di Giustizia, C-158/97, Badeck).

La seconda parte del quesito pregiudiziale, sottoposto alla Corte di Giustizia, riguardava, invece, i posti temporanei del servizio scientifico e per assistenti scientifici, i quali dovevano prevedere una quota minima di personale femminile pari almeno a quella esistente tra i laureati, i dottori di ricerca e gli studenti di ciascuna materia. Tale ambito acquistava un carattere speciale rispetto agli altri settori, giustificato dal fatto che la quota minima di personale femminile doveva essere calcolata in base al numero di donne che avevano acquisito nel settore scientifico un'adeguata professionalità (nel caso di specie poteva essere ammessa anche una presenza femminile inferiore al 50%). Si rilevava, quindi, una differente preferenza nel settore scientifico rispetto agli altri settori per i quali si tendeva, invece, ad assicurare una presenza femminile pari al 50% della forza lavoro occupata. Secondo la Corte, tale limite, volto a istituire la preferenza a favore delle donne, non fissato in modo assoluto ma parametrato su un dato reale ovvero il numero di donne che avevano acquisito una formazione professionale appropriata in tale ambito, risultava essere ancora una volta compatibile con quanto previsto dalla Direttiva 76/207/CEE.

Il terzo profilo della questione pregiudiziale riguardava i programmi di orientamento e formazione professionali, per i quali dovevano essere riservati alle donne almeno la metà dei posti, qualora fossero risultate sottorappresentate (Corte di Giustizia, C-158/97, Badeck).

In altre parole, nella prospettiva di far ottenere alle candidate una qualificazione per accedere a professioni nel pubblico impiego, la normativa del Land non riservava loro posti di lavoro, bensì posti nei programmi di formazione.

La normativa del Land inoltre stabiliva con chiarezza che, nonostante fosse prevista una quota finale rigida nell'accesso al settore dell'orientamento e della formazione professionale, tale rigidità non era assoluta, dal momento che nessun candidato era escluso definitivamente dalla formazione e che, in caso di un numero non sufficiente di candidature femminili, più della metà

dei posti poteva essere occupata da uomini. La Corte, quindi, constatava l'efficacia di tali interventi, i quali si limitavano a garantire alle candidate la possibilità di perseguire una carriera in condizioni di parità rispetto ai candidati, migliorando effettivamente le loro opportunità di lavoro nel pubblico impiego.

In tal modo, secondo l'Avvocato generale Saggio, tali interventi si inquadravano in un ambito più ristretto di pari opportunità in quanto, consistendo in interventi sull'orientamento e sulla formazione professionale, si ponevano come obiettivo la rimozione delle cause delle minori opportunità di lavoro e di carriera concesse alle donne, motivo per cui, anche su questo punto, la Corte di Giustizia confermava la compatibilità delle misure adottate con quanto disposto dalla Direttiva 76/207/CEE.

Il quarto punto della questione pregiudiziale, sul quale i ricorrenti sostenevano l'incompatibilità della normativa nazionale rispetto al diritto comunitario, riguardava le interviste di lavoro finalizzate all'assunzione di nuovo personale, sempre nell'ottica di agevolare l'ingresso nel mondo del lavoro e la carriera delle donne. A tale riguardo, la Corte, richiamando quanto disposto dalla normativa nazionale, stabiliva delle regole, per il numero di colloqui di assunzione da accordare alle donne, basate su due criteri distinti: il primo prevedeva la convocazione di tutte le candidate qualificate con requisiti idonei a quanto richiesto dal bando di concorso e di conseguenza tutti i candidati in numero pari, superiore o inferiore a quello delle candidate; il secondo prevedeva la convocazione solo di un numero limitato di candidati qualificati di sesso femminile e in tal caso, quindi, solo un numero pari di candidati di sesso maschile. Allo stesso tempo, però, la Corte prescriveva anche lo svolgimento di un esame preliminare delle candidature, convocando pertanto solo i candidati e le candidate in possesso di tutti i requisiti stabiliti o previsti.

L'Avvocato generale Saggio osservava, di fatto, come tale misura, al pari dei programmi di formazione e orientamento, non mirasse a conseguire un risultato definitivo di assunzione o promozione, ma offrisse possibilità supplementari alle donne per agevolarne l'ingresso nel mondo del lavoro e la carriera. Alla luce di quanto detto, anche in questo caso la disposizione non risultava essere in contrasto con la Direttiva 76/207/CEE (Corte di Giustizia, C-158/97, Badeck).

Il quinto e ultimo punto del quesito pregiudiziale atteneva alla formazione degli organi rappresentativi dei lavoratori e di quelli di amministrazione e di controllo.

Secondo la normativa tedesca, la metà dei membri nella composizione di commissioni, consigli, organismi di amministrazione e controllo e di collegi di altro tipo doveva essere costituita da donne.

La Corte di Giustizia ne ammetteva la legittimità rispetto alla Direttiva 76/207/CEE in virtù della natura programmatica e non vincolante della

disposizione, che avrebbe richiesto in ogni caso una modifica della normativa per garantire la partecipazione paritaria delle donne in tali collegi.

Di diverso avviso era, invece, l'Avvocato generale Saggio, secondo cui la normativa tedesca contrastava con il diritto di parità di trattamento dei lavoratori, ponendosi oltre i limiti relativi all'adozione di misure volte a promuovere le pari opportunità delle donne.

In conclusione, la Corte di Giustizia, richiamando le sue precedenti sentenze Kalanke e Marschall, ammetteva la legittimità della normativa tedesca e sosteneva che tutte le candidature dovevano essere oggetto da parte del giudice di una valutazione obiettiva che, tenesse conto della situazione particolare dei candidati e delle candidate, non ammettendo il carattere assoluto, automatico, incondizionato delle misure preferenziali, che dovevano invece prevedere meccanismi di applicazione flessibili nonché derogabili nelle singole situazioni (Corte di Giustizia, C-158/97, Badeck).

### *3.2 Il caso Abrahamsson*

Altro caso interessante è sicuramente il caso Abrahamsson del 2000, procedimento C-407/98, su cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi riguardo alla compatibilità tra diritto comunitario e regime nazionale svedese, spezzando il monopolio dell'organo giurisdizionale tedesco nella veste di giudice di rinvio pregiudiziale in materia di trattamento preferenziale.

Tuttavia è opportuno fare una breve premessa, prima di analizzare il caso in esame.

La normativa svedese, infatti, nel panorama europeo, è stata probabilmente la più esplicita con riferimento allo strumento del trattamento preferenziale, la cui caratteristica principale consisteva nella possibilità e in alcuni casi nell'obbligo di assumere il candidato del sesso sottorappresentato anche nel caso in cui non avesse qualifiche e meriti tali da considerarlo il più idoneo.

Richiamato velocemente quanto stabilito dalla normativa svedese e ritornando al caso Abrahamsson, il 3 giugno 1996, l'Università di Goeteborg pubblicava un bando relativo al concorso per una cattedra vacante di professore in scienze dell'idrosfera – in particolare dei processi fisici e biogeochimici delle acque – in cui specificava che il posto da ricoprire doveva considerarsi parte integrante del programma dell'Università diretto alla promozione delle pari opportunità tra i sessi nella vita professionale in conformità al regolamento n. 936 del 1995 che ammetteva, se necessario e ove possibile, misure c.d. di discriminazione positiva.

Al concorso si presentavano otto candidati tra cui le signore Katarina Abrahamsson, Georgia Destouni, Elisabet Fogelqvist e il signor Leif Anderson.

La commissione di nomina della facoltà di Scienze, incaricata della selezione, procedeva con due distinti scrutini: il primo prendeva in considerazione soltanto la qualificazione scientifica dei candidati, quindi i

meriti scientifici, mentre il secondo considerava sia i meriti scientifici dei candidati che i criteri indicati dal regolamento 1995/936.

Nell'ambito del primo scrutinio, si classificava al primo posto il signor Anderson con cinque voti, mentre la signora Destouni otteneva solamente tre voti.

Nell'ambito, invece, del secondo scrutinio, tenuto conto sia dei meriti scientifici che del regolamento 1995/936, la signora Destouni si classificava prima con sei voti, mentre il signor Anderson ne otteneva soltanto due. Tuttavia, la vincitrice del concorso rinunciava all'incarico e il rettore decideva di rimettere la pratica alla commissione esaminatrice, tenuto conto che il secondo e terzo classificato erano rispettivamente il signor Anderson e la signora Fogelqvist. A sua volta, la commissione dichiarava che, secondo la maggioranza dei propri membri, la differenza delle qualifiche tra il signor Anderson e la signora Fogelqvist era piuttosto rilevante e ciò sollevava diverse perplessità circa l'obbligo di preferire il candidato donna. Ciononostante, contro ogni aspettativa, il 18 novembre 1997, il rettore nominava la signora Fogelqvist, dichiarando che la differenza di qualifiche tra il secondo candidato e la terza candidata in graduatoria non era tale da rendere l'azione correttiva contrastante con il criterio di oggettività nella selezione dei candidati.

A questo punto, il provvedimento di assunzione veniva impugnato dai candidati non vincitori, il signor Anderson e la signora Abrahamsson, adducendo quale motivazione che la nomina della signora Fogelqvist si sarebbe posta in contrasto con l'art. 3 del regolamento 1995/936 e con le norme del diritto comunitario, così come interpretate nella sentenza Kalanke. Oltretutto, la signora Abrahamsson sosteneva che la sua produzione scientifica fosse di livello superiore rispetto a quella della signora Fogelqvist e, allo stesso tempo, ammetteva che il signor Anderson aveva meriti superiori ai suoi. Nel quadro di questo procedimento, la commissione esaminatrice per gli istituti di insegnamento superiore, in qualità di organo amministrativo, decideva di sottoporre il caso all'attenzione della Corte di Giustizia, a mente dell'art. 177 CE.

Nel merito, venivano sottoposte alla Corte di giustizia quattro questioni pregiudiziali.

Sulla prima, relativa al vincolo di preferenza delle donne e ai criteri di valutazione dei candidati, la Corte, rammentando il caso Badeck, precisava che, nella procedura di selezione del procedimento *a quo*, la qualificazione dei candidati non era stata valutata secondo criteri chiari e certi, idonei a evitare o a compensare gli svantaggi nella carriera professionale delle persone appartenenti al sesso sottorappresentato. In ragione di ciò emergeva che, sulla base di quanto previsto dalla normativa svedese sul pubblico impiego, un candidato appartenente al sesso sottorappresentato, in possesso di qualifiche sufficienti, e purché la differenza dei meriti e delle qualifiche rispetto al candidato di sesso opposto non fossero tali da violare il criterio di obiettività

da osservare nelle assunzioni, doveva essere preferito automaticamente. In questo modo, le candidature non erano sottoposte a una valutazione obiettiva che tenesse conto della singola situazione personale di tutti i candidati, con la conseguenza che la scelta del candidato sarebbe dipesa dal possesso delle qualifiche sufficienti e dall'appartenenza al sesso sottorappresentato. Tale metodo di selezione risultava, quindi, sproporzionato rispetto allo scopo perseguito dall'art. 141 TCE, oltre che non compatibile ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 4, della Direttiva 76/207/CEE.

Sul punto, si è espresso sempre l'Avvocato generale Saggio – il medesimo del caso Badeck –, secondo cui, al pari del caso precedente, anche in quello in esame venivano ripresi la tematica delle azioni positive e i suoi limiti.

In particolare, l'Avvocato generale sosteneva che un'azione di promozione delle donne nel mondo del lavoro, che prevede una preferenza femminile, è legittima, secondo l'ordinamento comunitario, nel momento in cui consente al datore di lavoro di poter scegliere il candidato che presenta il profilo più idoneo, non altera meriti e qualifiche dei candidati e considera il sesso un criterio complementare in grado di concorrere con gli altri criteri della valutazione complessiva.

Sulla base di queste caratteristiche mancanti nell'ordinamento svedese, anche secondo l'Avvocato generale non erano presenti i presupposti affinché la normativa nazionale fosse compatibile con quanto previsto dall'ordinamento comunitario.

La seconda questione, invece, atteneva al caso in cui il contenuto della normativa svedese trovasse applicazione con riferimento esclusivo alle selezioni dirette ad assegnare un numero di posti preventivamente determinato, nonché limitato come nel caso di posti creati nell'ambito di un programma speciale adottato da un singolo istituto di insegnamento superiore – ad esempio, istituzione di posti riservati a professori e ricercatori al fine di promuovere le pari opportunità in virtù del regolamento 1995/936 – che autorizzava l'applicazione di misure di discriminazione positiva. Ciononostante, secondo la Corte di Giustizia, una normativa nazionale di questo tipo, seppur circoscritta al caso descritto, risultava essere, comunque, sproporzionata e non legittima rispetto all'art. 141 TCE, comma 4 e all'art. 2, commi 1 e 4, della Direttiva 76/207/CEE. A tale proposito, anche l'Avvocato generale Saggio riteneva che l'applicabilità più o meno estesa dell'azione positiva prevista dalla normativa nazionale non giustificasse l'illegittimità della misura, che risultava essere, comunque, non compatibile con il diritto comunitario.

Con la terza questione, alla Corte di Giustizia si chiedeva se fosse possibile accordare a un candidato del sesso sottorappresentato una preferenza rispetto a un concorrente dell'altro sesso, purché i candidati possedessero meriti equivalenti o quasi equivalenti. La Corte si pronunciava a riguardo favorevolmente, affermando la congruità di tale regola giurisprudenziale nazionale con l'art. 141 TCE, comma 4, e l'art. 2, commi 1 e 4, della Direttiva

76/207/CEE, a fronte di un esame obiettivo che tenesse conto della singola situazione personale di tutti i candidati.

In ultimo, con la quarta questione, il giudice di rinvio domandava alla Corte di giustizia se le soluzioni del 1°, 2° e 3° quesito fossero differenti a seconda che la selezione del candidato concernesse un posto di livello superiore o un posto di livello inferiore. La Corte di giustizia risolveva il quesito, affermando che il principio della parità di trattamento uomo-donna, così come previsto dal diritto comunitario, non dipendeva dal livello del posto da ricoprire. A conferma di quanto appena sostenuto, si ponevano le conclusioni dell'Avvocato generale Saggio, secondo cui l'incompatibilità del regime nazionale rispetto alla disciplina dettata dal diritto comunitario non sarebbe venuta meno nel caso in cui la normativa in esame avesse trovato applicazione con riferimento ai posti di livello inferiore ovverosia a posti di livello superiore (Corte di Giustizia – C – 407/98, Abrahamsson).

In pratica, la misura preferenziale prevista in questo caso dalla normativa svedese a favore delle donne (trattamento preferenziale rispetto agli uomini nell'accesso alla docenza universitaria), veniva giudicata dalla Corte di Giustizia incompatibile con le disposizioni del diritto comunitario, in quanto sproporzionata rispetto allo scopo e tale da comprimere in modo eccessivo e ingiustificato i diritti dei candidati di sesso maschile.

Dalla ricostruzione dell'intera vicenda va rilevato come la sentenza Abrahamsson ponesse ancora una volta l'accento sui confini entro cui la misura preferenziale doveva operare e sulla sua necessaria proporzionalità in deroga al principio di uguaglianza, nell'ottica di perseguire e di garantire il principio di pari opportunità nel mercato del lavoro tanto a uomini quanto a donne.

Per il conseguimento di tale obiettivo, secondo la Corte di Giustizia, una normativa preferenziale in materia di accesso o promozione nel pubblico impiego, a favore del genere sottorappresentato, deve ritenersi legittima se: la priorità non è assoluta; non segue regole rigide, ma ammette variazioni e deroghe riferite a qualità personali dei candidati; esiste una notevole sotto rappresentanza della categoria che beneficia dell'azione positiva che deve essere temporanea, non-automatica, nonché proporzionata allo scopo che si vuole conseguire (Piergigli, 2017).

## Parte IV: *Il diritto del lavoro dell'Unione europea nella nuova fase della dimensione sociale europea: il Pilastro europeo dei diritti sociali e la nuova Direttiva UE n. 1158/2019*

### *1. Verso una dimensione sociale europea*

L'originaria assenza, nei trattati istitutivi, di riferimenti ai diritti fondamentali rappresentava una lacuna nell'ordinamento comunitario tale da far scaturire una collisione, in generale, tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali e, in particolare, tra libertà economiche e diritti sociali (Ferrera, 2018). Tale lacuna è stata, tuttavia, colmata progressivamente sia per l'intensa attività svolta dalla Corte di Giustizia, in risposta alle forti sollecitazioni provenienti soprattutto dalla Corte costituzionale tedesca, sia attraverso un'espressa e adeguata costituzionalizzazione dei diritti sociali fondamentali, direttamente in un unico testo organico, denominato Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Nell'affermazione dell'autonomia costituzionale dell'Unione, determinante è stata, quindi, l'introduzione della CDFUE, grazie alla quale l'individuo in concreto acquista particolare rilievo (Rodesi, 2004).

In particolare, la Carta attribuisce un ruolo essenziale al principio di dignità umana, la cui centralità è immediatamente percepibile attraverso la valorizzazione della persona. Invero, la Carta la menziona non solo nel suo Preambolo, al primo posto tra i valori indivisibili e universali, ma vi dedica anche il primo articolo "Dignità umana" del Titolo primo rubricato "Dignità", a mente del quale "La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata".

La Carta, dunque, riconoscendo la tutela della persona, fornisce protezione all'individuo che deve essere salvaguardato nella sua unicità. Si tratta, quindi, del primo documento giuridico internazionale in cui la dignità compare in piena autonomia rispetto ai valori della libertà e dell'uguaglianza a cui tradizionalmente veniva associata.

Per la dignità umana, è avvenuto, pertanto, nel corso della seconda metà del secolo scorso, quanto si era verificato per i diritti umani.

Inizialmente, infatti, i diritti umani si riferivano all'essere umano in astratto, indipendentemente da qualsiasi determinazione concreta (sesso, razza, lingua, ecc.…), riservando a ciascun individuo il diritto di essere trattato nello stesso modo e di non essere privato della libertà e dei propri diritti in ragione della sua particolare condizione. Tale primo processo insisteva sulla necessità dell'uguale trattamento degli esseri umani.

Successivamente, l'attenzione si è posta, invece, sull'individuo in concreto, tenuto conto della specificità dei suoi diversi status, distinti a seconda del sesso, dell'età, delle condizioni fisiche o del contesto sociale. In questo secondo processo, è emersa la necessità di un trattamento

differenziato: la donna dall'uomo, il bambino dall'adulto, l'adulto dall'anziano, il sano dal malato e così via. Quest'ultimo processo ha fatto spostare l'attenzione dall'essere umano considerato in astratto, uguale a qualsiasi altro individuo, all'essere umano considerato in concreto, con tutte quelle diversità che gli derivano dal far parte di un gruppo piuttosto che di un altro o dal trovarsi in una fase della vita piuttosto che in un'altra. Al tempo stesso, qualcosa di analogo è accaduto per la dignità, che non si riferisce più al soggetto inteso in senso astratto, bensì all'individuo concreto nelle diverse fasi della sua vita, dal concepimento alla morte naturale e, addirittura, oltre.

Per questo motivo, come per l'uguaglianza è stata lanciata una vera e propria sfida, ovvero quella della rilevazione delle differenze che esigono di trattare diversamente gli individui in base alla loro particolare condizione, parallelamente, alla dignità è stata lanciata una sfida analoga, cioè quella di stabilire che cosa significa in concreto tutelarla nelle molteplici situazioni in cui può essere violata.

Sulla base di quanto detto, consegue che la dignità umana deve essere intesa, in primo luogo, come un valore, connessa al fatto che l'essere umano si differenzia sia dal resto degli esseri naturali, in qualità di *animal rationale*, sia dagli altri suoi simili, per il ruolo attivo che svolge nella vita pubblica. In tal senso, la dignità gli deriva non solo dall'essere al culmine della scala gerarchica degli esseri naturali ma anche dalla posizione che ricopre nella scala gerarchica sociale.

In secondo luogo, la dignità deve essere intesa come imprescindibile a ciascun essere umano, che gli spetta in quanto tale, indipendentemente da tutti quegli elementi empirici che caratterizzano le sue diverse condizioni di vita e, dunque, si riferisce all'essere umano dal momento del concepimento e persino oltre la sua morte (Becchi, 2013). Pertanto, il principio della dignità umana sembra essere stato l'elemento caratterizzante il percorso evolutivo della dimensione europea sempre più attenta alle prospettive sociali e, quindi, alla tutela dell'essere umano. In particolare, per quanto qui di interesse, con riferimento al principio di non discriminazione, la tutela della dignità umana rafforza il diritto del lavoratore a non essere discriminato, quindi, ad avere pari opportunità in termini di accesso al lavoro, alle progressioni di carriera e alla parità retributiva, quest'ultima da garantire in tutti i casi in cui risultano soddisfatte le seguenti condizioni: stessa quantità di lavoro svolto, stessa qualità, stesso tempo impiegato.

A seguito della convergenza socioeconomica a cui mira la CDFUE, il 26 aprile 2017, la Commissione, riconoscendo l'importanza della dimensione sociale europea, ha presentato un pacchetto di documenti che si propone di rafforzare tale dimensione. Nucleo centrale del suddetto pacchetto è il Pilastro europeo dei diritti sociali, un testo giuridicamente non vincolante, ideato per la zona euro, ma rivolto a tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Nel prosieguo, dopo una breve presentazione del Pilastro, viene analizzato il contributo che tale documento ha apportato alla dimensione sociale europea

preesistente, attraverso un raffronto dei suoi principi rispetto a quelli già presenti nella CDFUE.

### *2. Il Pilastro europeo dei diritti sociali (PEDS)*

La crisi economico-finanziaria e l'avvento della globalizzazione, della rivoluzione digitale, del mutamento dell'organizzazione del lavoro e degli sviluppi sociali e demografici hanno posto l'Unione europea nella condizione di dover affrontare nuove opportunità e nuove sfide in termini occupazionali, innescando in essa sempre più l'esigenza di dare risposte concrete ai cittadini al fine di avvicinarli maggiormente al progetto di integrazione europeo ovvero alla creazione di un'Europa sociale ed economicamente più inclusiva.

È proprio in quest'ottica che si pone la creazione di un apposito Pilastro "*che tenga conto delle mutevoli realtà delle società europee e del mondo del lavoro e che possa fungere da bussola per una rinnovata convergenza nella zona euro*" (Discorso sullo stato dell'Unione, 2015, Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione europea), al fine di bilanciare la dimensione economica europea con il perseguimento di ambiziosi obiettivi afferenti alla dimensione sociale (Viale, 2017; Viale, 2018).

Di fatto, considerato che il progresso economico e quello sociale sono fortemente connessi tra loro, lo sviluppo del Pilastro europeo dei diritti sociali (PEDS) ha costituito l'opportunità per la creazione di un modello europeo più inclusivo, in grado di migliorare la competitività degli Stati membri e renderli più favorevoli agli investimenti, alla creazione di posti di lavoro nonché al rafforzamento della coesione sociale. In questo modo, il Pilastro si propone di rispondere efficacemente alle sfide attuali e future, sociali e occupazionali, al fine di ottemperare ai bisogni essenziali della popolazione e di garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali di pari passo con gli sviluppi economici.

Nello specifico, la proclamazione si compone complessivamente di 20 principi, che riguardano una varietà di questioni di politica sociale, concepiti come più efficaci diritti sociali, in favore degli individui, predisposti per gli Stati membri. Questi ultimi non introducono una legislazione del tutto nuova, ma integrano l'*acquis* comunitario già esistente al fine di rendere effettive o ampliare le tutele preesistenti. Tali principi, in altre parole, individuano in parte, il loro punto di riferimento in diritti già sanciti nella CDFUE nonché nelle Costituzioni nazionali dei Paesi membri e in parte, aggiungono novità per affrontare sfide derivanti dai cambiamenti sociali, tecnologici ed economici (Riggio, 2017; Ferrero, 2018; Gargiulo, 2019).

In particolare, il Pilastro è strutturato secondo tre macrocategorie che sono rispettivamente:

1) *le pari opportunità e accesso al mercato del lavoro*, compreso sviluppare competenze e apprendimento permanente, sostenere attivamente l'occupazione per incrementare le opportunità occupazionali,

facilitare le transizioni tra status differenti e migliorare le possibilità di impiego degli individui;

2) *condizioni di lavoro eque* per garantire l'adeguato ed effettivo bilanciamento tra i diritti e i doveri dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro, così come tra gli elementi di flessibilità e di sicurezza, per facilitare la creazione di nuovi posti di impiego, le assunzioni e l'adattabilità delle imprese e per promuovere il dialogo sociale;

3) *una protezione sociale adeguata e sostenibile e l'accesso a servizi sociali di alta qualità* (compresi l'assistenza all'infanzia, quella sanitaria e la prevenzione dai rischi di lunga durata), per assicurare dignitose condizioni di vita e protezione contro i rischi e mettere in grado i singoli di partecipare pienamente alla vita professionale e sociale.

Per quanto qui di interesse, il Pilastro ha rappresentato anche l'occasione per dare impulso a tutta una serie di iniziative dirette a incidere positivamente sull'occupazione femminile, che risulta essere tuttora sottorappresentata nel mercato del lavoro, da cui deriva una perdita economica annua pari a 370 miliardi di euro (Viale, 2017).

Emblematiche su tal punto le parole di Frans Timmermans, primo Vicepresidente della Commissione europea nell'ambito della Commissione Juncker, nel giorno della presentazione del Pilastro:

"Viviamo nel XXI secolo e il nostro atteggiamento nei confronti della vita e del lavoro, delle donne e degli uomini deve essere al passo con i tempi. Le nostre figlie e i nostri figli non dovrebbero essere tenuti ad aderire ai modelli dei nostri nonni. Non esiste un solo giusto equilibrio: si tratta di scelte. È ora che diamo a tutti la possibilità di scegliere davvero come desiderano plasmare la propria esistenza, crescendo i figli, dedicandosi alla carriera, occupandosi dei familiari anziani, vivendo la propria vita".

In questo scenario, l'incremento della partecipazione delle donne alla forza lavoro costituisce, quindi, uno degli obiettivi principali che si propone il Pilastro. Tuttavia, l'aumento del tasso di occupazione femminile non deve essere inteso solamente come una questione di diritti afferente la parità di trattamento, ma anche come una strategia che mira a garantire la conciliazione tra vita privata e vita professionale tanto per gli uomini quanto per le donne, secondo una prospettiva nella quale famiglia e lavoro non sono variabili che si escludono a vicenda, ma al contrario, sono entrambe componenti fondamentali per promuovere allo stesso tempo conciliazione, benessere e occupazione di qualità (Viale, 2017).

### *2.1 La parità di trattamento: raffronto tra il punto n. 2 PEDS e l'art. 23 CDFUE*

Ad oggi la parità di trattamento e di opportunità tra i sessi costituisce l'elemento fondante per una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia e dalla solidarietà (Mastroianni, Pollicino, Allegrezza, Pappalardo, Razzolini, 2017), pertanto, ai fini della trattazione in esame, occorre innanzitutto, prendere come riferimento il principio del Pilastro europeo dei diritti sociali dedicato alla parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini, a mente del quale:

"a. La parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere garantita e rafforzata in tutti i settori, anche per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, i termini e le condizioni di lavoro e l'avanzamento di carriera.

b. Donne e uomini hanno diritto alla parità di retribuzione per lavoro di pari valore".

Il principio in commento è collocato nel Capo I rubricato "Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro", punto n. 2 dedicato alla "Parità di genere". Esso è suddiviso in due paragrafi.

La lettera a) riguarda il principio della parità tra i sessi che, grazie all'intensa attività normativa e giurisprudenziale dell'Unione europea, ha progressivamente assunto una connotazione sociale e costituisce ad oggi un diritto fondamentale della persona umana, riconosciuto da tutti gli Stati dell'UE. In particolare la disposizione in commento, da un lato, inverte l'ordine delle parole *donne e uomini,* ribadendo, in tal modo, quanto già stabilito dall'art. 23 CDFUE, comma 1, ovvero che la maggioranza degli atti discriminatori si verifica nei confronti delle persone di sesso femminile, dall'altro garantisce parità di trattamento e di opportunità tanto a donne quanto a uomini.

La disposizione riafferma inoltre il diritto di non discriminazione, in ragione del genere, nell'ambito del rapporto di lavoro. Il punto n. 2, lett. a), infatti, riguarda espressamente la pari opportunità tra donne e uomini, che deve essere garantita e rafforzata nell'ambito dei rapporti di lavoro, anche per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, i termini e le condizioni di lavoro nonché l'avanzamento di carriera. Nonostante la parità tra uomini e donne, con riferimento al mercato del lavoro, costituisca uno degli obiettivi principali cui mira il Pilastro europeo dei diritti sociali, appare evidente come il punto n. 2, lett. a), si limiti solamente a richiamare quanto già previsto dal comma 1, dell'art. 23 CDFUE in merito al principio di pari opportunità, non individuando alcuna nuova misura specifica da attuare nel

concreto per la piena realizzazione della tanto ambita uguaglianza solidarietà (Mastroianni, Pollicino, Allegrezza, Pappalardo, Razzolini, 2017; Bell, 2018).

La lettera b) del principio n. 2 del Pilastro affronta, invece, il diritto alla parità retributiva per uno stesso lavoro o di pari valore. Nell'UE, il suddetto diritto ha trovato una sua prima consacrazione nell'art. 119 CEE e in seguito, nella sentenza della Corte di Giustizia, con il caso Defrenne. La previsione di un'uguale retribuzione per lavoratori e lavoratrici costituisce, ad oggi, un diritto effettivo in virtù dell'art. 157 TFUE (ex. art. 119 CEE).

Anche in questa occasione, il Pilastro non aggiunge alcuna novità rispetto alle fonti già esistenti in tema di parità retributiva. Tuttavia, grazie a quanto previsto dal punto n. 2, lett. b), il Pilastro ha contribuito alla pubblicazione di un piano d'azione dell'UE finalizzato a contrastare il divario retributivo di genere. Infatti, poco dopo l'entrata in vigore del Pilastro, la Commissione ha presentato un piano d'azione, volto ad affrontare il suddetto problema per il periodo 2018-2019, la cui attuazione avrebbe dovuto consentire di migliorare l'osservanza del principio della parità di retribuzione, di favorire l'equilibrio tra vita professionale e vita privata nonché di infrangere il c.d. *soffitto di cristallo*, migliorando l'equilibrata partecipazione di uomini e donne nelle imprese a tutti i livelli di gestione e incoraggiando i governi e le parti sociali ad adottare misure concrete per migliorare l'equilibrio di genere nei processi decisionali (Pilastro europeo dei diritti sociali).

### *2.2 Il diritto alla conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa: raffronto tra il punto n. 9 PEDS e l'art. 33 CDFUE*

L'impulso alla parità di genere e all'inclusione della donna nel mercato del lavoro è perseguito, oltre che nel punto n. 2, anche nel punto n. 9 del Pilastro europeo dei diritti sociali, che pone l'attenzione sui genitori e sulle persone con responsabilità di assistenza, al fine di favorire il diritto alla conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa. In particolare, il punto n. 9 è collocato nel Capo II rubricato "Condizioni di lavoro eque" e prevede:

"I genitori e le persone con responsabilità di assistenza hanno diritto a un congedo appropriato, modalità di lavoro flessibili e accesso a servizi di assistenza.

Gli uomini e le donne hanno pari accesso ai congedi speciali al fine di adempiere le loro responsabilità di assistenza e sono incoraggiati a usufruirne in modo equilibrato".

Al riguardo, la disposizione di paragone è individuata nell'articolo 33, comma 2, della CDFUE. In particolare, tale comma si ispira alla Direttiva

92/85/CEE, 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 e alla Direttiva 96/34/CE, concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES. Inoltre, si basa anche sull'art. 8 – protezione della maternità – della Carta sociale europea e sull'art. 27 – diritto dei lavoratori aventi responsabilità familiari alla parità di opportunità e di trattamento – della Carta sociale.

Specificatamente, l'art. 33 CDFUE, al comma 2, stabilisce:

"Al fine di poter conciliare vita familiare e vita professionale, ogni persona ha il diritto di essere tutelata contro il licenziamento per un motivo legato alla maternità e il diritto a un congedo di maternità retribuito e a un congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio".

La disposizione in esame sottolinea che, al fine di garantire l'esercizio del diritto alla conciliazione vita-lavoro, il congedo di maternità deve essere retribuito. In particolare, tale retribuzione è quantificata sulla base di quanto stabilito dalla Direttiva 92/85/CEE ed è garantita per un periodo ininterrotto di almeno 14 settimane – di cui 2 aventi carattere obbligatorio – in parte precedenti o susseguenti al parto e deve essere adeguata, cioè tale da assicurare redditi almeno equivalenti a quelli che la lavoratrice interessata otterrebbe in caso di interruzione delle sue attività per motivi connessi allo stato di salute (art. 11, par. 3).

L'art. 33 CDFUE in cui evidente è la mancanza di un espresso riconoscimento di congedo di paternità, tuttavia contempla il congedo parentale, quale diritto individuale non trasferibile al partner ma non retribuito, offerto al momento della nascita o adozione di un figlio, per almeno quattro mesi, nell'ottica di equilibrare la conciliazione tra tempi di vita e tempi lavorativi e di ripartire tra i partner gli oneri familiari al fine di limitare l'impatto negativo della maternità sulla vita professionale delle donne (Mastroianni, Pollicino, Allegrezza, Pappalardo, Razzolini, 2017; Bell, 2018).

Diversamente il punto n. 9 del Pilastro, proprio in relazione alla necessità di facilitare la conciliazione vita-lavoro, riconosce espressamente che le responsabilità di cura riguardano tanto le donne quanto gli uomini e che entrambi i genitori hanno diritto a un congedo. Pertanto, beneficiario del diritto a un congedo appropriato, volto a garantire un efficace sostegno alla cura del bambino, non deve essere solamente la donna durante il periodo di gravidanza e dopo il parto, ma anche l'uomo.

Inoltre, sempre nell'ottica di garantire protezione alla famiglia, suddetto principio riconosce che la cura non è limitata solamente a coloro che sono genitori, ma comprende anche le persone con responsabilità di assistenza,

riconoscendo anche a questi ultimi il diritto a un congedo appropriato, modalità di lavoro flessibili e accesso a servizi di assistenza (Pilastro europeo dei diritti sociali).

In questo scenario, grazie all'impulso dato dal Pilastro europeo dei diritti sociali, è stata approvata dal Parlamento e dal Consiglio europeo la Direttiva 2019/1158/UE relativa "all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza", che ha abrogato la precedente Direttiva 2010/18/UE del Consiglio. La nuova Direttiva ha il merito di aver attribuito al tema della conciliazione vita-lavoro un'organicità e una rilevanza prima sconosciute nel diritto dell'Unione europea (Bubsy, 2018; Caracciolo, 2017), riconoscendo valore giuridico alla genitorialità maschile e al ruolo fondamentale che essa ricopre nel perseguimento del giusto equilibrio vita-lavoro e al contrasto delle disparità di genere nel mercato (Izzi, 2020).

Alla luce di quanto detto, il principio n. 9 rappresenta un chiaro esempio di come il Pilastro sia stato capace di sollecitare concrete iniziative legislative riguardanti non più esclusivamente la figura femminile, ma un ampio ventaglio di figure, comprese le persone con responsabilità di assistenza. In questo senso, ha costituito l'opportunità per ribadire la necessità di un'evoluzione del ruolo tradizionale dell'uomo nella famiglia e nella società in generale, nonché l'opportunità di equilibrare il ruolo dei lavoratori e delle lavoratrici nella sfera familiare con una fattiva condivisione del lavoro di cura tra i partner.

### *2.3 L'assistenza all'infanzia come strumento di sostegno ai minori e ai genitori-lavoratori: il punto n. 11 PEDS*

Tra gli ostacoli che incidono negativamente sulla parità di genere nel mercato del lavoro, figura la necessità di prestare cura ai bambini. Ad oggi, tale impegno si conferma ancora prevalentemente appannaggio del genere femminile con inevitabili ricadute sulle loro prospettive occupazionali nonché sulla qualità delle prestazioni lavorative. In questo scenario, un elemento fondamentale per migliorare la situazione occupazionale delle madri-lavoratrici è quello di favorire l'accessibilità ai servizi di educazione e cura della prima infanzia.

Per servizi alla prima infanzia si intendono i sistemi regolamentati in grado di assicurare educazione e cura ai bambini non ancora in età scolare e comprendono la custodia di questi ultimi presso centri diurni, i servizi a finanziamento pubblico e privato e il servizio prescolare (Pilastro europeo dei diritti sociali).

È proprio in questa direzione che si inserisce il punto n. 11 del Pilastro europeo dei diritti sociali che alla lettera a) prevede che:

"I bambini hanno diritto all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità".

La disposizione in commento, riferendosi ai servizi all'infanzia, ha come destinatari innanzitutto ai bambini. Ciò risulta essere perfettamente in linea con la CDFUE che riconosce il diritto all'istruzione ai sensi dell'art. 24, ma anche con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo nonché con l'obiettivo di sviluppo sostenibile 4.2 delle Nazioni Unite, che prevede che entro il 2030 tutte le bambine e tutti i bambini abbiano accesso ad attività di sviluppo infantile, a cure e a un'educazione prescolare di qualità.

Alla luce di quanto detto, ne consegue che il punto n. 11 evidenzia, chiaramente, l'interesse da parte dell'Europa rispetto al tema dell'educazione e della cura della prima infanzia, questo in virtù del fatto che i servizi diretti ai bambini e alle loro famiglie non rappresentano un problema semplicemente dei singoli Stati membri da risolvere a livello nazionale o locale. Infatti, l'UE ha, al pari delle realtà nazionali e locali, la stessa responsabilità nei confronti dei bambini e dei servizi che essi frequentano e questo spiega come mai l'Europa, negli ultimi anni, abbia mostrato sempre maggiore attenzione verso tali servizi tanto da includerli nella propria politica sociale ed economica al fine di raggiungere obiettivi occupazionali e di pari opportunità tra uomini e donne.

In quest'ottica, il Pilastro ha costituito, dunque, un'ulteriore occasione per sollecitare l'adozione e l'attuazione di misure concrete. Un chiaro esempio è rappresentato dalla recente Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2019, relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia (2019/C 189/02), che risulta essere strettamente collegata al punto n. 11 del Pilastro (Pilastro europeo dei diritti sociali).

La Raccomandazione prevede che gli Stati membri migliorino l'accesso e la qualità dei servizi di educazione e cura della prima infanzia e prevede che comprendano nidi, servizi in contesti domiciliari, a finanziamento pubblico e privato, prescolari e pre-primari e siano accessibili, a costi sostenibili e inclusivi (Raccomandazione del Consiglio, 2019).

Per quanto qui di interesse, condizioni eque, che garantiscano la disponibilità e l'accessibilità a strutture dedicate all'educazione e cura della prima infanzia di buona qualità, costituiscono la chiave di volta in grado di incidere positivamente anche in termini di conciliazione.

Invero, fornire servizi di assistenza e di cura di buona qualità significa garantire ai genitori la possibilità di partecipare al mercato del lavoro, contribuendo ad incentivare l'occupazione femminile e, di conseguenza, la parità tra donne e uomini in termini di indipendenza economica, opportunità e promozione a livello occupazionale.

### *3. La Direttiva UE n. 1158/2019: gli strumenti conciliativi a sostegno delle pari opportunità*

Tra le iniziative cardine del Pilastro europeo dei diritti sociali, si pone la nuova Direttiva dell'Unione europea, n. 1158/2019, entrata in vigore il 20 giugno 2019, che ha abrogato la precedente Direttiva europea n. 18/2010 e che riguarda l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza.

In particolare, la Direttiva introduce varie innovazioni dirette ad agevolare l'assolvimento dei compiti di cura e di assistenza da parte di lavoratrici e lavoratori, tentando di dare un effettivo sviluppo ai principi di parità tra uomini e donne nel mercato del lavoro e al sostegno della conciliazione vita-lavoro, rilasciati di recente dal Pilastro europeo dei diritti sociali (ai nn. 2 e 9) e già affermati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (artt. 23 e 33).

Per conseguire la parità tra donne e uomini nelle opportunità e nel trattamento lavorativo, la nuova Direttiva europea promuove quindi sia la partecipazione delle donne al mercato del lavoro sia una più equa distribuzione dei carichi familiari tra i genitori, intervenendo nello specifico in quattro ambiti: il congedo di paternità, il congedo parentale, i permessi per assistere familiari in condizioni di bisogno e il lavoro flessibile.

Con riferimento al congedo di paternità, la Direttiva riconosce ai sensi dell'art. 4, per i padri lavoratori, "a prescindere dallo stato civile o di famiglia" e indipendentemente dall'anzianità lavorativa maturata, il diritto a un congedo di paternità per almeno dieci giorni lavorativi da fruire in occasione della nascita di un figlio, alle stesse condizioni del congedo di maternità. Tale congedo non potrà essere subordinato all'anzianità lavorativa o di servizio, è volto ad incoraggiare gli uomini a farsi carico di una parte più equa di responsabilità di assistenza e a favorire l'instaurazione precoce di un legame tra padre e figlio (Izzi, 2020; Direttiva n. 1158/2019).

Per quanto riguarda invece il congedo parentale, il legislatore europeo ai sensi dell'art. 5 della Direttiva Ue n. 1158/2019 riconosce a ciascun genitore-lavoratore il diritto a quattro mesi di astensione facoltativa dal lavoro, retribuiti, da utilizzare anche con modalità flessibili.

Il periodo entro il quale i lavoratori sono autorizzati a fruire del congedo parentale dovrebbe essere vincolato all'età del figlio, definita in modo da consentire a entrambi i genitori di fruire effettivamente del loro pieno diritto al congedo parentale ai sensi della presente Direttiva che pone però due condizioni al riguardo: due mesi di congedo non sono cedibili al partner e i datori di lavoro, previa consultazione, sono autorizzati a rinviare la concessione del congedo parentale se chiesto in un momento in cui potrebbe compromettere il buon funzionamento dell'organizzazione aziendale.

Il congedo parentale, contrariamente a quello di paternità, potrà essere subordinato a una determinata anzianità lavorativa o di servizio (Direttiva n. 1158/2019).

Rispetto invece ai lavoratori che prestano assistenza a un familiare bisognoso di sostegno per gravi condizioni di salute, la Direttiva, ai sensi dell'art. 6, assicura il diritto a fruire di un congedo di almeno cinque giorni lavorativi l'anno.

La portata innovativa di tale misura consiste nel riconoscere il diritto di assentarsi dal lavoro, anche se per un tempo limitato, per le esigenze di cura non soltato dei figli ma anche degli altri familiari (Direttiva n. 1158/219). In questo modo si evidenzia come l'esigenza di conciliazione tra tempi di lavoro e di cura riguardi tutti i lavoratori per tutto l'arco della vita e non si limiti alla sola genitorialità, ma comprenda anche l'attività di cura dei familiari non autosufficienti quali i portatori di disabilità e gli anziani.

La previsione di questa misura si mostra come particolarmente importante in una popolazione in costante invecchiamento che necessita di una assistenza sempre maggiore, tuttavia la sua portata potrebbe non rivelarsi così efficace in quanto anche se riconosce i diritti di chi svolge attività di cura nell'ambito familiare, non ne prevede un indennizzo (Chieregato, 2020).

Un'ulteriore innovazione introdotta dalla Direttiva riguarda la promozione della flessibilità lavorativa, definita come la possibilità per le lavoratrici e i lavoratori di adattare i tempi professionali con le esigenze private attraverso il ricorso al lavoro a distanza, a orari flessibili o ridotti.

All'art. 9, la Direttiva estende a tutti i prestatori di assistenza e alle lavoratrici e ai lavoratori con figli di età inferiore agli otto anni il diritto a chiedere modalità di lavoro flessibili (Direttiva n. 1158/219). Essa riconosce quindi come questa possibilità sia fondamentale per equilibrare le responsabilità familiari con quelle lavorative tanto delle lavoratrici quanto dei lavoratori al fine di incentivare l'occupazione femminile. Tuttavia, mentre il diritto di fruire del congedo non può essere a discrezione del datore di lavoro, che può solamente procrastinarlo, lo è la possibilità di avvalersi di un orario flessibile (Chieregato, 2020).

In aggiunta a quanto detto, si rileva che la nuova Direttiva prevede il rafforzamento delle tutele contro le discriminazioni nel mercato del lavoro. In particolare, l'art. 11 sancisce il divieto di trattamento meno favorevole in caso di richiesta o esercizio dei congedi e l'art. 12 stabilisce, da un lato, il divieto di licenziamento per motivi legati alla domanda o alla fruizione di un congedo e, dall'altro, il rafforzamento della posizione processuale della lavoratrice o del lavoratore (Direttiva n. 1158/219).

Sulla base di quanto detto, si nota come la Direttiva, emanata a seguito del Pilastro europeo dei diritti sociali, rappresenti una novità rilevante in tema di conciliazione vita-lavoro e riveli un potenziale nello sviluppo delle pari opportunità nel mercato del lavoro. Tuttavia ancora una volta ampio margine di autonomia viene lasciato ai singoli Stati membri che possono adottare le

indicazioni fornite dalla Direttiva a loro discrezione, non essendo prevista un'esplicita disciplina unitaria.

## Parte V - *Conclusioni*

Lo studio svolto offre una riflessione a proposito della attuale e delicata questione della parità di trattamento mirante al conseguimento delle pari opportunità uomo/donna nel mercato del lavoro e ripercorre i momenti salienti che hanno segnato la normativa e la giurisprudenza di matrice comunitaria in tema di disciplina antidiscriminatoria. In un primo momento si pone l'attenzione sull'efficacia del principio del trattamento preferenziale introdotto dalla Direttiva 76/207/CEE, che si estrinseca nello strumento delle azioni positive volte a legittimare le differenze di trattamento nel mercato del lavoro rispetto al genere, successivamente viene analizzato il ruolo propulsivo del Pilastro europeo dei diritti sociali diretto a sollecitare l'adozione di misure normative vincolanti per ridurre gli squilibri di genere nel mercato del lavoro attraverso l'assunzione di responsabilità familiari condivise tra i partner. Tra le iniziative fondamentali del Pilastro europeo dei diritti sociali si annovera in particolare la Direttiva UE n. 1158/2019 che ha portato sostanziali novità (il congedo di paternità, il congedo parentale, i permessi per assistere familiari in condizioni di bisogno e il lavoro flessibile) volte al perseguimento di una migliore conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di cura per entrambi i partner al fine di concretizzare maggiormente il raggiungimento dell'obiettivo delle pari opportunità nel mercato del lavoro.

Alla luce di quanto detto sinora è possibile trarre alcune considerazioni.

Sicuramente funzionali alla riduzione degli squilibri di genere nel mercato del lavoro sono stati l'intervento della giurisprudenza della Corte di Giustizia e gli interventi normativi adottati dal legislatore dell'UE. Infatti nell'ottica di promuovere concretamente le pari opportunità tra lavoratori e lavoratrici al fine di incentivare l'occupazione femminile, evidente è stato il passaggio da una tutela *statica/difensiva* del principio di parità di trattamento, caratterizzante la prima fase del diritto antidiscriminatorio e basata sul mero divieto di discriminazione, a una *attiva/correttiva*, caratterizzante la seconda fase del diritto antidiscriminatorio e volta a riequilibrare le condizioni di disparità delle fasce svantaggiate nel mercato del lavoro attraverso lo strumento di misure preferenziali temporanee, non automatiche e proporzionate rispetto allo scopo che si intende conseguire.

Nonostante gli interventi di portata rilevante, nonché gli enormi passi avanti compiuti dall'UE – con il conseguimento nel corso degli anni di importanti obiettivi in termini di pari opportunità – è emerso che la questione relativa alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro rimane tuttavia ancora aperta. Ad oggi, infatti, le donne sono generalmente più qualificate rispetto agli uomini e hanno livelli di istruzione superiori, tuttavia molte non riescono ad accedere o a rimanere nel mercato del lavoro a causa del loro doppio ruolo di madri e di lavoratrici.

A questo punto, sorge spontaneo interrogarsi su quale direzione intraprendere nell'ottica di favorire una partecipazione a pari opportunità nel mercato del lavoro.

A tal proposito, importate è stato l'impulso derivante dal Pilastro europeo dei diritti sociali, intervento a lungo atteso, con il quale l'UE ha mostrato l'intenzione di rafforzare l'implementazione dei diritti sociali in tutti gli Stati membri, ponendo particolare attenzione alle politiche che promuovono le pari opportunità e l'accesso al mercato del lavoro, le eque condizioni di lavoro nonché l'inclusione e la protezione sociale.

In particolare, il Documento, pur non apportando alcuna novità circa le misure specifiche da attuare nel concreto in tema di uguaglianza di genere nel mercato del lavoro, pone l'accento sulla conciliazione vita privata-vita professionale e si propone innovativo in quanto sposta l'attenzione dagli svantaggi che caratterizzano la sfera lavorativa femminile all'assunzione di responsabilità condivise tra i partner. Ciò consente di allargare la prospettiva di intervento, valorizzando il ruolo dell'uomo non solo come lavoratore, ma anche come padre all'interno del nucleo familiare. Come conseguenza dell'enunciazione dei principi del Pilastro, la Commissione ha modernizzato il quadro legislativo esistente con la Direttiva UE 2019/1158 sul work- life balance per genitori e prestatori di assistenza, promuovendo un'equa ripartizione delle responsabilità tra i partner. Raggiungere un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata potrebbe infatti costituire uno dei modi per colmare il divario di genere nel mercato del lavoro.

L'adozione della nuova Direttiva europea è a riprova del fatto che il Pilastro, nonostante non costituisca uno strumento giuridicamente vincolante, contiene importanti spunti grazie ai quali è stato possibile realizzare ambiziosi interventi in termini di parità di genere nel contesto lavorativo.

È anche vero che il potenziale del Pilastro potrebbe rappresentare un punto di riferimento a cui appellarsi, al pari della CDFUE, se fosse maggiormente valorizzato, integrandolo, per esempio nei Trattati, in quanto un Documento giuridicamente non vincolante non può ritenersi sufficiente.

Ad ogni modo, indipendentemente dalla rilevanza giuridica del suddetto Documento, permane una forte esigenza di predisporre strategie normative regolatorie e incisive che coinvolgano tutti gli attori della società – famiglie, aziende e Stato – al fine di limitare le disuguaglianze strutturali di genere basate sui ruoli tradizionali assegnati alla donna e all'uomo nel mondo del lavoro e nella vita privata.

Per rendere concreto questo assunto, si necessita, quindi, di progettare interventi legislativi predisponendo misure di conciliazione che rendano più inclusiva l'organizzazione del lavoro, offrendo in particolare alle donne ma in generale a tutti la possibilità di scegliere come ottimizzare il fattore tempo del binomio famiglia-lavoro, nel rispetto delle esigenze di produttività ed efficienza dell'azienda.

Tali misure, infatti, non devono rispondere solamente alle esigenze di benessere dell'individuo ma anche alle esigenze delle imprese in termini di produttività aziendale, riduzione dei tassi di assenteismo e di ritardi, o ancora ad esempio, capacità di attrarre e trattenere talenti, abbattendo in tal modo i costi di turnover (Zuccaro, 2014; Todisco, 2010; Senatori, 2012).

Ne deriva che, al fine di garantire le pari opportunità uomo-donna nel mondo lavorativo, l'obiettivo, a cui l'ordinamento sovranazionale dovrebbe tendere, è quello di favorire la costruzione di una *società a dimensione umana inclusiva*, in grado di valorizzare entrambi i generi, tanto nella sfera della vita privata quanto in quella lavorativa e orientata verso una politica proattiva che consenta alle persone di poter scegliere liberamente come investire il tempo della propria vita attraverso l'enunciazione di una disciplina unitaria per tutti gli Stati membri. Tutto ciò alla luce del fatto che sia l'organizzazione del lavoro che il concetto di famiglia nel corso del tempo sono in continuo mutamento.

Si pensi alle nuove modalità di lavoro adottate all'interno dell'azienda e tra le aziende, anche alla luce degli effetti causati dall'emergenza epidemiologica COVID-19, o ancora alla sempre maggiore richiesta di skill da utilizzare in un mercato del lavoro flessibile in continua accelerazione che punta molto sulle doti relazionali, sulla comunicazione o, ancora, sulla capacità di lavorare in squadra.

Allo stesso tempo, non trascurabile è anche l'innovazione dei rapporti all'interno del nucleo familiare, se si pensa al passaggio dal modello di famiglia male breadwinner a quello di famiglia dual earner-dual career (Donati, Prandini, 2009). In altre parole, tale mutamento ha segnato il passaggio dal modello di famiglia patriarcale, composta dall'uomo lavoratore a tempo pieno e dalla donna responsabile delle attività domestiche e di cura, ad un modello di famiglia in cui entrambi i componenti della coppia sono impiegati e parimenti responsabili tanto delle attività domestiche e di cura quanto del sostentamento economico. Questo nuovo modello da un lato incentiva una maggiore presenza delle donne nel mercato del lavoro e abbatte il soffitto di cristallo ancora presente a livello occupazionale, dall'altro mira ad una migliore armonizzazione tra tempi di vita e tempi di lavoro attraverso un maggiore coinvolgimento dei padri lavoratori nel lavoro di cura (Gaiaschi, 2014).

In questa direzione, il diritto del lavoro europeo può offrire certamente il suo contributo attraverso l'impiego di specifiche strategie atte a promuovere le pari opportunità sul mercato.

Per il perseguimento dell'obiettivo volto a garantire tanto a uomini quanto a donne di realizzarsi sia nella sfera professionale che nella sfera privata, la

Commissione europea, sotto la presidenza di Ursula von der Leyen, ha varato la strategia per la parità di genere 2020-2025, delineando un piano concreto di azioni che l'UE intraprenderà nei prossimi cinque anni al fine di garantire l'uguaglianza di genere in tutti i settori dell'UE. Per esempio, la Commissione ha dato il via a una consultazione pubblica sulla trasparenza salariale e presenterà misure vincolanti entro la fine del 2020. Inoltre, sempre per consentire una più equilibrata partecipazione delle donne al mercato del lavoro, sarà rafforzata la piena applicazione delle norme UE sulla conciliazione tra vita privata e vita professionale, in linea con l'approccio secondo cui l'impegno derivante dal lavoro piuttosto che l'impegno derivante dalla vita privata deve essere una libera scelta dell'individuo. Con riferimento poi alla questione legata alle posizioni di vertice occupate dalle donne, la Commissione intende dare forza alla proposta del 2012 per l'equilibrio di genere nei consigli di amministrazione delle società, promuovendo al contempo anche la partecipazione delle donne nella politica.

Si può concludere che il nuovo slancio che l'UE intende dare in termini di parità di genere troverà concretizzazione attraverso l'implementazione di misure con una maggiore integrazione, in tutte le politiche dell'UE, della dimensione di genere combinata con altre caratteristiche o identità personali, c.d. principio dell'intersezionalità (Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni).

Tale strategia richiederà senz'altro un grande sforzo da parte degli Stati membri sia in termini di una organizzazione del lavoro più inclusiva sia in termini di predisposizione di misure volte a favorire il riequilibrio nei carichi di cura, attraverso, in primis, la valorizzazione per esempio dello strumento del congedo parentale diretto al coinvolgimento anche della figura del padre-lavoratore.

In merito alla promozione di strumenti volti a favorire la conciliazione vita-lavoro, alla luce del potenziale innovatore della Direttiva 1158/2019, si auspica che la strategia 2020-2025 consenta di realizzare, in maniera omogenea negli Stati membri, gli interventi predisposti al fine di incentivare il ruolo genitoriale da parte della figura paterna, nell'ottica di promuovere le pari opportunità, e, quindi, l'occupazione e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro.

**Bibliografia:**


Ales, E. (1998). Azioni positive e parità di trattamento uomo-donna nel diritto comunitario; la Corte di giustizia super l'indirizzo Kalanke. *Diritto del lavoro*, XVII(2), pp. 109-118.

Angelini, L., Giubboni, S., Lazzari, C., Orlandini, G. (2001). La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali,* 92, pp. 617-665.

Arrigo, G. (2016). Uguaglianza, parità e non discriminazione nel diritto dell'Unione europea. *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, LXVII(4), 1, pp. 885-911.

Ballestrero, M.V. (1986). Il lavoro e i lavori delle donne (ovvero doppia presenza e azioni positive). *Politica del diritto,* 2, pp. 233-248.

Ballestrero, M.V. (1994). Le azioni positive tra eguaglianza e diritto diseguale. Azioni positive per la realizzazione della parità tra uomo-donna nel lavoro, Note introduttive. *Nuove leggi civili commentate*, 1, pp. 8-11.

Ballestrero, M.V. (2004). Eguaglianza e differenze nel diritto del lavoro. Note introduttive. *Lavoro e diritto*, XVIII(3-4), pp. 501-525.

Barbera, M. (1991). *Discriminazioni ed eguaglianza nel rapporto di lavoro*, Giuffrè: Milano.

Barbera, M. (2007). *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè: Milano.

Barbera, M., Guariso, A. (2019). *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti e interpreti*, Giuffrè: Torino.

Bastioni, M.B. (2000). Parità di trattamento tra uomo e donna e azioni positive nel diritto comunitario: l'eccezione stenta a diventare regola. *Giornale di Diritto Amministrativo*, 8, pp. 804-809.

Becchi, P. (2013). *Il principio dignità umana*, Morcelliana: Brescia.

Bell, M. (2018). The Principle of Equal Treatment and the European Pillar of Social Rights Pre-Peer Review Version. *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 4, 160, pp. 373-398.

Bevere, A. (2016). Uguaglianza e discriminazioni. *Critica del diritto*, 2-3, pp. 151-154.

Blanke, T. (2009). Europa sociale: un modello comune per evitare una corsa al ribasso? *Diritti lavori mercati*, 2, pp. 263-272.

Borelli, S. (2007). *Principi di non discriminazione e frammentazione del lavoro*, Giappichelli: Torino.

Busby, N. (2018). The evolution of gender equality and related employment policies: The case of work–family reconciliation. *International Journal of Discrimination and the Law*, 14, p. 104.

Caielli, M. (2008). *Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo*, Jovene: Napoli.
Calafà, L. (2005). Azioni positive possibili tra lotta alle discriminazioni e promozione dell'uguaglianza. *Lavoro e diritto*, XIX(2), pp. 273-293.
Calafà, L., Gottardi, D. (2009). *Il diritto antidiscriminatorio tra teoria e prassi applicativa*, Ediesse: Roma.
Caracciolo di Torella, E. (2017), An emerging right to care in the EU: a "New Start to Support Work-Life Balance for Parents and Carers". *ERA Forum*, 18, pp. 187 e ss.
Casadei, T. (2017). *Diritto e disparità, dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, Aracne: Roma.
Cerri, A., Veneziani, B. (1998). Le azioni positive dopo la sentenza Marschall. *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 78, pp. 403 e ss.
Chieregato, E. (2020). Conciliazione vita-lavoro: la nuova Direttiva UE sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare. Il Lavoro nella giurisprudenza, 2, pp. 125-133.
Chiti, G. (2000). Il principio di non discriminazione e il Trattato di Amsterdam. *Rivista di Diritto Pubblico Comunitario*, 3-4, pp. 851-880.
Ciancio, A. (2016). Verso un "Pilastro europeo dei diritti sociali". *federalismi.it*, 13, pp. 1-10.
Commissione europea, (2019). Educazione e cura nella prima infanzia. [online] Disponibile a: https://ec.europa.eu/education/policies/early-childhood-education-and-care_it [Accesso 10 Mag. 2019].
Commissione europea, (2019). Il pilastro europeo dei diritti sociali. [online] Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it [Accesso 16 Giu. 2020].
Commissione europea, (2020). Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025. [online] Disponibile a: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152 [Accesso 16 Giu. 2020].
Corte di giustizia – C – 111/86, Delauche c. Commissione delle Comunità europee. [online] Disponibile a: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=it&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&page=1&dates=&pcs=Oor&lg [Accesso 13 Dic. 2019].
Corte di Giustizia - C – 158/97, Badeck. [online] Disponibile a: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&jge=&td=%3BAL

L&jur=C%2CT%2CF&page=1&dates=&pcs=Oor&lg [Accesso 2 Dic. 2019].
Corte di giustizia – C - 184/83, Hofmann c. Barmer Erstatkasse. [online] Disponibile a: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=it&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&pa [Accesso 5 Dic. 2019].
Corte di Giustizia – C – 407/98, Abrahamsson. [online] Disponibile a: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&parties=Kalanke&pro=&nat=or&cit=none%252CC [Accesso 15 Ott. 2019].
Corte di Giustizia – C – 409/95, Marschall. [online] Disponibile a: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&page=1&dates= [Accesso 13 Ott. 2019].
Corte di Giustizia – C – 450/93, Kalanke. [online] Disponibile a: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&parties=Kalanke&pro=&nat=or&cit=none%252CC [Accesso 19 Set. 2019].
Corte di Giustizia- C- 80/70, Defrenne. [online] Disponibile a: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&page [Accesso 12 Ago. 2019].
D'Aloia. A. (2002). *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Cedam: Padova.
Danisi, C. (2010). Il principio di non discriminazione dalla CEDU alla Carta di Nizza: il caso dell'orientamento sessuale. [online] Disponibile a: http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0154_danisi.pdf [Accesso 20 Mar. 2019].
De Simone, G. (2001). *Dai principi alle regole: eguaglianza e divieti di discriminazione nella disciplina dei rapporti di lavoro*, Giappichelli: Torino.
Di Sarcina, F. (2010). *L'Europa delle donne, La politica di pari opportunità nella storia dell'integrazione europea 1957-2007*, il Mulino: Bologna.
Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, *relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/Ue del Consiglio*. [online] Disponibile a: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32019L1158 [Accesso 12 Set. 2020].
Direttiva 76/207/CEE del Consiglio, 9 febbraio 1976 *relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro*. [online] Disponibile a: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31976L0207 [Accesso 25 Set. 2020].

Donà, A. (2006). *Genere e politiche pubbliche: introduzione alle pari opportunità*, Laterza: Bari.
Donati, P., Prandini, R. (2009). La conciliazione famiglia-lavoro nelle piccole e medie imprese. Costruire e governare nuove reti, FrancoAngeli: Milano.
Fasano, A.M. (2001) *Parità e pari opportunità uomo-donna: profili di diritto comunitario e nazionale,* Giappichelli: Milano.
Ferrera, M. (2018). Si può costruire una Unione sociale europea? *Quaderni Costituzionali*, 3, pp. 567-590.
Gaiaschi, C. (2014). Oltre il modello dual earner-dual carer: dalla conciliazione condivisa per tutti alla conciliazione condivisa fra tutti. *International journal of gender studies*. [online] Disponibile: http://www.aboutgender.unige.it/ojs.
Gargiulo, P. (2019). Il futuro dell'Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del pilastro europeo dei diritti sociali. *La Comunità internazionale*, 2, pp. 233-252.
Giubboni, S. (2003). *Diritti sociali e mercato, la dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna: Mulino.
Gottardi, D. (2001). Lavoro di cura. Spunti di riflessione. *Lavoro e diritto*, XV(1), pp. 121-142.
Gottardi, D. (2011). Vuoti e pieni: la retribuzione e la parità di trattamento nell'ordinamento dell'Unione europea. *Lavoro e diritto*, XXV(4), pp. 615-633.
Ingravallo, I. (2017). Equilibrio di genere e azioni positive nella riforma del Tribunale dell'Unione europea. *Studi dell'integrazione europea*, 1, pp. 83-94.
Izzi, D. (1998). La Corte di Giustizia e le azioni positive: da Kalanke a Marschall. *Lavoro e diritto*, XII(3-4), pp. 675-712.
Izzi, D. (2020). Il work-life balance al maschile: a proposito di congedi dei padri. Lavoro e diritto, XXXIV(2), pp. 333-353.
La Tegola, O. (2011). Sui divieti di discriminazione per motivi di genere. *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale,* 1, 1, pp. 177-213.
Lassandari, A. (2010). *Le discriminazioni nel lavoro nozione, interessi e tutele in Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, CEDAM: Padova.
Lepratti, M. (2013). La crisi che ruppe il Novecento (1973-1979). Il Racconto e i modelli. [online] Disponibile a: http://www.historialudens.it/geostoria-e-cittadinanza/89-la-crisi-che-ruppe-il-novecento-1973-1979-il-racconto-e-i-modelli.html [Accesso 22 Ago. 2019].
Mastroianni, R., Pollicino, O., Allegrezza, S., Pappalardo, F., Razzolini, O. (2017). *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè: Milano.

McGlynn, C. (2005). 'Work, Family and Parenthood: the European Union Agenda' in J. Conaghan and K. Rittich (eds), *Labour Law, Work, and Family*, Oxford: University Press.

Mengozzi, P. (2003). *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, CEDAM: Padova.

Mezzacapo, D. (2017). Note minime in tema di uguaglianza e discriminazioni nel diritto del lavoro. *Critica del diritto*, 1, pp. 195-210.

Mura, L. (2000). I diritti delle donne e la tutela della diversità nel diritto internazionale. *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1, pp 47-84.

Nanì, L. (1998). Uguaglianza tra lavoratori e lavoratrici nel rapporto di lavoro. Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali, 2, pp. 359 e ss.

Note sintetiche dell'Unione europea, (2020). I Trattati di Maastricht e di Amsterdam. [online] Disponibile a: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_1.1.3.pdf [Accesso 4 Apr. 2019].

Occhino, A. (2011). La questione dell'eguaglianza nel diritto del lavoro. *Rivista italiana di diritto del* lavoro, XXX(1), pp. 95-123.

Olivito, E. (2002). Azioni positive e rappresentanza femminile: problematiche generali e prospettive di rilancio. *Politica del diritto*, XXXIII(2), p. 237-260.

Organizzazione internazionale del lavoro, (2019). Un balzo in avanti per la parità di genere. Per un futuro del lavoro migliore per tutti. [online] Disponibile a: https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_676180/lang--it/index.htm [Accesso 10 Ago. 2019].

Piccone,V. (2018). Altri spunti sul caso Abercrombie: il principio di non discriminazione dopo la Corte di Giustizia. [online] Disponibile a: http://www.rivistalabor.it/altri-spunti-sul-caso-abercrombie-principio-non-discriminazione-la-corte-giustizia/ [Accesso 17 Set. 2019].

Piergigli, V. (2017). Non discriminazione e azioni positive: il contributo della Corte di giustizia. dell'Unione europea. [online] Disponibile a: http://dipec.wp.unisi.it/wp-content/uploads/sites/14/2017/01/RESOCONTO-8-MARZO.pdf [Accesso 1 ottobre 2019].

Pollicino, O. (2005). *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario*, Giuffrè: Milano.

Priulla, G. (2013). *C'è differenza. Identità di genere e linguaggi: storie, corpi, immagini e parole*, FrancoAngeli: Milano.

Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2019 *relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia* (2019/C 189/02). [online] Disponibile a: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605(01) [Accesso 10 Ott. 2019].

Riggio, G. (2017). Il pilastro europeo dei diritti sociali. *Aggiornamenti sociali,* 6-7, pp. 516-517.

Rodesi, A. (2004). Dalle pari opportunità alle pari dignità in Europa. *funzione pubblica*, 1, pp. 43-46.

Ronchetti, L. (1999). Uguaglianza sostanziale, azioni positive e Trattato di Amsterdam. *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 5, pp. 985-1001.

Sabattini, S. (2019). Congedo: in Svezia lo fanno 9 padri su 10. E in Italia… [online] Disponibile a: https://27esimaora.corriere.it/19_febbraio_08/congedo-svezia-fanno-3-padri-10-italia-62b58470-2bb4-11e9-8efb-2677649d01c7.shtml?intcmp=googleamp [Accesso 10 Ago. 2019].

Senatori, I. (2012). Il ruolo della contrattazione collettiva nella promozione del welfare aziendale. Quaderni della Fondazione Marco Biagi, 2031. [online] Disponibile a: https://www.researchgate.net/publication/280314083_Il_ruolo_della_contrattazione_collettiva_nella_promozione_del_Welfare_aziendale [Accesso 20 Giu. 2020].

Spitaleri, F. (2013). *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Giappichelli: Torino.

Spitaleri, F., Ravo, L.M. (2013). Trattamenti preferenziali e azioni positive a favore delle donne: punti fermi e linee di sviluppo della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo. [online] Disponibile a: https://www.academia.edu/6741065/Trattamenti_preferenziali_e_azioni_positive_a_favore_delle_donne_punti_fermi_e_linee_di_sviluppo_della_giurisprudenza_della_Corte_europea_dei_diritti_delluomo_con_Fabio_Spitaleri_ [Accesso 18 Nov. 2019].

Tacchi, F. (2010). Eva togata fuori dal paradiso. [online] Disponibile a: http://www.ingenere.it/articoli/eva-togata-fuori-dal-paradiso [Accesso 27 Apr. 2020].

Taricone, F. (2012). Il ruolo trainante dell'Unione Europea nelle politiche di pari opportunità. [online] Disponibile a: http://www.newsandsociety.net/index.php?option=com_content&view=article&id=300%3Ail-ruolo-trainante-dellunione-europea-nelle-politiche-di-pari-opportunita&catid=2%3Adallestero&Itemid=11&lang=it [Accesso 8 Set. 2019].

Tevere, V. (2019). La dimensione dell'uguaglianza di genere nelle politiche europee. *Lo Stato civile italiano*, 9, pp. 68-70.

Todisco, A. (2010). La conciliazione famiglia-lavoro. Un'opportunità per imprese e pubbliche amministrazioni. [online] Disponibile a: http://www.unioncamerelombardia.it/images/File/APOL-CSR/Vademecum_x_Web.pdf [Accesso 20 giugno 2020].

Torelli, F. (2010). La difficile condivisione del lavoro di cura. Spunti sui congedi parentali. *Lavo e diritto*, 3, pp. 455-471.

Tria, L. (2017). Uguali nelle diversità o estranei a noi stessi? Riflessioni sul divieto di discriminazione tra norme e prassi. *Il lavoro nel diritto*, 6, pp. 633-667.

Trione, F. (2004). *La tutela dei diritti fondamentali in ambito comunitario, Dal silenzio dei Trattati istitutivi alla Carta di Nizza*, Napoli: Editoriale scientifica.

Troisi, C. (2012). *Divieto di discriminazione e forme di tutela. Profili comparatistici*, Giappichelli: Torino.

Valeria, V. (2018). L'Italia e il Social Pillar per un'Europa inclusiva. [online] Disponibile a: https://www.ingenere.it/persone/viale [Accesso 25 Set. 2019].

Veronelli, M. (2004). Le azioni positive nell'ordinamento giuridico comunitario. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1, pp. 63-90.

Viale, V. (2017). Verso un'equa condivisione. Il Social Pillar dell'Europa. [online] Disponibile a: https://www.ingenere.it/articoli/verso-equa-condivisione-social-pillar-europa [Accesso 25 Set. 2019].

Zuccaro, R. (2014). La conciliazione vita-lavoro nei contesti aziendali. [online] Disponibile a: file:///C:/Users/Utente/Downloads/ebook_vol_31_zucaro%20(9).pdf [Accesso 5 Giu. 2020].

**Secondo saggio**

# La conciliazione vita-lavoro in Italia
# La progressiva evoluzione funzionale del congedo: da strumento di sostegno della maternità a mezzo di condivisione dei carichi familiari tra i partner


## Abstract:

Il lavoro di ricerca si propone di riflettere sul fenomeno della conciliazione vita-lavoro che mira ad equiparare i partner riguardo le responsabilità familiari intese tanto nella loro accezione economica quanto di cura. In particolare, l'attenzione è posta sullo studio del congedo parentale che rappresenta una delle misure principali a favore di una conciliazione condivisa e che consiste nell'astensione facoltativa dal lavoro, di cui possono usufruire entrambi i genitori nei primi anni di vita del figlio. L'obiettivo del presente contributo consiste nell'interrogarsi su quanto in Italia sia garantito un adeguato sostegno alla genitorialità e siano favorite opportunità di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro tanto per le lavoratrici quanto per i lavoratori. Lo studio prende le mosse dalla ricostruzione del processo di evoluzione di conciliazione vita-lavoro in conformità con i mutamenti delle esigenze familiari e lavorative, per poi indagare la portata innovativa del quadro normativo in materia di conciliazione vita-lavoro, con specifico riferimento al congedo parentale, partendo dalla Legge n. 1204 del 1971, valutando poi le novità introdotte dalla Legge n. 53/2000, focalizzando infine sulla riforma del Jobs Act e sui recenti interventi emanati a seguito dell'emergenza epidemiologica Covid-19. Successivamente, è stato considerato lo strumento della contrattazione collettiva, in particolare quella di secondo livello, che riveste un ruolo importante nel mettere in atto misure a favore della genitorialità nella dimensione organizzativa dell'azienda. Infine, sono state analizzate le novità portate dalla Direttiva Ue n. 1158/2019 e dal nuovo Family Act 2021 in materia di congedo parentale.

## Parte I – *La conciliazione condivisa tra i partner: il congedo parentale*

### *1. Obiettivi dell'indagine*

Il presente lavoro di ricerca ha come oggetto, considerati il divario occupazionale a svantaggio delle donne e il disequilibrio nelle prospettive di carriera e di retribuzione tra i generi, il tema della conciliazione vita-lavoro che mira ad equiparare i genitori riguardo le responsabilità familiari intese tanto dal punto di vista economico che di cura; lo studio si è articolato attraverso l'analisi della normativa italiana in materia e l'indagine della sua portata innovativa rispetto ad un'impostazione culturale tradizionalista, propria del nostro Paese, che si basa sulla visione della conciliazione come di una questione ancora di pertinenza prevalentemente femminile.

Premesso che la questione della conciliazione interessa gli occupati di ogni settore e che si presenta a più riprese nella vita lavorativa di una persona, dal momento in cui è necessaria la cura dei figli a quello in cui ci si occupa di persone con problemi di salute e di disabilità, ci si pone come obiettivo quello di interrogarsi su quanto in Italia si possa parlare di una conciliazione effettivamente condivisa, tanto nella dimensione familiare quanto in quella di un'organizzazione inclusiva del lavoro, focalizzando l'attenzione sullo studio del congedo parentale che consiste nell'astensione facoltativa dal lavoro, di cui possono usufruire entrambi i genitori nei primi anni di vita del figlio e che rappresenta uno degli strumenti principali a favore di una migliore armonizzazione tra tempi di vita e tempi di lavoro.

Il diritto al congedo parentale, come si vedrà nel prosieguo, a seguito di varie modifiche legislative è stato esteso anche al padre lavoratore nel tentativo di aumentare il suo coinvolgimento nella cura dei figli e nella cura domestica e, quindi, di riequilibrare il divario di genere nel mercato del lavoro.

Una maggiore condivisione delle responsabilità familiari tra i partner, infatti, incentiva inevitabilmente l'occupazione femminile non solo per quanto riguarda gli avanzamenti di carriera ma in generale per un'ottimizzazione delle risorse umane nel mondo lavorativo, con ricadute positive sull'economia dell'intero Paese. Sul punto l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico stima che dimezzare il gap di genere nel mercato del lavoro porterebbe ad un incremento del prodotto interno lordo italiano pari allo 0,2% annuo (Camera dei deputati, 2019).

In questo quadro, si rileva come la dimensione organizzativa del lavoro si dimostri essere un elemento imprescindibile nell'ottica di incentivare le pari opportunità tra i generi nel mondo lavorativo. Per questa ragione, per il conseguimento di una organizzazione più inclusiva del lavoro, la realtà aziendale dovrebbe essere posta nella condizione di poter realizzare le misure di conciliazione che altrimenti rischiano di essere solo previste, rimanendo però inutilizzate dai dipendenti.

L'attenzione per il fenomeno in esame quindi si origina dalla consapevolezza del legame presente tra la maggiore attribuzione dei carichi di cura familiari alle donne, la loro minore presenza nel mercato del lavoro, in particolare nelle figure apicali e la modalità di organizzazione del lavoro. Si pensi che nel 2017 il divario occupazionale di genere, nell'età compresa tra i 20 e i 64 anni nell'Ue ha raggiunto gli 11,5 punti percentuali (Bombardieri, Milena, Scannapieco, Viale, 2019).

Partendo da tale presa di coscienza, nel presente elaborato, che si articola in tre parti, si è innanzitutto provato a seguire il processo di conciliazione vita-lavoro, la cui evoluzione è avvenuta in conformità al mutamento delle esigenze familiari e lavorative, al fine di dimostrare che essa non vuole solamente tutelare la famiglia, ma salvaguardare anche il c.d. diritto di scelta proprio di ciascun partner tanto in ambito privato quanto in quello professionale.

Pertanto, per il conseguimento di una maggiore corresponsabilizzazione tra i partner in ambito domestico si ritiene necessario uno sforzo anche nei termini di una più inclusiva organizzazione del lavoro che tenga conto tanto delle esigenze di benessere dei lavoratori quanto di quelle di produttività ed efficienza dell'azienda.

La seconda parte del contributo si concentra nello specifico sullo strumento del congedo parentale e illustra gli sforzi compiuti nel corso del tempo dal quadro normativo italiano, a partire dalla Legge n. 1204 del 1971 che tutelava in un primo momento solamente la madre lavoratrice, passando per la Legge n. 53/2000 che ha previsto per la prima volta il diritto al congedo parentale per entrambi i partner, poi innovato con il D.lgs. n. 151/2001, fino alle ultime novità apportate dalla Riforma del Jobs Act; tale panoramica normativa si è rivelata funzionale nell'ottica di indagare in quale misura le norme hanno posto concretamente entrambi i partner nella condizione di poter realizzare una conciliazione vita-lavoro condivisa e in quale misura è stata favorita una organizzazione del lavoro più inclusiva.

Questa riflessione è stata completata considerando i provvedimenti emanati a seguito dell'emergenza epidemiologica Covid-19 a cui si è dovuto far fronte a partire da febbraio 2020 e che ha ulteriormente evidenziato l'esigenza di una maggiore armonizzazione tra tempi di lavoro e di cura.

È stato inoltre preso in considerazione il ruolo della contrattazione collettiva, la quale riveste un potenziale rilevante nei termini di un'organizzazione più inclusiva del lavoro con riferimento al tema della conciliazione, evidenziando poi la crescente incisività che la contrattazione di secondo livello sta acquistando.

Infine la terza e ultima parte del presente contributo ragiona, sempre con specifico riferimento allo strumento del congedo parentale, sulle novità introdotte nell'ordinamento italiano, dalla Direttiva n. 1158/2019 dedicata "all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza" a cui gli Stati membri, Italia compresa, dovranno

adeguarsi entro il 2022 e sui possibili risvolti del Disegno di Legge Family Act 2021 recante "Misure per il sostegno e la valorizzazione della famiglia".

### *2. Conciliazione vita-lavoro: corresponsabilizzazione familiare e organizzazione inclusiva del lavoro*

L'Italia sul fronte della partecipazione delle donne al mercato del lavoro occupa una delle ultime posizioni in Europa. Secondo i dati riportati dall'Istat, nel 2020, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è strettamente legata ai carichi familiari, con un tasso di occupazione delle donne con figli più basso del 26% rispetto a quelle senza figli (Sabbadini, 2020). Del resto, la questione culturale di genere che connota il nostro ordinamento si rispecchia nella legislazione esistente in materia di occupazione e sfocia in una sottoutilizzazione del capitale umano femminile. Infatti, il lavoro di cura ad oggi risulta essere ancora prevalentemente appannaggio delle donne; nonostante molti uomini esprimano la volontà di parteciparvi attivamente, l'83,09 % non fruisce del congedo parentale e questo può essere attribuito a varie ragioni come per esempio la resistenza da parte del datore di lavoro a concedere tali agevolazioni o l'ancorato retaggio culturale che penalizza ancora i lavoratori nel ruolo di carer (Elaborazione su dati Maternità e congedi parentali in dati.istat.it/index.aspx?r=825665&UserContext=SourceOECD# e su dati Inps, 2019, Osservatorio sulle prestazioni a sostegno della famiglia in https://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/congdipe/index.jsp).

Rispetto a questa situazione, si evince chiaramente una stretta correlazione tra la scarsa partecipazione degli uomini al lavoro di cura e la bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Basti pensare che nel 2019 le dimissioni presentate dalle lavoratrici madri sono state circa pari al 73% e la motivazione più ricorrente adottata tanto dalle lavoratrici quanto dai lavoratori è stata la difficoltà di conciliare i tempi di lavoro con i tempi di vita, in particolare, a causa della mancanza di parenti di supporto, di elevata incidenza dei costi di assistenza al neonato, di mancato accoglimento al nido (Ispettorato Nazionale del Lavoro, 2019).

Il nodo della questione, dunque, anche alla luce delle proposte del Pilastro europeo dei diritti sociali presentato dal Consiglio, dalla Commissione e dal Parlamento dell'Unione europea nel novembre 2017, è individuabile nella c.d. conciliazione vita-lavoro, fenomeno noto anche come *work-life balance*, la cui limitata diffusione costituisce una delle cause che contribuisce all'incremento della scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Il termine conciliazione vita-lavoro si riferisce alla articolata relazione famiglia-lavoro ed è determinato da norme, strumenti e scelte organizzative volte a favorire l'equilibrio tra il tempo di vita familiare e il tempo di vita lavorativa, tanto per i lavoratori quanto per le lavoratrici (Vettor, 2018; Viale, 2013).

In tale contesto il fattore tempo è un elemento imprescindibile sia per l'accesso al mercato del lavoro, che per la permanenza all'interno dello stesso, per le progressioni di carriera e per la qualità della vita nel suo insieme.

In concreto, possiamo pensare che le esigenze che si presentano nella vita di ciascun individuo, dal tempo necessario per portare i bambini a scuola a quello per visitare i genitori anziani o, più in generale, a quello dedicato alle ordinarie attività quotidiane, sono da coniugarsi con una prestazione lavorativa di qualità nell'interesse della produttività dell'organizzazione aziendale e della collettività in generale.

Proprio con riferimento alla dimensione organizzativa, il diritto del lavoro definisce la conciliazione come il contemperamento tra gli interessi del datore di lavoro all'utilizzo massimamente proficuo delle risorse e quelli del lavoratore a soddisfare le proprie esigenze private (Ballestrero, 2009), obiettivo che può essere conseguito attraverso il superamento della divisione sessuata del lavoro che attribuisce ancora il ruolo di *breadwinner* all'uomo lavoratore e di *caregiver* alla donna lavoratrice.

Originariamente, in una prima fase dell'evoluzione del diritto del lavoro, il tema della conciliazione è stato affrontato secondo una prospettiva meramente femminile e seguendo una logica di protezione della sola figura *muliebre*, nella quale veniva accostata alla figura della lavoratrice madre subordinata l'esigenza di trovare un punto di equilibrio tra bisogni personali e lavorativi. La conciliazione era, quindi, intesa come una peculiarità femminile volta a soddisfare la volontà della donna di entrare nel mercato del lavoro, al fine di un proprio miglioramento economico e di una propria realizzazione (Vettor, 2018; Malzani, 2015).

Si deduce come in un primo momento la figura femminile fosse posta al centro della questione bilanciamento vita-lavoro. Infatti, il dettato dell'art. 37 della Carta costituzionale, in cui il termine conciliazione trova la sua genesi, definisce i principi generali di tutela del lavoro e di dignità delle condizioni di svolgimento dello stesso, con particolare riguardo alla condizione femminile e minorile.

A tal fine si precisa che il primo comma di suddetto articolo assicura alla lavoratrice – a parità di lavoro – uguali diritti e stessa retribuzione riconosciuti al lavoratore.

L'ultima parte del medesimo comma, invece, dispone che le condizioni in cui la lavoratrice svolge le proprie mansioni devono essere tali da consentire alla donna di adempiere alla sua "essenziale" funzione familiare, assicurando così un'adeguata tutela anche alla maternità. Proprio l'inserimento dell'aggettivo "essenziale" nel corpo della norma aveva generato un ampio dibattito in seno all'Assemblea costituente: mentre, infatti, tale connotazione risultava fortemente voluta dalla componente democristiana, la stessa veniva ripudiata dalla sinistra che, al contrario, lottava perchè emergesse una concezione più emancipata sia del lavoro femminile che della famiglia. Invero, è inevitabile notare che attribuire alla funzione della donna all'interno

del nucleo familiare un ruolo di "essenzialità" continuava in un certo senso a dimostrare una spiccata preferenza dello Stato per le cure casalinghe della donna.

In quest'ottica, l'art. 37 Cost. sembrava così contenere una deroga o comunque un'attenuazione del divieto di differenziazione tra uomo e donna nel campo del lavoro. Tanto è vero che ancora per lungo tempo, vi sono state interpretazioni restrittive nei confronti delle donne per l'accesso a determinate professioni, come dimostra, ad esempio, il ritardo con cui è stata emanata la Legge n. 66 del 1963 rubricata "Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni" (GU del 19-02-1963, n. 66) che ha consentito l'accesso delle donne a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la Magistratura.

Nel corso degli anni 70', l'interpretazione dell'art. 37 Cost., che prevede la parificazione tra uomo e donna con riferimento a tutti gli aspetti dell'ambito lavorativo – diritto al lavoro, diritti scaturenti dal rapporto di lavoro, retribuzioni a parità di lavoro –, è stata rivista non interpretando più "l'essenziale" funzione familiare della donna come un ostacolo al processo di redistribuzione delle responsabilità del lavoro di cura tra i componenti della famiglia (Scarponi, 2001); in altre parole, alla donna doveva essere consentito di realizzare tanto le sue aspirazioni familiari quanto quelle lavorative, senza essere costretta a scegliere tra le une e le altre. (Vettor, 2018; Magnani, 2012).

Successivamente, in una seconda fase dell'evoluzione del diritto del lavoro, al termine conciliazione è stato affiancato il concetto di "condivisione" che implica che le scelte private e professionali debbano avvenire in condizione di parità nelle dinamiche della coppia e della famiglia in virtù del fatto che uomini e donne hanno uguali diritti e devono avere uguali opportunità (Cardinali, 2020).

Da qui la necessità di richiamare l'attenzione sulla famiglia che diviene così il nuovo focus di conciliazione e condivisione e in cui si realizza l'organizzazione tra il tempo del lavoro e gli altri tempi della vita quotidiana. In questo modo, a poco a poco, si deduce come queste esigenze non sono di competenza esclusivamente delle donne e, in particolare, dei nuclei familiari con figli piccoli, ma coinvolgono anche gli uomini e riguardano l'intero arco della vita (Ballestrero, 2009). Questo nuovo modo di intendere la conciliazione come condivisione comporta una corresponsabilizzazione tra i partner e di conseguenza riguarda in ugual misura tanto le donne quanto gli uomini.

In tale contesto, la conciliazione non può essere intesa solamente come un mezzo per incrementare l'occupazione femminile nel mondo lavorativo – c.d. strategia lavorativa –, ma deve essere concepita e attuata come uno strumento per dare nuovo valore al capitale umano della famiglia e della comunità nel suo complesso, coinvolgendo tutti gli elementi della società, cioè famiglia, aziende, istituzioni territoriali di riferimento – c.d. strategia sussidiaria – (Donati, 2005). Così argomentando, si comprende come il problema non

interessi più solamente la dimensione afferente il singolo individuo, ma sia oggetto di attenzione da parte del mercato del lavoro e dell'intera società.

Quindi le misure di conciliazione non devono essere pensate come diritti riferiti a un particolare momento della vita ma come parti integranti nell'evoluzione della persona a tutto tondo, laddove la maternità, la paternità e l'assistenza a persone non autosufficienti, così come le ordinarie attività familiari, devono essere intese quali momenti di crescita sia personale che professionale dell'individuo. Allo stesso tempo, le esigenze di conciliazione non devono essere concepite come proprie delle donne, ma anche degli uomini che devono avere gli strumenti per poter conciliare lungo il corso di tutta la vita aspirazioni personali e lavorative (Marino, 2012). Il binomio famiglia-lavoro deve dunque essere analizzato e affrontato come relazione da gestire anche nella cultura organizzativa del lavoro in modo continuativo e non occasionale a seconda delle necessità che si presentano di volta in volta nell'arco della vita di un individuo.

Del resto, pensare alla conciliazione come una dicotomia tra ambito familiare e ambito lavorativo, ciascuno tratteggiato da un proprio tempo, non risponde nè all'intuizione primaria su cui si basa il nostro Paese ai sensi dell'art. 4 Cost. che fonda il processo democratico e sociale sul lavoro, né alle dinamiche lavorative e familiari che nel corso del tempo sono completamente cambiate.

Da questa lettura, famiglia e lavoro non sono variabili che si escludono a vicenda, ma al contrario sono componenti indispensabili per promuovere una conciliazione da cui può derivare una occupazione di migliore qualità e benessere sul luogo di lavoro (Vettor, 2018).

Dove queste condizioni non si verifichino e il carico di cura rimanga prevalentemente appannaggio femminile, si aprono due possibili scenari: da un lato, le donne dedicandosi interamente alla famiglia privano il mercato del lavoro del loro fattivo contributo, con conseguente danno del PIL, dall'altro dedicandosi alla carriera, tendono a ridurre il numero dei figli, contribuendo all'invecchiamento della popolazione e all'incremento della spesa pubblica del welfare state (Marino, 2012).

Dove invece sono presenti politiche che investono adeguatamente sulla conciliazione, si va nella direzione non solo di un miglioramento del perseguimento delle pari opportunità nel mercato del lavoro e di un incremento dell'economia del Paese, ma anche di un migliore bilanciamento delle responsabilità di cura tra i partner nel nucleo familiare e questo come sostiene George J. Borjas favorisce un aumento del tasso di natalità. Infatti, si rileva come nei Paesi dotati di un welfare che incentiva una maggiore occupazione femminile, come quelli scandinavi e la Francia, i livelli di fecondità risultano essere più elevati , mentre risultano più bassi dove l'occupazione femminile è più bassa come in Italia, Spagna e Grecia (Borjas, 2010).

Secondo UNWomen, il divario di genere costa circa il 15% del Pil alle economie dei Paesi dell'Ocse, Italia inclusa. Invece l'European institute for gender equality (Eige) ritiene che si verificherebbe un incremento di circa il 10% di Pil pro capite con il conseguente innalzamento dei tassi di occupazione di 4 punti percentuali entro il 2050 con l'eliminazione immediata delle disuguaglianze di genere attraverso una più equa armonizzazione dei carichi di cura e di lavoro a cui si dovrebbero accompagnare adeguati interventi nella formazione universitaria delle c.d. STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica), nel mercato del lavoro (con riferimento ai tassi di attività) e nelle retribuzioni (riduzione del gender pay gap con politiche attive di contrasto alla segregazione verticale e orizzontale e di contrasto alla discriminazione) (https://www.ingenere.it/news/quanto-costa-se-ci-fermiamo).

La situazione è stata ulteriormente complicata dall'emergenza sanitaria causata nel febbraio 2020 dall'impatto del COVID-19 che ha generato non soltanto ingenti criticità sanitarie ma anche un profondo problema economico che ha portato e continuerà a portare drastici cambiamenti sulla vita lavorativa delle persone sia in termini di accesso che di modalità lavorative (ad esempio, con la maggiore diffusione del lavoro agile che, ai sensi dell'art. 18, L. n. 81 del 2017, costituisce una "modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo fra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa") e sulle responsabilità di cura delle famiglie a carico dei soggetti più vulnerabili come le donne.

Prima della pandemia vi era la tendenza a ritenere che il lavoro agile potesse dare uno slancio positivo nella gestione degli orari da parte del lavoratore, quindi nella conciliazione tra esigenze lavorative e personali dell'individuo, in quanto concedere a questi ultimi di lavorare come e dove preferivano avrebbe potuto significare avviare processi attraverso cui riconoscere l'autonomia, l'intelligenza, la responsabilità e la capacità di ottenere risultati da parte del lavoratore (Zilio Grandi, Biasi, 2018).

Del resto proprio, come sottolineato da Carla Spinelli, la mancanza di precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, che caratterizza il lavoro agile, è stata generalmente intesa come strategia organizzativo-gestionale idonea a soddisfare tanto le esigenze di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro dei lavoratori, proprio grazie alla maggiore autonomia di cui essi possono godere, quanto le esigenze dei datori di lavoro di ridurre i costi ed incrementare la produttività (Spinelli, 2018).

Tuttavia, in questo periodo il forte impulso in questa direzione è stato determinato non da uno sviluppo dell'organizzazione del lavoro ai fini di migliorare le esigenze di benessere e di produttività, ma da una emergenza sanitaria che ha imposto il distanziamento sociale: la combinazione di questi

due elementi, lavoro agile e isolamento, ha ingentemente inciso sugli equilibri vita-lavoro.

A questo riguardo, i dati proposti da Eurofound mostrano a livello europeo, nella primavera 2020 un generale peggioramento in termini di conciliazione vita-lavoro. Infatti, nel 2015 il 13% dei lavoratori e delle lavoratrici aveva dichiarato che il lavoro aveva impedito loro di dedicare il tempo desiderato alla famiglia contro il 19% registrato nel 2020 (Eurofund, 2020).

Da questo quadro, si evince che se la cultura organizzativa del lavoro rimane quella pre-pandemia, in cui gli strumenti conciliativi sono predisposti ma difficilmente fruiti in maniera paritaria tra donne e uomini, con molta probabilità il rischio a cui si va incontro è la fuoriuscita di un'alta percentuale di donne dal mercato del lavoro. Se invece lo shock causato dall'emergenza sanitaria che porta inevitabilmente alla necessità di ridisegnare i carichi di cura tra i partner, con conseguente maggiore coinvolgimento degli uomini nell'assistenza familiare, viene elaborato per garantire una più equilibrata gestione delle responsabilità all'interno del nucleo familiare nel lungo termine, questo potrebbe incentivare la conciliazione vita-lavoro e, quindi, favorire le pari opportunità nel mercato del lavoro (Alison, A., Catan, S., Costa Dias, M., Farquharson, C., Kraftman, L., Krutikova, S., Phimister, A., Sevilla, A., 2020).

Ad oggi, tuttavia, affermare che il lavoro e la famiglia devono essere conciliati e che si necessita di una più ampia condivisione del carico domestico, con una adeguata ridistribuzione dei ruoli tra i partner, combinata ad una organizzazione del lavoro che tenga conto delle esigenze personali e familiari del lavoratore al fine di incentivare la partecipazione e la permanenza delle donne al mercato del lavoro, non è sufficiente, occorre piuttosto interrogarsi se si è davvero raggiunta una fattiva conciliazione condivisa con riferimento sia all'ambito familiare che lavorativo e muoversi nella direzione di progettare strumenti conciliativi di diritto neutro rispetto al genere (Cortés, 2015) e, quindi, indirizzati a entrambi i partner.

Gli strumenti di conciliazione-condivisione, tra cui si annoverano, per esempio, il congedo di maternità – periodo di astensione obbligatoria dal lavoro riconosciuto alla lavoratrice durante il periodo di gravidanza e puerperio – il congedo di paternità – periodo di coinvolgimento paterno obbligatorio e facoltativo, alternativo al congedo di maternità, nella cura dei figli, il congedo parentale – periodo di astensione facoltativo dal lavoro concesso ai genitori per prendersi cura del bambino nei suoi primi anni di vita e soddisfare i suoi bisogni affettivi e relazionali – il part-time – in alternativa al congedo parentale, prevede la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, purchè con una riduzione di orario non superiore al 50% – il lavoro agile – modalità di organizzazione del lavoro e di esecuzione della prestazione lavorativa che consiste nella possibilità di svolgere il lavoro ovunque e in qualsiasi momento (anywhere and at anytime), con l'ausilio delle nuove tecnologie di informazione e di

comunicazione, in particolare i dispositivi mobili – dovrebbero quindi essere considerati non solo come rivolti a soddisfare le esigenze della famiglia nel rispetto di quelle del datore di lavoro, ma anche diretti a salvaguardare il c.d. diritto di scelta, quindi a porre ciascun partner all'interno del proprio nucleo familiare nella condizione di poter fare scelte autonome e in piena libertà sia in ambito lavorativo che privato. In questa direzione, le politiche di conciliazione dovrebbero muoversi adottando interventi e misure volte a tener conto della *dimensione diacronica* di ogni persona che comprende ad esempio genere, età, cultura di appartenenza (Maione, 2004).

Allo stesso tempo occorrerebbe progettare agevolazioni in grado di supportare il datore di lavoro che decide di investire sulla conciliazione vita-lavoro nella propria azienda, predisponendo misure dirette a favorire il benessere dei suoi dipendenti.

Alla luce di queste considerazioni, nei paragrafi seguenti si continuerà a riflettere sull'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro, focalizzando l'attenzione in modo particolare su uno degli strumenti in grado di perseguire tale risultato: il congedo parentale analizzato in quanto mira al raggiungimento di una maggiore condivisione dei carichi familiari tra i generi proprio in virtù del fatto di essere progettato per essere rivolto a entrambi i partner.

### *3. Il congedo parentale*

In Italia quando si affronta la questione delle politiche per la famiglia non si può non considerare il fenomeno delle "culle vuote" (Donati, Prandini, 2010).

Nel 2018 il persistente calo della natalità ha avuto ricadute soprattutto sui primi figli, registrando 204.883,79 nascite in meno rispetto al 2008 (Istat, 2019), mentre nel 2019 è stato registrato il ricambio naturale minore degli ultimi centodue anni - 435 mila nati vivi contro 647 mila decessi -.

Tale situazione rischia di subire un aggravamento nel periodo post-COVID in cui una recente simulazione dell'Istat ha previsto che la riduzione del tasso di natalità, influenzato anche dal clima di incertezza e paura associato alla pandemia, evidenzierà un suo primo effetto sulla riduzione delle nascite nell'immediato futuro; un calo che dovrebbe mantenersi nell'ordine di poco meno di 10 mila unità, ripartite per un terzo nel 2020 e due terzi nel 2021, con un calo della natalità dello 0,84% nel 2020, rispetto al 2019, e un ulteriore calo dell'1,3% nel 2021 (Istat, Rapporto annuale 2020. Criticità strutturali come possibili leve della ripresa: ambiente, conoscenza, permanente, bassa fecondità in https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2020/capitolo5.pdf).

Inoltre, il numero medio di figli per donna è di 1,29 mentre è di 32,1 anni l'età media del primo parto (https://www.istat.it/it/files//2020/02/Indicatori-demografici 2019.pdf); sempre da recenti studi il numero di figli desiderato

resta fermo a due: il 46,0% degli italiani desidera avere due figli, il 21,9% tre o più, il 5,5% ne desidera uno, il 25,4% esprime un desiderio di maternità o paternità senza sapere indicare il numero di figli desiderato (Istat, Rapporto annuale 2020. Criticità strutturali come possibili leve della ripresa: ambiente, conoscenza, permanente, bassa fecondità in https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2020/capitolo5.pdf).

Alla luce di questi dati si evince che ogni coppia non ha un numero sufficiente di figli per il mantenimento generazionale e che le donne si avvicinano alla maternità in età avanzata.

Questo allarme è stato avvertito solo recentemente, ma la contrazione dei tassi di fecondità si può far risalire già alla fine dell'Ottocento in seguito al cambiamento culturale (Donati, Prandini, 2019) e riguarda sia le relazioni interne alla famiglia che quelle che intercorrono tra famiglia e società.

Per invertire questa tendenza sarebbe opportuno mettere le coppie in condizione di rispondere agevolmente ai bisogni di cura dei figli e far si che le scelte di lavoro delle donne non influenzino negativamente l'avvicinamento alla maternità.

A riguardo, George J. Borjas mostra la teoria del reverendo Thomas Malthus che risale al famoso Essay on the Priciple of Population del 1798 che afferma che sulla natalità impatta il reddito familiare (effetto reddito: con l'aumento del reddito della famiglia aumenta la domanda di figli); tuttavia tale teoria non è stata pienamente confermata dalle moderne analisi economiche che sostengono che la decisione di natalità dipende anche dal costo dei figli (ad esempio, come il costo del latte e dei pannolini, dell'istruzione universitaria o del salario del genitore responsabile delle attività di cura del bambino) che ne riduce la domanda, dimostrando come il rapporto tra partecipazione delle donne e natalità da negativo sia diventato positivo a partire dal 1985 grazie alla predisposizione di adeguati strumenti di conciliazione (Borjas, 2015) che hanno inevitabilmente inciso sulle relazioni familiari.

Il punto di partenza è quindi indubbiamente la famiglia.

Parlare oggi di famiglia significa comprendere più nozioni della stessa, a seconda delle finalità perseguite dal legislatore: da quella nucleare fondata sul matrimonio ex art. 29 Cost., in cui è centrale il rapporto genitore/figlio, alla famiglia allargata, in cui vengono contemplate anche altre relazioni comprendenti soggetti particolarmente fragili, bisognosi di assistenza, coniugi separati (Spallarossa, 2007).

Dal 2016, la Legge Cirinnà rubricata "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze", comprende nel concetto di famiglia anche i conviventi sia eterosessuali che omosessuali, cioè le coppie di fatto, riconoscendo loro gran parte dei diritti delle coppie sposate.

Occorre partire da questa riflessione sulla morfogenesi della famiglia per ripensare ad una politica familiare che possa ovviare alle criticità fin qui

illustrate (Donati, 2012), (contrazione delle nascite, fuoriuscita delle madri dal mercato del lavoro) e conseguire una maggiore armonizzazione tra i tempi di lavoro e i tempi di cura.

Attualmente le politiche per la famiglia, che rientrano nell'alveo delle politiche sociali, si riferiscono al complesso di specifici provvedimenti economici, previdenziali, normativi riguardanti non più solamente la figura femminile ma la famiglia nel suo complesso intesa come valore e bene di interesse pubblico (Addabbo, Maiani, 2005). In particolare, tali politiche si intendono volte a favorire la conciliazione dei tempi familiari e quelli di lavoro e a garantire benessere alle famiglie, rendendo ciascun componente autonomo e libero di scegliere.

Per il conseguimento di tale obiettivo si necessita di una politica che tenga conto di una buona gestione del tempo, in considerazione delle attività professionali, familiari, formative e sociali nelle diverse fasi di vita dell'individuo, di infrastrutture e strumenti adeguati, come asili nidi, centri diurni o congedi, e di supporto economico, sotto forma di aiuti finanziari (Spartaco, Marazzi, Vaucher de la Croix, 2013), nella prospettiva di realizzare un'organizzazione aziendale a sostegno della famiglia.

Le politiche familiari dovrebbero quindi essere sinergiche e sviluppare un quadro organico, esplicito e coerente, non solo al loro interno ma anche con le politiche dirette a incentivare l'occupazione femminile e le pari opportunità nel mercato del lavoro, c.d strategia di Lisbona o gender mainstreaming (Donati, 2010).

In questo modo, la combinazione di politiche familiari e di politiche di pari opportunità non apporterebbe solamente miglioramenti nel contesto familiare, dando nuovo spessore alla figura maschile attraverso il superamento del modello del *male breadwinner*[1], in cui la figura paterna viene limitata al sostegno economico, e l'introduzione del modello *dual earner*[2] con conseguente bilanciamento della distribuzione dei carichi di cura tra i partner, ma contribuirebbe anche al contemperamento degli interessi cui l'azienda dovrebbe mirare con conseguente suo incremento di produttività ed efficienza.

Ampliare la prospettiva di intervento dalla sola condizione lavorativa della donna ai limiti maschili nella gestione delle attività di cura, attraverso un parallelo sviluppo di politiche familiari e di pari opportunità, in grado di contemplare tanto i bisogni familiari dei singoli lavoratori quanto le esigenze di

---

[1] Modello male breadwinner: modello familiare basato sulla divisione sessuale del lavoro; nell'ambito di questo modello spetta all'uomo provvedere al sostentamento economico della famiglia, mentre alla donna è riservato il lavoro di cura (Gaiaschi, 2014).

[2] Modello dual earner: modello familiare che riconosce gli effetti emancipatori del lavoro retribuito alla luce dell'ingresso delle donne nel mercato del lavoro. Questo modello mira alla realizzazione della conciliazione condivisa tra i partner e quindi ad un equo bilanciamento tra impegni lavorativi e familiari (Gaiaschi, 2014).

produttività ed efficienza dell'azienda, permetterebbe una maggiore e migliore occupazione femminile nel mercato del lavoro e allo stesso tempo una più equilibrata condivisione tra i partner dei carichi di cura con conseguenti bilanciamento delle relazioni all'interno della famiglia e risvolti positivi nella crescita economica del Paese.

In Italia, questa integrazione non sembra ancora essere completamente realizzata, anche se per permettere l'entrata e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro si necessita di proseguire nella pianificazione a sostegno della famiglia di politiche che siano da un lato tali da poter essere realizzate concretamente, dall'altro sostenibili economicamente e dal punto di vista strutturale da parte delle aziende.

Tra gli strumenti previsti dal diritto del lavoro italiano per favorire la cura genitoriale, è presente il congedo parentale che prevede una astensione facoltativa dal lavoro fruibile dai genitori in seguito al periodo di astensione obbligatoria. È questo un diritto potestativo quindi il datore di lavoro non può negarlo né stabilire diverse modalità di utilizzo; dati i limiti stabiliti dalla legge e dal contratto collettivo è il titolare del diritto che decide quando usufruirne.

La Corte di Cassazione con la sentenza del 11 gennaio 2018, n. 509 ha inteso il congedo parentale come un diritto riconosciuto in capo a entrambi i genitori di astenersi dal lavoro facoltativamente e contemporaneamente entro i primi anni di vita del bambino, inquadrandolo come diritto potestativo e ha conferito al lavoratore un "potere diretto a creare, modificare, estinguere situazioni giuridiche con una manifestazione unilaterale di volontà, senza la partecipazione del soggetto che deve subirne gli effetti" (v. Cass. nn. 6586/2012 e 17984/2010). Quindi, usufruendo di tale diritto "il titolare realizza da solo l'interesse tutelato e a cui fa riscontro, nell'altra parte, una mera soggezione alle conseguenze della dichiarazione di volontà", ma ha l'onere di rispettare un tempo di preavviso "sia nei confronti del datore di lavoro, nell'ambito del contratto di lavoro subordinato, con la conseguente sospensione della prestazione del dipendente, sia nei confronti dell'ente previdenziale, nell'ambito del rapporto assistenziale che si costituisce ex lege per il periodo di congedo, con il conseguente obbligo del medesimo ente di corrispondere l'indennità" (v. Cass. n. 2803/2015).

L'obiettivo di questo strumento consiste non solo nel favorire la partecipazione e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, ma anche nell'incrementare il coinvolgimento degli uomini alla vita familiare (Renga, 2009) nonché a rispondere alle esigenze di benessere dei lavoratori sul luogo di lavoro nell'ottica di bilanciare equamente il tempo di lavoro con il tempo da dedicare alla cura.

Si comprende quindi come il congedo costituisca un'importante forma di sostegno alle famiglie mirante a favorire una maggiore corresponsabilizzazione ed equiparazione della figura paterna a quella materna, obiettivo perseguibile rendendo maggiormente duttile il congedo, ad esempio permettendo

al lavoratore di scegliere come adeguare l'orario di lavoro alle esigenze della vita privata, direzione intrapresa, come si vedrà nel prosieguo, dalla Riforma del Jobs Act.

Sempre al fine di promuovere l'utilizzo di questo strumento da parte dei padri, il congedo dovrebbe inoltre essere non trasferibile nella sua totalità al partner (use it or lose it) e retribuito almeno all'80% se non completamente (Villa, 2020). In mancanza di un incremento dell'indennità prevista per la fruizione del congedo, i contratti collettivi nazionali potrebbero introdurre la possibilità di usufruire più volte dell'anticipazione del Tfr, nel rispetto dei tetti massimi individuali, e potrebbero creare un canale preferenziale per le richieste motivate dalla fruizione dei congedi parentali (Costantini, 2009).

Sul punto, è ancora aperto il dibattito su come rendere più fruibile il congedo per la famiglia nell'ottica di una conciliazione condivisa e a riguardo non si è ancora definita una linea univoca (Vogliotti, Vattai, 2015); ciò dipende dal fatto che la disponibilità dei lavoratori padri a fruire dei congedi è ancora fortemente condizionata dal contesto culturale che individua nella figura femminile, nonostante la morfogenesi della famiglia, il maggior responsabile del lavoro di cura non retribuito. A ciò si aggiunge, inoltre, una cultura aziendale, che tendenzialmente scoraggia l'utilizzo dei congedi parentali da parte dei padri lavoratori (Musumeci, Santero 2018), cultura presente persino all'interno delle stesse imprese sensibili alle politiche di sostegno alle famiglie, le quali potrebbero prevedere misure di conciliazione aziendale senza però diffonderne l'esistenza o incentivarne la fruizione, rischiando così di lasciare tali misure scarsamente utilizzate e con mera connotazione pubblicitaria dell'azienda.

A questo punto, al fine di analizzare l'utilizzo del congedo parentale da parte di entrambi i partner, si rende necessario indagare la portata innovativa del quadro normativo.

## Parte II - *Il congedo parentale: legge e contratti collettivi*

### *1. Il sistema dei congedi: il quadro normativo e gli effetti sull'ordinamento nazionale nel periodo pre COVID19*

Nel corso del tempo, il quadro normativo lavoristico italiano ha mostrato una continua evoluzione che si è progressivamente intensificata anche relativamente alla questione della conciliazione vita-lavoro, non più ritenuta marginale ma a cui è stato riconosciuto un proprio valore autonomo. All'interno di tale ambito, come si è fin qui visto, i congedi parentali possono essere individuati come importanti misure funzionali all'attuazione di un modello di conciliazione condivisa tra i partner.

Storicamente a livello normativo occorre partire dal congedo di maternità, per indagare le modalità attraverso cui, con evoluzioni successive e spostamenti di prospettiva, si è arrivati ad una codificazione di conciliazione condivisa. Si riflette, quindi, se all'elaborazione normativa è seguita una concreta realizzazione in termini di condivisione del lavoro di cura tra i partner e di organizzazione del lavoro più inclusiva.

Si individua pertanto l'origine di tale sviluppo nella legge n. 1204 del 1971 rubricata "Tutela delle lavoratrici madri" (GU del 18-01-1972, n. 14): già dal titolo è possibile dedurre che la donna veniva considerata come la sola responsabile del contesto familiare con forte limitazione del ruolo del padre. Nell'art. 7 della suddetta normativa alla madre naturale, dopo il periodo di astensione obbligatoria, veniva data la possibilità di assentarsi dal lavoro per un periodo di sei mesi, da utilizzare anche in modo frazionato, entro il primo anno di vita del figlio, in cui le veniva conservato il posto di lavoro e riconosciuta un'indennità pari al 30% della retribuzione con copertura configurativa (Tabella 1). Per usufruire di questo diritto era necessario dare comunicazione con debito preavviso al datore di lavoro e all'istituto assicuratore, precisando il periodo dell'assenza (Vettor, 2018).

**Tabella 1.** Congedo parentale nella Legge n. 1204 del 1971

| **Art. 7** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Madre | 6 mesi nel 1° anno di vita del figlio | 30% di retribuzione con copertura configurativa | debito preavviso al datore di lavoro | Fruizione giornaliera del congedo |

**Fonte:** Legge n. 1204 del 1971 in https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1972-01-18&atto.codiceRedazionale=071U1204&atto.articolo.numero=0&qId=685eb46b-0a73-4f2d-b23e-e161b347685a&tabID=0.9212546458766375&title=lbl.dettaglioAtto

Tale strumento, pur tutelando, in mancanza di strutture sociali adeguate come gli asili nido (Ballestrero, 1979), il primo periodo di vita del bambino, rischiava di avere un impatto negativo sulla vita lavorativa della madre in quanto unica all'interno della coppia ad essere riconosciuta come responsabile del benessere familiare anche secondo il sistema normativo.

Di conseguenza, a parità di caratteristiche tra lavoratore e lavoratrice il datore di lavoro ha spesso preferito assumere un giovane, dal momento che una giovane rischiava di essere assente per maternità e vanificare l'investimento speso su di essa, oltre a comportare ulteriori costi di sostituzione. Questo primo approccio di intendere la cura, così come previsto dalla Legge n. 1204 del 1971, nel panorama della ricerca economica e sociologica, sulla teoria della discriminazione è riconducibile al tema dei "privilegi handicappanti" ovvero quei provvedimenti legislativi che, pur donando alle donne dei privilegi rispetto agli uomini, le pongono in situazioni di svantaggio sul mercato del lavoro, determinando successive diseguaglianze (Addis, 1997).

Proprio per questo motivo, negli anni successivi, grazie all'impulso di matrice sovrannazionale, con l'attuazione dell'art. 119 del Trattato di Roma e della direttiva n. 76/207/Cee rivolta a promuovere la parità tra uomini e donne, non più limitata ai soli profili retributivi, ma estesa a tutti gli aspetti normativi del rapporto di lavoro, la materia, nell'ordinamento nazionale, si è arricchita ulteriormente con l'emanazione della Legge 9 dicembre 1977, n. 903 rubricata "Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro" (GU del 17-12-1977, n. 343): ancora una volta dalla lettura del titolo si può notare come passati cinque anni dalla legge precedente, si è avuto un timido cambiamento di prospettiva, con riferimento al mondo lavorativo, che ha permesso un iniziale coinvolgimento nella cura dei figli da parte dei padri che potevano astenersi dal lavoro. Tale possibilità riguardava tanto i padri biologici quanto quelli adottivi e affidatari. Rispetto alla normativa precedente, veniva riconosciuto alla madre lavoratrice il congedo anche se affidataria/adottiva e tale diritto era esteso anche al padre che poteva usufruirne ma solo date alcune condizioni (Tabella 2). Infatti, il congedo al padre, previsto per i soli primi tre mesi di vita del figlio, era possibile solo se la madre era una lavoratrice subordinata che rinunciava espressamente a goderne, in tutto o in parte, o se il minore era affidato esclusivamente al padre.

**Tabella 2.** Congedo parentale nella Legge n. 903 del 1977

| **Art. 6 bis** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Madre<br><br>Padre solo in caso di rinuncia/impossibilità della madre e nei primi tre mesi di vita del figlio | 6 mesi nel 1° anno di vita del figlio | 30% di retribuzione con copertura configurativa | debito preavviso al datore di lavoro | Fruizione giornaliera del congedo |

**Fonte:** Legge n. 903 del 1977 in https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1977-12-17&atto.codiceRedazionale=077U0903&atto.articolo.numero=0&qId=264214db-7eb1-4d91-894f-2bf389461630&tabID=0.9212546458766375&title=lbl.dettaglioAtto

Tale cambiamento di prospettiva dal punto di vista normativo è stato sicuramente fondamentale nello sviluppo della conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, in quanto per la prima volta anche la figura paterna veniva coinvolta nella gestione della famiglia non solo come *breadwinner*; tuttavia le limitazioni previste per l'utilizzo del congedo continuavano a disincentivarne la richiesta. Infatti, tale norma, nonostante un'apparente valorizzazione della figura paterna all'interno della famiglia, sembrava in realtà suggerire la possibilità dell'intervento paterno solamente nel caso in cui la figura materna venisse a mancare, confermando ancora una volta come la gestione della cura fosse prevalentemente appannaggio della lavoratrice.

In tale direzione, sembrano muoversi anche le pronunce della Corte costituzionale che nella sentenza n. 1 del 1987 ha previsto che il padre lavoratore si vedesse riconosciuti l'astensione obbligatoria dal lavoro e il godimento dei riposi giornalieri qualora la madre fosse deceduta o gravemente inferma (Corte cost., – C – 1/1987; Vettor, 2018). Sempre in via alternativa alla madre, si pone la pronuncia n. 341 del 1991, con la quale la Corte estende al padre lavoratore affidatario di minore la possibilità di astenersi dal lavoro durante i primi tre mesi successivi all'ingresso in famiglia del bambino, ma solo in alternativa alla madre lavoratrice consenziente (Di Nunzio, 1991; Vettor, 2018). Nel 1993, con la sentenza n. 179, al padre lavoratore viene esteso il diritto ai riposi giornalieri previsti dall'art. 10 della previgente normativa, ma anche in questo caso sempre in alternativa alla

lavoratrice madre e con il suo consenso (Corte cost., – C – 179/1993; Vettor, 2018).

Tornando in campo normativo, la Legge 10 aprile 1991, n. 125 rubricata "Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro" (GU 15-4-1992, n.88), che al fine di realizzare il principio di pari opportunità tra uomini e donne nel mondo del lavoro, propone l'adozione di misure denominate azioni positive per le donne - intese come misure concrete e programmi d'azione volti a combattere forme discriminatorie dirette e indirette perpetuate nei confronti delle lavoratrici (Bassinini, 2002), finalizzati alla promozione delle potenzialità delle donne e determinanti una crescita dell'inclusione delle stesse nel mercato del lavoro (Beccalli, Falcinelli, 2011) - e che in particolare all'art. 1, lett. e) favorisce l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di queste ultime tra i due generi mediante una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro, si può pensare che abbia indirettamente sollevato il problema della fruizione dei congedi tra uomo e donna.

Infatti, questa Legge adottando una strategia lavoristica secondo cui la conciliazione è concepita come uno stimolo alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro (Donati, Belletti, 2005) resa possibile attraverso l'adozione di sperimentazioni positive, pare aprire nuovamente all'interno della coppia il problema della conciliazione di ruoli che apparivano non ancora del tutto equilibrati, nonché sottolineare la necessità di intervenire direttamente sul modo in cui viene concepita la dimensione dell'organizzazione del lavoro rispetto al tema in esame.

Per giungere ad una svolta cruciale profondamente innovatrice in tema di conciliazione ed in particolare di congedi, si deve attendere l'entrata in vigore della Legge n. 53 dell'8 marzo 2000 rubricata "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città" (GU del 13-3-2000, n. 60), c.d. Legge sui congedi parentali, emanata su impulso della direttiva n. 96/34/Cee.

Per la prima volta, infatti, veniva stabilito, in modo inequivocabile, che il fruitore del diritto di astenersi dall'attività lavorativa per soddisfare le esigenze di conciliazione vita-lavoro non corrispondeva più alle sole madri lavoratrici, ma ad un nuovo soggetto sessualmente neutro (Vettor, 2018), nell'ottica di favorire una più equa ripartizione delle responsabilità all'interno del nucleo familiare e di rendere possibili uguali avanzamenti di carriera (Caruso, 2016). L'elemento più innovativo di tale Legge è quindi quello di individuare una figura di "genitore neutro" che può essere indifferentemente la madre o il padre, equiparati nella cura della famiglia. Per la prima volta quindi ci si trova davanti ad un intervento normativo in grado non solo di corresponsabilizzare entrambi i partner rispetto alla cura genitoriale, ma anche di produrre effetti sull'organizzazione del lavoro, riconoscendo tale diritto non solo alla madre ma anche al padre: iniziava a venire meno la

concezione tradizionalista che attribuiva alla donna il ruolo unico di caregiver.

All'art. 3 della suddetta Legge vengono chiarite le caratteristiche del congedo parentale attribuibile a tutti i lavoratori, uomini e donne, che possono fruirne alternativamente, in modo continuativo o frazionato, solo nei primi otto anni di vita del bambino e per un tempo che complessivamente non superi i dieci mesi. L'indennità prevista corrisponde al 30% della retribuzione, fino al terzo anno di vita del bambino, con una copertura configurativa per entrambi i genitori. È previsto che il lavoratore dia un preavviso al datore di lavoro di almeno quindici giorni (Tabella 3).

**Tabella 3.** Congedo parentale nella Legge n. 53/2000

| **Art. 3** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Madre/padre Alternativamente | 10 mesi nei primi 8 anni di vita del figlio | 30% di retribuzione con copertura configurativa fino al terzo anno di vita del figlio | 15 giorni di preavviso al datore di lavoro | Fruizione giornaliera del congedo |

**Fonte:** Legge n. 53 del 2000 in https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2000-03-13&atto.codiceRedazionale=000G0092&atto.articolo.numero=0&qId=4cc99bdf-ef2d-4806-a763-93317e9de5ed&tabID=0.9212546458766375&title=lbl.dettaglioAtto

In questo modo, il diritto al congedo non è più previsto in via preferenziale per la madre e solo in caso di sua rinuncia o impossibilità, per il padre, ma per entrambi i genitori, i quali ne potevano beneficiare allo stesso modo alternativamente. Ciò ha costituito un primo importante input per una maggiore corresponsabilizzazione ed equiparazione della figura paterna a quella materna (Legge n. 53/2000; Vettor 2018).

L'anno dopo, su impulso dell'art. 15 della Legge 53/2000, viene emanato il "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della Legge 8 marzo

2000, n. 53" (GU del 26-04-2001, n. 96) – d'ora in poi D.lgs. n. 151 del 26 marzo 2001 – che ha riorganizzato e riordinato la materia già esistente con una portata profondamente innovativa, già dal punto di vista terminologico, come ricorda Donata Gottardi (Gottardi, 2016), in quanto ci si riferisce tanto al sostegno della maternità quanto a quello della paternità.

In particolare, l'art. 32 del D.lgs. n. 151 del 26 marzo 2001 riconferma quanto previsto dall'art. 3 della Legge 53/2000 riconoscendo a ciascun genitore il diritto facoltativo di astenersi dal lavoro nei primi otto anni di vita del bambino e aggiungendo al quarto comma "anche qualora l'altro genitore non ne abbia diritto" (Tabella 4). Quest'ultimo elemento è decisivo poichè riconosce al padre lavoratore la titolarità del diritto al congedo, indipendentemente dal fatto che la madre rinunci o meno a fruirne, garantendo così ad entrambi i genitori l'esercizio del diritto del congedo parentale.

**Tabella 4**. Congedo parentale nel D.lgs. n. 151/2001

| **Art. 32** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Madre/Padre<br><br>Indipendentemente dal diritto dell'altro genitore | 10 mesi nei primi 8 anni di vita del figlio | 30% di retribuzione con copertura configurativa fino al terzo anno di vita del figlio | 15 giorni di preavviso al datore di lavoro | Fruizione giornaliera del congedo |

**Fonte:** D.lgs. n. 151 del 2001 in https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2001-04-26&atto.codiceRedazionale=001G0200&atto.articolo.numero=0&qId=443fe9ef-48f2-4ff5-b062-c54c0cf5c38a&tabID=0.9212546458766375&title=lbl.dettaglioAtto

Nel 2012 è intervenuta la Riforma Fornero, Legge 28 giugno 2012, n. 92 rubricata "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita" (G.U. n. 153 del 03-07-2012), che con specifico riferimento al congedo parentale riconferma quanto già previsto dall'art. 32 del

D.lgs. 151/2001. Unica novità relativa al congedo parentale è introdotta dall'art. 4, comma 24, lett. b e riguarda la possibilità di usufruire della corresponsione di un voucher per l'acquisto di servizi di baby-sitting ovvero per fare fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati, da richiedere al datore di lavoro in alternativa al congedo parentale solo da parte della madre che si trova così ancora una volta a dover scegliere tra la vita lavorativa e la cura familiare. Inoltre, considerato l'importo corrisposto dal voucher, che era previsto pari a 600 euro, questo rischia di non coprire se non in modo modesto le spese di baby-sitting, elemento che poteva spingere ancora una volta la madre a rinunciare al lavoro per la cura familiare (Legge n. 92/2012).

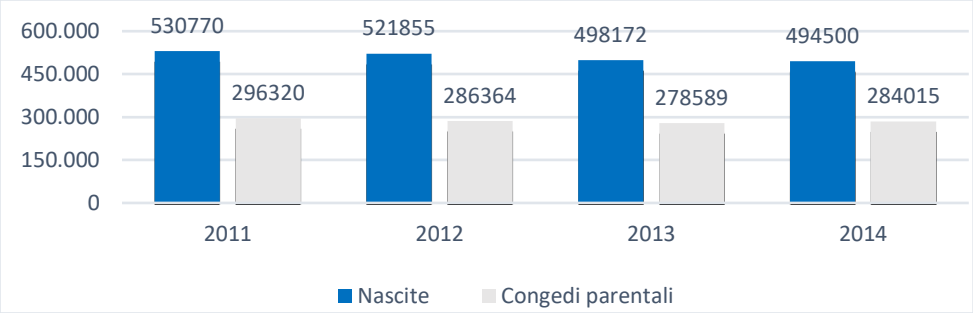
Per dare maggiore chiarezza a quanto detto, si riporta l'esempio illustrato da Donata Gottardi: "Immaginiamo una retribuzione mensile di 1.500 euro netti per 40 ore settimanali. Il congedo parentale di 6 mesi nell'arco dei primi 3 anni di vita del figlio darebbe diritto a circa 3.000 euro di indennità (6 mesi al 30% della retribuzione). Se il voucher da 10 euro coprisse un'ora di baby-sitting, una settimana porterebbe a 400 euro, che diventerebbero 1.600 euro al mese. Moltiplichiamo per 6 mesi (e non per tutti gli 11), il risultato fa: 9.600 euro" (Gottardi, 2012).

Si può notare come la differenza tra quanto fornito dallo Stato e le reali esigenze familiari, anche in un esempio in cui le ore necessarie per baby-sitter sono ridotte al minimo dal momento che sono considerate solo le ore lavorative della madre e non anche quelle necessarie agli spostamenti casa-lavoro, ancora una volta sembra indirizzare la madre verso la cura familiare a scapito della carriera lavorativa.

Considerata l'evoluzione normativa fin qui descritta, si ritiene utile consultare i dati forniti dall'Istat inerenti alla richiesta di congedo parentale, contestualizzati con il numero di nascite annue, per capire l'impatto che la normativa ha avuto sull'ordinamento nazionale negli anni 2011-2014.

Come si può osservare dal Grafico 1, confrontando il numero delle richieste di congedo parentale in rapporto a quello dei nati, si può notare un andamento che denuncia una lieve contrazione nell'anno 2012 rispetto all'anno 2011, pari all'1% circa, seguita da una ripresa, sempre pari all'1% circa, sia per l'anno 2013 sia per l'anno 2014. Si osserva quindi come l'impatto della normativa nell'immediato non risulti rilevante sul numero totale di richieste di congedo parentale.

**Grafico 1.** Andamento nascite-congedi parentali negli anni 2011-2012-2013-2014




**Fonte:** Elaborazione su dati Maternità e congedi parentali in dati.istat.it/index.aspx?r=825665&UserContext=SourceOECD#

Analizzando la situazione più nel dettaglio, con riferimento alla richiesta di congedo parentale ripartito per genere (Tabella 5) si rileva un lieve incremento percentuale delle richieste di congedo da parte degli uomini contro un lieve decremento percentuale delle richieste di congedo da parte delle donne nel corso del quadriennio 2011-2014.

**Tabella 5.** Frequenze (assolute e percentuali) dei richiedenti il congedo parentale ripartite per genere

| Anno | Totale Congedi | Richiedenti donne | % | Richiedenti uomini | % |
|---|---|---|---|---|---|
| 2011 | 296.320 | 264.327 | 89,2 | 31.993 | 10,8 |
| 2012 | 286.364 | 254.808 | 89,0 | 31.556 | 11,0 |
| 2013 | 279.589 | 246.003 | 88,0 | 33.586 | 12,0 |
| 2014 | 284.015 | 247.284 | 87,1 | 36.731 | 12,9 |

**Fonte:** Elaborazione su dati Maternità e congedi parentali in dati.istat.it/index.aspx?r=825665&UserContext=SourceOECD#

A questo punto, sorge spontaneo chiedersi come è possibile che tale congedo non sia stato utilizzato in maniera maggiore anche dagli uomini o comunque per quale motivo la fruizione del congedo da parte dei padri avvenga attraverso un processo estremamente lento nel nostro Paese.

Non esistono informazioni certe sui motivi che portano alla mancata richiesta del congedo da parte dei padri, ma esistono dati che evidenziano la percentuale di donne e di uomini che lamentano problemi di conciliazione tra lavoro e famiglia. Sul punto, l'Istat nel 2019, nella rilevazione sulle Forze di lavoro, ha inserito il modulo ad hoc "Conciliazione Famiglia e lavoro" (Reconciliation between work and family life", Commission Implementing Regulation (EU) 2236/2016, nel quale è emerso che il 34,6% dei padri contro il 35,9% delle madri lamentano problemi di conciliazione tra lavoro e famiglia e che le principali modifiche riguardano la riduzione o il cambiamento di lavoro: tra le madri che hanno modificato aspetti del proprio lavoro più di sei su dieci hanno ridotto l'orario e circa due su dieci lo hanno cambiato senza ridurlo, mentre tra i padri il cambiamento più importante segnalato è stato la modifica dell'orario (38,3%) e non la sua riduzione (27,2%) (Istat, 2019).

È quindi possibile solo avanzare alcune riflessioni sull'argomento: prescindendo da tutte le ragioni di carattere culturale che come già detto sono ancora presenti e preponderanti nel nostro Paese, si può supporre che l'indennità pari al 30% della retribuzione infici il bilancio familiare e questo disincentivi la fruizione da parte del padre che generalmente percepisce un reddito maggiore, essendo ancora presente in misura rilevante un gap retributivo tra uomini e donne.

Una seconda ragione potrebbe essere legata agli adempimenti amministrativi, in particolare alla necessità di presentare un preavviso di soli 15 giorni, infatti il datore di lavoro potrebbe ritenere tale lasso di tempo non sufficiente per sostituire adeguatamente il padre-lavoratore e quindi disincentivare la sua domanda, anche a fronte della resistenza culturale nel contesto lavorativo verso questo tipo di richiesta.

Tornando alla ricostruzione dell'evoluzione normativa dei congedi, rilevante è stata la pubblicazione del D.lgs. n. 80 del 15 giugno 2015 rubricato "Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro" (G.U. n. 144 del 24-06-2015), c.d. Jobs Act. Questo provvedimento, pur mantenendo alcuni punti fissi come ad esempio l'indennità retribuita, ha introdotto delle novità importanti sull'istituto del congedo parentale per quanto riguarda il limite di età del bambino entro quando richiedere il congedo, la modalità oraria di fruizione, il termine di preavviso.

Infatti, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. a) e b) del D.lgs. n. 80/2015, la nuova formulazione dell'art. 32 del D.lgs. 151/2001 prevede che il congedo parentale possa essere utilizzato dai genitori, anche contemporaneamente, non più fino agli otto anni del figlio ma fino ai dodici. Restano invece invariati i termini temporali pari a sei mesi per genitore per un totale complessivo che è confermato a dieci mesi (Circolare Inps 17 luglio 2015, n. 139).

Inoltre, non sono previsti mutamenti per quanto riguarda la misura della retribuzione che rimane pari al 30%, mentre viene aumentato l'arco temporale in cui può essere erogata. Infatti, l'art. 9, comma 1, lett. a) e b) del D.lgs. n. 80 del 2015 ha modificato l'art. 34 del D.lgs. 151/2001 al comma 1, portando l'elevazione dell'età del bambino da tre a sei anni (Circolare Inps 17 luglio 2015, n. 139; D.lgs. n. 80/2015).

Il D.lgs. n. 80/2015, in recepimento della Direttiva 2010/18/UE, all'art. 7, comma 1, lett. b) che integra con il comma 1 ter l'art. 32 del D.lgs. 151/2001 ha poi stabilito che i genitori possono usufruire del congedo parentale mediante la possibilità del frazionamento a ore, rimettendo alla contrattazione collettiva di settore l'individuazione delle modalità di fruizione del congedo stesso su base oraria.

Sempre con riferimento all'art. 32, comma 1 ter, del D.lgs. 151/2001, si precisa che in assenza di contrattazione collettiva i genitori lavoratori possono utilizzare il congedo parentale ad ore in misura pari alla metà dell'orario medio giornaliero (Circolare Inps 18 agosto 2015, n. 152). L'Inps aggiunge nel Messaggio n. 6703/2015 che nelle giornate in cui si usufruisce del congedo parentale a ore non è possibile beneficiare di altri permessi orari, come ad esempio del riposo per allattamento.

In materia di preavviso, sempre il D.lgs. n. 80/2015, all'art. 7, comma 1, lett. c), interviene, attraverso la sostituzione del comma 3 dell'art. 32 del D.lgs. 151/2001, modificando i tempi minimi di comunicazione al datore di lavoro da quindici a cinque giorni e prevedendo al contempo l'obbligo per il lavoratore di indicare l'inizio e la fine del periodo di congedo (Tabella 6). Quanto previsto dalla norma che riduce ulteriormente i tempi di preavviso, è indubbiamente un'agevolazione per il lavoratore, ma rischia, come già evidenziato in precedenza, di penalizzare le esigenze organizzative del datore di lavoro, creando tensioni che potrebbero dissuadere il lavoratore ad usufruire del congedo.

**Tabella 6.** Congedi parentali nel D.lgs. n. 80/2015

| Art. 7 lett. a, b, c | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Madre/Padre<br><br>Indipendentemente dal diritto dell'altro genitore<br><br>Può essere utilizzato anche contemporaneamente dai genitori | 10 mesi nei primi 12 anni di vita del figlio | 30% di retribuzione con copertura configurativa fino al sesto anno di vita del figlio | 5 giorni di preavviso al datore di lavoro | **Novità:** Fruizione oraria del congedo parentale |

**Fonte:** D.lgs. n. 80/2015 in https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2015-06-24&atto.codiceRedazionale=15G00094&atto.articolo.numero=0&qId=8b23a133-cf21-4d4e-b0cb-db1c8b513df9&tabID=0.9212546458766375&title=lbl.dettaglioAtto

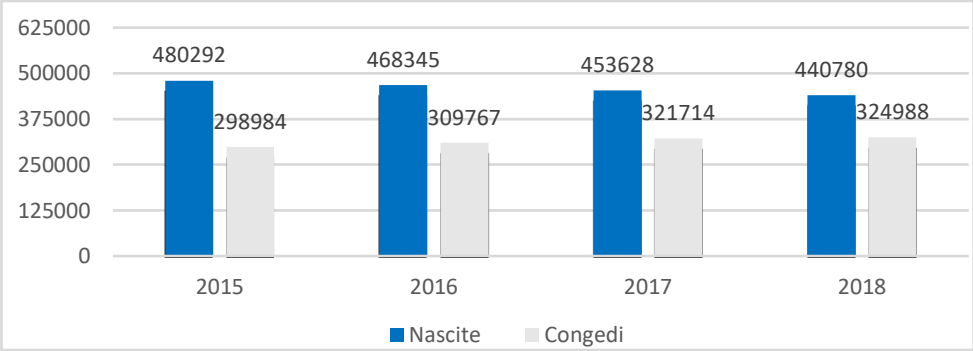
Quindi, il Jobs Act ha sicuramente introdotto delle novità importanti sull'istituto del congedo parentale, sia ampliando l'orizzonte temporale entro cui è possibile usufruirne sia dando la possibilità alla lavoratrice/lavoratore di scegliere se avvalersi di tale strumento con un periodo di astensione dal lavoro o assentandosi solo alcune ore al giorno. Tale nuova modalità di fruizione del congedo parentale amplia la prospettiva di evoluzione della conciliazione condivisa in quanto si ripercuote positivamente sul perseguimento di un miglior equilibrio tra vita familiare e professionale nel momento in cui dà la possibilità alla lavoratrice di dividere il tempo della sua giornata tra responsabilità familiari e di lavoro, senza assentarsi da quest'ultimo completamente e per un lungo periodo, e incentiva allo stesso tempo il lavoratore ad assumersi una maggiore responsabilità di cura in ambito familiare.

Considerando la portata innovativa dal punto di vista normativo del Jobs Act, si ritiene opportuno proseguire con l'analisi dei dati forniti questa volta dall'Inps per rilevare l'impatto della normativa sulla diffusione della richiesta dei congedi tra la popolazione, in particolare maschile.

Come si può osservare dal Grafico 2, confrontando nuovamente l'andamento delle richieste di congedo parentale in rapporto al numero dei nati nell'arco temporale che va dal 2015 al 2018, si può notare un andamento che denuncia una contrazione costante delle nascite a fronte di un aumento di una certa

rilevanza delle domande di congedo. Si osserva quindi come l'impatto della nuova normativa abbia determinato un mutamento sensibile nella fruizione del congedo parentale.

**Grafico 2.** Andamento nascite-congedi parentali negli anni 2015-2016-2017-2018




**Fonte:** Elaborazione su dati Maternità e congedi parentali in dati.istat.it/index.aspx?r=825665&UserContext=SourceOECD#

Guardando ora la richiesta di congedo parentale ripartita per genere, come si vede dalla Tabella 6, si osserva che la percentuale di domande presentate dai padri lavoratori è in sensibile e costante aumento, in quanto passano dal 15 % circa nell'anno 2015 al 19 % circa nell'anno 2018.

**Tabella 6.** Frequenze (assolute e percentuali) dei richiedenti il congedo parentale ripartite per genere

| Totale congedi | Richiedenti donne | % | Richiedenti uomini | % |
|---|---|---|---|---|
| 298.984 | 253.985 | 84,9 | 44.999 | 15,1 |
| 309.767 | 256.858 | 82,9 | 52.909 | 17,1 |
| 321.714 | 262.436 | 81,6 | 59.278 | 18,4 |
| 324.988 | 262.138 | 80,7 | 62.850 | 19,3 |

**Fonte:** Elaborazione su dati Maternità e congedi parentali in dati.istat.it/index.aspx?r=825665&UserContext=SourceOECD#

Sulla base di quanto detto, si può osservare come in merito all'esperienza normativa nel corso del tempo ci sia stata sempre più una maggiore presa di coscienza, che si è progressivamente riflessa sulle scelte dei genitori, circa la questione della conciliazione vita-lavoro con specifico riferimento alla disciplina del congedo.

Nonostante appaia evidente come in Italia si facciano sempre meno figli, tra il 2011 e il 2018 si è registrato un calo delle nascite pari al 17% (le nascite sono diminuite di 89.990 unità), in questi stessi anni, il tasso di richiesta di congedi totale è gradualmente aumentato (28.668 unità in più con un aumento del 10%) (Elaborazione su dati Maternità e congedi parentali in dati.istat.it/index.aspx?r=825665&UserContext=SourceOECD#).

In particolare, si può notare come il numero delle richieste di congedo da parte delle lavoratrici non subisce sostanziali variazioni in quanto le donne sono ancora oggi riconosciute come le principali responsabili dell'attività di cura, mentre si deve dare atto dell'aumento delle richieste da parte degli uomini nel quale si assiste ad un incremento costante che ha portato nel corso degli anni a registrare 30.857 richieste in più, con un incremento pari al 96%.

## *2. Il sistema dei congedi: il quadro normativo nel periodo COVID-19*

L'emergenza sanitaria Covid-19, che ha travolto il sistema sanitario ed economico nazionale e mondiale, ha fortemente inciso anche sull'evoluzione normativa, infatti nel nostro Paese il primo provvedimento normativo legato alla pandemia è stato emanato il 31 gennaio 2020, con delibera del Consiglio dei Ministri che ha dichiarato lo stato di emergenza della durata di sei mesi in conseguenza al rischio sanitario, seguito nei mesi successivi da Decreti legge (Tabella 7) che hanno messo in atto le misure di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale.

**Tabella 7.** Provvedimenti Covid- 19

| **Dpcm** | **Legge** |
|---|---|
| n. 6 del 23 febbraio 2020 | n. 13 del 5 marzo 2020 |
| n. 9 del 2 marzo 2020<br>Decreto “Io resto a casa” | Mancata conversione |
| n. 11 dell’8 marzo 2020<br>Decreto “Io resto a casa” | Mancata conversione |
| n. 14 del 9 marzo 2020<br>Decreto “Io resto a casa” | Mancata conversione |
| n. 18 del 17 marzo 2020<br>Decreto “Cura Italia” | Legge n. 27 del 24 aprile 2020 |
| n. 34 del 19 maggio 2020<br>Decreto “Rilancio” | Legge n. 77 del 17 luglio 2020 |
| n. 104 del 14 agosto 2020<br>Decreto “Agosto” | Legge n. 126 del 13 ottobre 2020 |
| n. 137 del 26 ottobre 2020<br>Decreto Ristori | In attesa di conversione |
| n. 149 del 9 novembre 2020<br>Decreto Ristori bis | In attesa di conversione |

**Fonte:** Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in https://www.lavoro.gov.it/

In questo contesto, inevitabilmente è riaffiorata la questione della conciliazione vita-lavoro, tanto rispetto al contesto familiare che a quello organizzativo del lavoro, che è stata nuovamente affrontata, per la prima volta dalla normativa Covid-19, nel D.l. dell'8 marzo 2020, n. 11 in cui ai datori di lavoro pubblici e privati è stato raccomandato di incentivare la fruizione da parte dei lavoratori dipendenti del congedo ordinario e delle ferie nel periodo di emergenza sanitaria. Non sono quindi emerse novità in materia di congedi in quanto si è verificato solamente l'invito a far usufruire di tali strumenti (D.l. dell'8 marzo 2020, n. 11).

Successivamente è intervenuta una disciplina che ha integrato la situazione precedente con il D.l. del 17 marzo 2020, n. 18, c.d. "Cura Italia" che ha introdotto, tra gli altri provvedimenti a sostegno dei lavoratori, uno specifico congedo, distinto e ulteriore rispetto a quello ordinario, a decorrere dal 5 marzo 2020 fino al 3 aprile 2020. Questo ulteriore congedo, c.d. Congedo Covid-19, prevede per i genitori con figli minori, entrambi impegnati in attività lavorativa, la possibilità di usufruire alternativamente di quindici giorni continuativi o frazionati di astensione dal lavoro; tale congedo è inoltre fruibile solo nel caso in cui i genitori lavoratori non abbiano scelto di accedere all'erogazione del bonus baby-sitting da utilizzare per prestazioni da effettuare nel medesimo periodo (D.l. del 17 marzo 2020, n. 18).

In particolare, l'art. 23 del D.l. n. 18/2020 considera tre diverse categorie di genitori lavoratori, a cui vengono equiparati, ai sensi del comma 7, quelli adottivi e affidatari.

Per quanto riguarda i dipendenti del settore privato, con figli minori di dodici anni, il congedo Covid-19 prevede la possibilità di astenersi dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato, comunque non superiore a 15 giorni, con un'indennità pari al 50% della retribuzione con copertura figurativa.

Si rileva come rispetto al congedo parentale previsto dall'art. 32, D.lgs. n. 151/2001 così come modificato dal D.lgs. n. 80/2015, l'indennità subisca un consistente incremento passando dal 30% al 50%. Un ulteriore cambiamento è dato dalla modalità di fruizione, non più prevista sia su base giornaliera che oraria, ma soltanto su base giornaliera.

Per quanto riguarda gli iscritti alla gestione separata dell'INPS e i lavoratori autonomi iscritti all'INPS, il congedo Covid-19 prevede l'astensione dal lavoro alle stesse condizioni stabilite per i lavoratori dipendenti del settore privato, ma con una diversa modalità di calcolo dell'indennità (D.l. del 17 marzo 2020, n. 18).

Per i primi viene riconosciuta un'indennità giornaliera pari al 50% di 1/365 del reddito individuato secondo la base di calcolo utilizzata ai fini della determinazione dell'indennità di maternità, mentre per i secondi tale indennità è pari al 50% della retribuzione convenzionale giornaliera stabilita annualmente dalla legge, a seconda della tipologia di lavoro autonomo svolto (Tabella 8).

**Tabella 8.** D.l. del 17 marzo 2020, n. 18, c.d. "Cura Italia"

| **Art. 23** | | | |
|---|---|---|---|
| Dipendenti del settore privato<br><br>lavoratori iscritti alla gestione separata dell'Inps<br><br>lavoratori autonomi | Madre/Padre<br><br>Alternativamente<br><br>In assenza di sostegni al reddito e del bonus baby-sitting | 15 giorni<br><br>entro i primi 12 anni del figlio | 50% di retribuzione calcolata in base all'inquadramento contrattuale<br><br>con copertura configurativa |
| | | 15 giorni<br><br>dai 12 ai 16 anni del figlio | privo di retribuzione e copertura configurativa |

**Fonte:** D.l. del 17 marzo 2020, n. 18, c.d. "Cura Italia" in https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg

Sul congedo Covid-19 introdotto dal D.l. 18/2020 è poi intervenuta la Circolare n. 45 del 25 marzo 2020 che ha fornito importanti indicazioni sulle modalità di fruizione del congedo straordinario, in particolare, precisa che all'interno del nucleo familiare di colui che chiede il congedo non deve essere presente un altro genitore che beneficia di strumenti di sostegno al reddito in caso di perdita del lavoro o disoccupato o non lavoratore (Circolare del 25 marzo 2020, n. 45).

In alternativa al congedo, il Messaggio Inps n. 1281 del 20 marzo 2020 riconferma la possibilità di avere il bonus baby-sitting fino ad un massimo di 600 euro a famiglia in seguito alla sospensione di attività didattiche (Messaggio Inps del 20 marzo 2020, n. 1281).

L'art. 25 del medesimo provvedimento è invece rivolto ai dipendenti del settore pubblico a cui viene estesa la possibilità di fruire del congedo parentale indennizzato di cui all'art. 23 (Tabella 9), sempre in alternativa alla fruizione del bonus baby-sitting pari a 600 euro, esclusi i lavoratori dipendenti del settore sanitario pubblico e privato accreditato per cui era previsto un bonus di 1000 euro (D.l. del 17 marzo 2020, n. 18).

**Tabella 9.** D.l. del 17 marzo 2020, n. 18, c.d. "Cura Italia"

| **Art. 25** | | | |
|---|---|---|---|
| Dipendenti pubblici | Madre/Padre<br><br>Alternativamente<br><br>In assenza di sostegni al reddito e del bonus baby-sitting | 15 giorni<br>entro i primi 12 anni del figlio | 50% di retribuzione calcolata in base all'inquadramento contrattuale con copertura configurativa |
| | | 15 giorni<br>dai 12 ai 16 anni del figlio | privo di retribuzione e copertura configurativa |

**Fonte:** D.l. del 17 marzo 2020, n. 18, c.d. "Cura Italia" in https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg

Il 24 aprile 2020, il D.l. 18/2020 è stato convertito nella Legge n. 27/2020 recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19" che ha integrato il Decreto "Cura Italia": nell'art. 23 ha prorogato il termine per fruire del congedo Covid-19 dal 3 aprile 2020 al 31 luglio 2020, ha portato il numero di giorni da quindici a trenta per un periodo continuativo o frazionato e ha aumentato il bonus baby-sitting portandolo a 1200 euro; nell'art. 25, nel quale trovano attuazione le modifiche previste dal nuovo art. 23, per i dipendenti del settore sanitario pubblico e privato accreditato, il bonus baby-sitting è stato aumentato da 1000 euro a 2000 euro (Legge n. 27/2020).

Successivamente è intervenuto il D.l. del 19 maggio 2020, n. 34, c.d. Decreto "Rilancio" convertito, con modificazioni, in Legge n. 77/2020 recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", con cui all'art. 72 sono stati nuovamente posticipati i termini per la fruizione del congedo dal 31 luglio 2020 al 31 agosto 2020, è stato aumentato il numero di giorni fruibili dai genitori da 15 a 30 giorni, ed è stato previsto sempre in alternativa al congedo, un bonus baby-sitting utilizzabile anche per

la comprovata iscrizione dei figli fino ai 12 anni ai centri estivi e ai servizi integrativi per l'infanzia (D.l. del 19 maggio 2020, n. 34).

Suddetta Legge ha inoltre previsto la possibilità di usufruire del congedo parentale, come illustrato dalla Tabella 10, in modalità oraria (già prevista dal Jobs Act e riproposta ora per la prima volta per i congedi speciali Covid-19), anche se limitatamente ai soli lavoratori dipendenti.

**Tabella 10.** Legge n. 77/2020

<table>
<tr><th colspan="3">Art. 72</th><td rowspan="3">Novità:<br>Fruizione del congedo Covid-19 su base oraria dal 19 luglio 2020 al 31 agosto 2020</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Madre/Padre<br><br>Alternativamente<br><br>In assenza di sostegni al reddito e del bonus baby-sitting</td><td>30 giorni<br>entro i primi 12 anni del figlio</td><td>50% di retribuzione calcolata in base all'inquadramento contrattuale<br>con copertura con-figurativa</td></tr>
<tr><td>30 giorni<br>dai 12 ai 16 anni di età del figlio</td><td>privo di retribu-zione e copertura configurativa</td></tr>
</table>

**Fonte:** Legge n. 77/2020 in https://www.gazzettauffi-ciale.it/eli/id/2020/07/18/20G00095/sg

Successivamente, il 14 agosto 2020 è entrato in vigore il D.l n. 104/2020, rubricato "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia" (G.U. N. 203 DEL 14-08-2020), c.d. Decreto "Agosto", convertito in Legge n. 126 del 13 ottobre 2020, che all'art. 21 bis ha disposto la possibilità per i lavoratori dipendenti di svolgere la prestazione lavorativa in modalità agile, nel caso in cui ci sia la presenza di un figlio convivente e minore di quattordici anni che

ha avuto un contatto, certificato dall'ASL, con un soggetto positivo in ambito scolastico. La suddetta modalità di lavoro è prevista per tutto o parte del periodo di quarantena del minore. Tale misura si estende anche ai casi di contatto che si sono verificati in occasione di: svolgimento di attività sportive di base, attività motorie in strutture come palestre, piscine, circoli sportivi pubblici e privati e partecipazione a lezioni musicali o linguistiche.

In particolare, l'art. 21 bis prevede che, nel caso in cui un lavoratore non possa svolgere la propria attività in modalità agile, uno solo dei genitori, in alternanza con l'altro, ha diritto ad astenersi dal lavoro per tutto o parte del periodo di quarantena del figlio, fruendo di una indennità INPS pari al 50% della retribuzione, calcolata secondo i criteri previsti dall'art. 23 del Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità (D.l. n. 151/2001), con connessa contribuzione figurativa, fino a quattordici anni di età del figlio.

La possibilità di lavorare in modalità agile o di fruire del congedo è stata prevista dal Decreto "Agosto" fino e non oltre al 31 dicembre 2020.

Si inseriscono cronologicamente nello sviluppo normativo relativo al congedo Covid-19, le indicazioni fornite dalla Circolare n. 99 del 3 settembre 2020. Posto che il congedo speciale in modalità oraria può essere fruito da entrambi i genitori in maniera alternata, la Circolare chiarisce che tale modalità di astensione risulta essere incompatibile con la fruizione, nello stesso giorno, di congedo Covid-19 giornaliero da parte dell'altro genitore. Sono invece compatibili due richieste di congedo Covid-19 in modalità oraria nello stesso giorno da parte dei due genitori, purchè le ore di fruizione all'interno della stessa giornata non si sovrappongano. Restano invariate le disposizioni di compatibilità con il bonus baby-sitting/centri estivi (Circolare del 3 settembre 2020, n. 99).

Ampliando le ipotesi di congedo straordinario utilizzabile laddove la prestazione non possa essere svolta in modalità agile e integrando il precedente Decreto agosto (d.l. n. 104/2020), il 28 ottobre 2020 è entrato in vigore il Decreto Ristori n. 137/2020 rubricato "Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19" (GU Serie Generale n.269 del 28-10-2020).

Nel dettaglio, all'art. 22, si amplia di due anni, da quattordici a sedici l'età del figlio minore, che viene messo in quarantena, a seguito di contatto verificatosi all'interno dell'ambito scolastico, di attività sportive di base, attività motoria in palestre, piscine, centri sportivi e circoli sportivi sia pubblici che privati e si estende il ricorso allo smart working dei genitori.

Inoltre il Decreto Ristori si pronuncia anche sullo strumento del congedo che può essere fruito in alternativa allo smart working.

Si prevede infatti, al comma 3 dell'art. 22, che i lavoratori dipendenti, genitori di figli conviventi di età inferiore a quattordici anni, possano assentarsi con un'indennità a carico dell'INPS nella misura del 50%,

nell'eventualità di quarantena disposta dall'ASL a seguito di contatto del figlio avvenuto nell'ambito scolastico o di sospensione della didattica in presenza. Se i figli sono di età compresa tra i quattordici e i sedici anni, i genitori mantengono la possibilità di assentarsi dal lavoro ma senza retribuzione , pur mantenendo il diritto alla conservazione del posto.

Il 9 novembre 2020 è entrato in vigore il D.l. n. 9, c.d. Ristori bis, rubricato "Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, (G.U. n. 279 del 09-11-220) in cui è stato nuovamente raccomandato di utilizzare il più possibile la modalità del lavoro agile (c.d. smart working) e in cui, all'articolo 13, è regolamentato l'utilizzo dei congedi straordinari in caso di sospensione dell'attività didattica.

Si prevede un'indennità pari al 50% della retribuzione per quei genitori lavoratori dipendenti che, non potendo svolgere la prestazione lavorativa in smart working, essendo in zone d'Italia di massima gravità e alto rischio individuate con le ordinanze del Ministero della salute, essendo disposta la sospensione della didattica in presenza, si astengono dal lavoro e fruiscono del congedo.

Le misure previste per fronteggiare l'emergenza Covid-19 si pongono tutte nell'ottica di sostenere i genitori nel difficile periodo di riapertura degli istituti scolastici e di ripresa della frequentazione delle attività extra scolastiche pomeridiane, per arginare il disagio delle famiglie in caso di contagio.

### *3. La contrattazione collettiva e il congedo parentale*

Analizzato il quadro normativo, è quindi opportuno considerare in che modo la contrattazione collettiva nazionale concretizzi le forme di conciliazione vita-lavoro proposte dal legislatore. Se, infatti, quest'ultimo definisce le principali misure di conciliazione vita-lavoro, è la contrattazione collettiva nazionale e decentrata che ha come scopo il raggiungimento di un accordo collettivo dato dalla mediazione tra le richieste dei lavoratori e gli interessi delle aziende, col fine di tutelare tanto le esigenze di benessere dei dipendenti quanto quelle di produttività dell'impresa.

Uno dei temi maggiormente affrontati dalla contrattazione collettiva nazionale in materia di genere è sicuramente il gap retributivo, che in Italia è ancora molto presente (Guaglianone, 2015). Tuttavia, le condizioni di parità tra uomini e donne nel rapporto di lavoro non si esauriscono solamente nel problema afferente al differenziale retributivo, ma riguardano anche altri temi come la protezione della maternità, i congedi parentali e i permessi per motivi di cura, il part-time, l'organizzazione dei tempi di lavoro e la flessibilità oraria, il telelavoro, la prevenzione del mobbing e la violenza sulle donne. Come già precedentemente illustrato, la fruizione del congedo parentale da parte dei padri inevitabilmente influisce sulla partecipazione al mercato del lavoro da

parte delle madri che vedendo riequilibrato e contenuto il lavoro di cura, risultano agevolate nel momento del rientro al lavoro dopo la nascita di un figlio.

Nonostante il contratto collettivo nazionale rappresenti quindi la principale fonte di regolamentazione tra imprese e lavoratori, in grado di derogare solamente in *melius* le disposizioni normative, nel corso del tempo, con specifico riguardo al congedo parentale sono emerse criticità relative al carente intervento della contrattazione sulle possibilità e modalità di fruizione dei periodi di astensione dal lavoro (congedi e permessi) così come previsti dalla legge o ancora dalla mancata rimozione di quegli ostacoli che ne impediscono l'utilizzo.

Riguardo alle modalità di fruizione del congedo, molto spesso la contrattazione collettiva nazionale non si è discostata dal quadro normativo e non ha inserito miglioramenti a favore dei lavoratori; riguardo invece alla mancata rimozione degli ostacoli che disincentivano la fruizione del congedo, si rileva, ad esempio, la frequente mancanza di corsi di formazione post-congedo a fronte di mutamenti organizzativi dell'impresa per chi rientra al proprio posto di lavoro (Costantini, 2009). Il rischio di obsolescenza e di mancata crescita professionale possono infatti portare la lavoratrice o il lavoratore a rinunciare al diritto di astensione (Borgogelli, 2007).

Per questi motivi, negli ultimi anni, le relazioni industriali si sono indirizzate verso la contrattazione di secondo livello, più vicina alla realtà aziendale e maggiormente duttile nei confronti dei diversi contesti lavorativi, quindi più fattiva nella realizzazione concreta della conciliazione condivisa. In altre parole, la contrattazione aziendale, che avviene tra il datore di lavoro e la rappresentanza dei lavoratori in azienda, ha aumentato la propria incidenza nell'ambito del sistema delle relazioni industriali, come si evince dal Rapporto Istat 2015 che ne segnala una diffusione del 12% nelle imprese nell'arco temporale 2012-2013 (Maino, Rizza, 2017), pur trattandosi di una percentuale limitata si auspica sia la spia di una futura tendenza.

Un esempio di contratto di secondo livello che favorisce la conciliazione vita-lavoro, può essere individuato nel welfare aziendale di Tetra Pak, un'azienda svedese, la cui sede in Italia si trova a Modena e che ha introdotto a favore dei suoi dipendenti varie agevolazioni, tra cui la flessibilità degli orari (Mallone, 2012).

Il ruolo rilevante della contrattazione di secondo livello emerge chiaramente con la Riforma del Jobs Act dal D.lgs. n. 81/2015, in particolare all'art. 51, che attribuisce valore non soltanto alla contrattazione collettiva nazionale, ma anche a quella aziendale. Sempre nella stessa prospettiva prevista dal Jobs Act, in seguito all'art. 25 del D.lgs. n. 80/2015, si era mosso il Decreto interministeriale del 12 settembre 2017 firmato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'economia e delle finanze, che ha riconosciuto sgravi contributivi fino al 5% dell'imponibile previdenziale previsto

per tutta la forza lavoro aziendale, alle imprese del settore privato che prevedono istituti migliorativi e innovativi di conciliazione tra vita professionale e privata nei contratti aziendali e di secondo livello, depositati dal 1° gennaio 2017 al 31 agosto 2018 (Decreto interministeriale del 12 settembre 2017).

In particolare, il decreto definisce le misure che consentono l'accesso agli sgravi contributivi, distinguendo tre aree di intervento: genitorialità, flessibilità organizzativa e welfare aziendale.

Con specifico riferimento all'area di intervenuto della genitorialità, tra le altre misure, è stata prevista l'estensione del congedo parentale in termini temporali e/o l'integrazione della relativa indennità.

Le iniziative di conciliazione vita-lavoro attivate nei contratti collettivi aziendali prevedevano inoltre l'attivazione di almeno due delle misure delle tre aree di intervento, di cui almeno una appartenente all'area di genitorialità e dovevano interessare almeno il 70% dei dipendenti occupati dal datore di lavoro nell'anno precedente alla presentazione della domanda.

Un'analisi dettagliata del ruolo della contrattazione nazionale e di secondo livello nel nostro Paese è stata fornita dal report "Rebalance: Strategie sindacali e buone pratiche per promuovere la conciliazione tra tempi di lavoro e vita", pubblicato nel 2019, che ha provveduto a raccogliere e analizzare i contratti dei seguenti settori: edilizia, bancario, trasporti, produzione alimentare, energetico e delle utilities.

Rispetto ai contratti del settore dell'edilizia è stata sostituita la parola "maternità" con "genitorialità" e sono stati proposti nella contrattazione di secondo livello cinque giorni ulteriori di congedo di paternità rispetto ai cinque già previsti dalla legge.

Tra i contratti aziendali del settore bancario, si contraddistinguono come particolarmente virtuosi quelli di Intesa Sanpaolo che prevedono una articolata serie di misure finalizzate a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Con specifico riferimento al sistema di tutela della genitorialità, il contratto collettivo nazionale di questo settore ha previsto specifici interventi finalizzati a favorire ulteriormente il coinvolgimento dei padri nelle cure familiari rispetto a quanto già previsto a livello normativo, ad esempio un amento del congedo parentale di 10 giorni.

Anche i contratti del settore dei trasporti hanno adottato misure al fine di favorire la condivisione delle responsabilità all'interno del nucleo familiare.

Il settore della produzione alimentare applica un contratto collettivo nazionale che prevede che il congedo di maternità e di paternità vengano retribuiti con la totalità del salario – mentre per legge il lavoratore avrebbe diritto al 30% dello stipendio.

Inoltre, con riferimento alla contrattazione aziendale, è stato sottoscritto un nuovo accordo collettivo di secondo livello "Gente della Ferrero" che ha previsto per chi rientra dal congedo di maternità/paternità un periodo di part-time.

Infine, per quanto riguarda il settore energetico e delle utilities, il report mostra come anche in questo settore, i contratti di secondo livello promuovano la genitorialità e non solo la maternità ed evidenzino l'esigenza di fare in modo che anche i padri assumano maggiore responsabilità di cura (Report Rebalance: Strategie sindacali e buone pratiche per promuovere la conciliazione tra tempi di lavoro e vita, 2019).

In seguito all'emergenza economico-sanitaria dovuta al Covid-19, quanto illustrato dal Report in merito al ruolo della contrattazione collettiva nazionale e aziendale rischia di diventare obsoleto poichè, come visto precedentemente, il quadro normativo italiano inerente il congedo parentale già in evoluzione, è ulteriormente mutato. Contrattare nelle imprese condizioni di pari opportunità a seguito dell'impatto della pandemia che potrebbe causare una progressiva riduzione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, dovrebbe portare a modificare i modelli organizzativi del lavoro con lo scopo di costruire un equilibrio migliore che tenga conto delle esigenze di benessere tanto delle lavoratrici quanto dei lavoratori e allo stesso tempo delle esigenze di produttività delle imprese.

## Parte III – *Il congedo parentale: prospettive di riforma e possibili effetti*

### *1. Il congedo parentale nella Direttiva n. 1158/2019*

Analizzata dal punto di vista normativo e contrattuale la situazione presente nel nostro Paese, si intende ora ragionare sui possibili effetti della Direttiva n. 1158/2019 dedicata "All'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza" sull'ordinamento italiano rispetto al tema della conciliazione vita-lavoro ed in particolare al congedo parentale.

La Direttiva, entrata in vigore il 20 giugno 2019, è stata presentata nell'ambito delle misure del Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017 e stabilisce prescrizioni minime riguardo alla parità uomo-donna nel mercato del lavoro e in merito alla conciliazione vita-lavoro in caso di genitorialità e assistenza. In particolare, affronta i temi del congedo di paternità, del congedo parentale, del congedo per i prestatori di assistenza e delle modalità di lavoro flessibile. L'obiettivo cui mira tale provvedimento consiste nel potenziare le opportunità delle donne nel mercato del lavoro attraverso la promozione dell'esercizio della cura familiare da parte dei padri (Direttiva n. 1158/2019).

Le nuove disposizioni europee prevedevano di essere recepite entro il 2 agosto 2022 in ogni Stato membro, quindi anche in Italia dove, con la Legge del 27 dicembre 2019, n. 160 rubricata "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022" (GU Serie Generale n. 304 del 30-12-2019), c.d. Legge di Bilancio 2020, la normativa si è già attivata. Infatti, all'art. 1, comma 342, si affronta il tema del congedo obbligatorio di paternità che porta i cinque giorni previsti nel 2019 a sette a partire dal 1° gennaio 2020. Inoltre, si precisa che per tali sette giorni l'indennità giornaliera a carico dell'Inps è pari al 100% della retribuzione (Legge del 27 dicembre 2019, n. 160).

Un maggiore coinvolgimento dei padri nella fruizione del congedo di paternità potrebbe rivelarsi un incentivo per questi ultimi a fruire in un secondo tempo anche di quello parentale, portando a un progressivo cambiamento della mentalità individuale, quindi del contesto culturale e dell'organizzazione del lavoro nelle aziende, tutti elementi che in Italia tendono ancora a vedere la donna come la principale responsabile dell'attività di cura.

È infatti comprovato da studi di settore che un congedo parentale di lunga durata, in quanto non condiviso con il partner, ha sovente una ricaduta negativa sull'andamento lavorativo delle madri (Viale, Zucaro, 2015).

Disciplinando il congedo parentale a livello comunitario, la Direttiva focalizza su durata del periodo di astensione facoltativa, limite di età del figlio entro cui fruire del congedo, indennità stabilita per il periodo di congedo e titolarità del diritto.

In merito al periodo di astensione facoltativa stabilito dalla Direttiva, il provvedimento, pur mantenendo il diritto di ciascun genitore ad almeno quattro mesi di congedo parentale come già previsto dalla direttiva 2010/18/UE, stabilisce ora due mesi e non più soltanto uno di congedo intrasferibile per ciascun genitore.

Occorre a questo proposito far notare che la Commissione aveva inizialmente proposto di aumentare la quota di congedo parentale non trasferibile da un genitore all'altro da uno a quattro mesi. Pur non essendo stata approvata dalla Direttiva tutta l'estensione temporale proposta dalla Commissione, i singoli Stati potrebbero però elevare questo periodo. Tuttavia, in Italia, l'intrasferibilità di parte del congedo parentale rappresenta già una novità, considerato che ciascun genitore poteva fruire di sei mesi per un totale complessivo di dieci (nuovo art. 32 T.U.), non facendo quindi menzione di tempi intrasferibili.

Per quanto riguarda il limite di età del figlio entro il quale i lavoratori sono autorizzati a fruire del congedo parentale, la Direttiva richiede che i singoli Stati determinino un lasso di tempo tale da permettere ad entrambi i genitori di usufruire di questo diritto. Al momento in Italia tale limite di tempo è fissato al compimento dei dodici anni di età del figlio.

Rispetto all'indennità prevista per il congedo, quest'ultima ha rappresentato la questione più dibattuta in sede di discussione. La Commissione, infatti, aveva inizialmente affermato il diritto ad un'indennità "adeguata", proponendola per tutte e tre le tipologie di congedo (paternità, parentale e assistenziale) pari almeno a quella prevista per la malattia. Tuttavia, diversi Stati membri si sono opposti, quindi solo il congedo di paternità ha avuto la compensazione proposta dalla Commissione (cioè il 100%).

In particolare, l'art. 8, comma 3, della Direttiva dispone che "Per quanto riguarda il congedo parentale di cui all'articolo 5, paragrafo 2, tale retribuzione o indennità è definita dallo Stato membro e dalle parti sociali ed è stabilita in modo da facilitare il ricorso al congedo parentale da parte di entrambi i genitori" (Direttiva n. 1158/2019). Si rileva quindi la mancata indicazione di un livello minimo di indennità previsto per il congedo da parte della Direttiva, che, pur sostituita dalla raccomandazione che quest'ultima faciliti la fruizione da parte dei genitori, di fatto permette ai singoli Stati membri, in concerto con le parti sociali, ancora una volta di agire in autonomia. In Italia tale indennizzo è pari al 30% della retribuzione.

Tuttavia rappresentando la retribuzione uno degli elementi fondamentali che determinano la richiesta del congedo da parte del lavoratore, in quanto generalmente questi ultimi sono coloro che percepiscono una retribuzione più elevata rispetto alla controparte femminile, sia nelle famiglie a basso reddito dove rinunciare ad una parte così consistente dell'entrata mensile può essere gravoso, sia nelle famiglie a reddito più alto dove l'ammanco potrebbe essere più vistoso, la bassa indennità prevista per il congedo funge quindi da disin-

centivo e il fatto che la Direttiva non sia riuscita a portare a compimento questa novità, che si sarebbe invece rilevata fondamentale, rischia di portare un rallentamento nella diffusione della fruizione del congedo parentale da parte del lavoratore.

Infine, un ulteriore elemento su cui è opportuno riflettere riguarda la titolarità del diritto al congedo: la Direttiva prevede l'eventualità per gli Stati membri di subordinare il diritto alla fruizione del congedo all'anzianità contributiva di almeno un anno.

Questa misura potrebbe però rappresentare un ostacolo all'accesso ai congedi in quanto vista la continua evoluzione del mercato del lavoro, può diventare sempre più difficile maturare le condizioni di titolarità del diritto al congedo richieste dalla Direttiva (Chieregato, 2020).

Sulla base di quanto proposto dalla Direttiva n. 1158/2019, il nostro ordinamento nel recepire i nuovi standard europei in materia di congedo parentale potrebbe migliorare le prescizioni minime stabilite dal provvedimento, ad esempio equiparando l'indennizzo dei congedi parentali e assistenziali a quello previsto per la malattia e già disposto a favore del congedo di paternità, rivendicando un congedo di quattro mesi non trasferibile, facilitando il rientro del lavoratore con corsi di aggiornamento o formazione al fine di evitare retrocessioni causate dall'astensione dal lavoro per far fronte a responsabilità di cura.

## *2. Il congedo parentale nel Ddl Family Act: l'impatto della Direttiva n. 1158/2019*

In vista alla necessità di adeguare entro il 2022 la normativa italiana a quanto fissato dalla Direttiva n. 1158/2019, l'11 giugno 2020 è stato approvato il Disegno di Legge, c.d. Family Act 2021, recante "Misure per il sostegno e la valorizzazione della famiglia", dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti, e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo.

Tale provvedimento chiede al Parlamento di delegare il Governo ad adottare misure per la tutela e la valorizzazione della famiglia con l'intento di sostenere la genitorialità e la funzione sociale ed educativa delle famiglie, contrastare la denatalità, valorizzare la crescita armoniosa delle bambine, dei bambini e dei giovani e favorire la conciliazione della vita familiare con il lavoro, in particolar modo quello femminile. Si tratta quindi di un disegno di legge rivolto alle famiglie con prole, dove per la prima volta il ruolo centrale è affidato alla figura del figlio in base al quale vengono progettate le misure più idonee per tutta la famiglia.

Questo nuovo Family Act prende le mosse dal Disegno di Legge, presentato il 4 giugno 2018, a firma dell'Onorevole Delrio, rubricato "Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale" in cui sono

successivamente confluite anche le proposte di legge n. 2155 recante "Disposizioni concernenti la concessione di un assegno mensile per ogni figlio a carico, per il sostegno della famiglia e della natalità" e n. 2249 recante "Delega al Governo per il riordino e il potenziamento delle misure a sostegno della natalità e della famiglia" (Camera dei deputati, 2020).

Tale Disegno di Legge si compone di otto articoli e in tema di conciliazione vita-lavoro, con specifico riferimento al congedo parentale, l'art. 4, comma 1, delega al Governo, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge, di emanare uno o più decreti legislativi di potenziamento, riordino e armonizzazione di tale disciplina.
Sempre l'art. 4, al comma 2, illustra le novità in materia di cui alla Tabella 1.

**Tabella 1.** Art. 4, comma 2, del Ddl Family Act 2021

| **Art. 4, comma 2** |
|---|
| Introduzione, nella gestione dei congedi parentali, di una maggiore flessibilità che è prevista essere compatibile con le esigenze del datore di lavoro e con quanto stabilito dalla contrattazione collettiva del settore. |
| Previsione di cinque ore di permesso retribuito all'anno al fine di permettere ai genitori di recarsi ai colloqui con i professori e di partecipare attivamente al percorso di crescita delle figlie e dei figli, previo preavviso al datore di lavoro. |
| Definizione di un periodo minimo di almeno due mesi di congedo parentale per ogni figlio, non trasferibile all'altro genitore. |

**Fonte:** http://www.flclatina.it/documenti/normativa-generale/5823-testo-del-family-act/file

In merito all'introduzione di una maggiore flessibilità nella fruizione del congedo parentale, si può osservare che in tale direzione si era già mosso il D.lgs. n. 80/2015, c.d. Jobs Act, che ne aveva previsto il frazionamento in ore. Un passo successivo potrebbe, quindi, prevedere per le aziende, che adottano nei loro contratti misure volte a favorire la fruizione dei congedi, sgravi contributivi superiori a quelli già previsti dal Decreto interministeriale del 12 settembre 2017 (pari al 5%).

Con riferimento, invece, alle cinque ore di permesso retribuito per consentire ai genitori il colloquio con i professori e la partecipazione attiva alla crescita dei figli, si rileva la portata sicuramente innovativa della proposta in

quanto per la prima volta si prevedono delle ore in favore di entrambi i genitori non soltanto per motivi di cura ma anche finalizzate alla crescita culturale. In aggiunta a quanto detto, si osserva che la direzione intrapresa dal provvedimento è molto interessante e può essere considerata un inizio, seppur con una portata ancora molto modesta, in un percorso di maggiore coinvolgimento del genitore nella crescita fattiva del figlio.

In ultimo, riguardo alla definizione di due mesi di congedo parentale non trasferibile per ciascun genitore in conformità a quanto già previsto dalla Direttiva n. 1158/2019, si evidenzia che sarebbe importante che questi venissero considerati aggiuntivi rispetto ai sei mesi già previsti per legge tanto per la madre quanto per il padre.

Tale incremento potrebbe rappresentare un ulteriore incentivo ad una maggiore corresponsabilizzazione tra i partner rispetto al lavoro di cura, mentre se questi due mesi non fossero considerati aggiuntivi, andrebbero ad incidere negativamente su quanto già previsto (sei mesi per la madre e sei elevabili a sette per il padre), introducendo la possibilità per il padre di cedere quattro mesi di congedo alla madre, delegandole così ancora una volta le cure familiari, con un notevole passo indietro da parte della legislazione.

Inoltre, un altro elemento proposto dal Ddl Family Act concerne le condizioni in base alle quali la lavoratrice o il lavoratore risultano idonei alla fruizione del congedo: non è considerato rilevante lo stato civile o di famiglia del genitore e propone di svincolare il diritto al congedo dall'anzianità contributiva, diversamente da quanto previsto dalla Direttiva n. 1158/2019 che fissa tale anzianità ad almeno un anno.

Un limite che invece si può individuare nel Ddl Family Act è il mancato intervento in merito all'indennità per il congedo che in Italia è prevista al solo 30% della retribuzione e che già la nuova Direttiva Ue aveva cercato di innalzare almeno al 50%, essendo questo, come già osservato, uno degli elementi che maggiormente limita la fruizione del congedo da parte del padre che risulta essere generalmente colui che percepisce il reddito maggiore (Scarponi, 2020).

## Parte IV - *Conclusioni*

Lo studio svolto ha analizzato il fenomeno della conciliazione vita-lavoro e si è interrogato sulla effettiva presenza in Italia di una condivisione dei carichi di cura tra i partner lavoratori in relazione all'analisi del quadro normativo e della sua portata innovativa anche nei termini di un'organizzazione del lavoro più inclusiva.

L'attenzione si è concentrata in particolar modo sullo studio del congedo parentale, fondamentale strumento a sostegno della genitorialità, in un Paese in cui si registra ormai da molti anni una marcata tendenza alla denatalità, e del superamento del divario occupazionale tra uomini e donne.

Nel presente lavoro, quindi, dopo aver ripercorso i momenti salienti dell'evoluzione del processo di conciliazione, che ha visto un progressivo coinvolgimento della figura maschile, si è mirato a ricostruire la panoramica degli interventi legislativi che negli anni hanno rinnovato il quadro normativo del congedo parentale, che consente ad entrambi i genitori di interrompere temporaneamente l'attività lavorativa, non solo con una astensione totale dal lavoro ma anche parziale in termini orari, salvaguardando il posto di lavoro senza rinunciare alla cura dei figli.

In tale contesto è emerso inoltre l'importante ruolo affidato alla contrattazione collettiva di secondo livello in materia di conciliazione vita-lavoro sia dall'art. 51 della Riforma del Jobs Act che dal Decreto interministeriale del 12 settembre 2017.

Infine sono state analizzate le novità portate dalla Direttiva n. 1158/2019, che ha previsto l'intrasferibilità parziale del congedo tra i partner e l'anzianità contributiva di almeno un anno come vincolo per l'idoneità alla richiesta del congedo parentale, e i risvolti del nuovo Family Act 2021, che ha introdotto una maggiore flessibilità purchè compatibile con le esigenze del datore di lavoro e in conformità a quanto previsto dalla contrattazione collettiva, cinque ore di permesso retribuito per seguire la crescita culturale dei figli e due mesi di congedo parentale non cedibile per ciascun genitore in linea con quanto previsto dalla nuova Direttiva UE.

Da quanto emerso risulta evidente come in Italia ci sia stato uno sforzo normativo importante nel corso del tempo nell'innovare le politiche di conciliazione tra lavoro e famiglia, tuttavia la questione rimane tuttora aperta dal momento che un padre che si assenta sei mesi dal lavoro per fruire del congedo, viene facilmente considerato dal datore di lavoro e dai colleghi come disinteressato nei confronti di lavoro e carriera. Inoltre, un congedo parentale fruito solamente dalla madre lavoratrice, senza o con una limitata condivisione con il proprio partner, generalmente impatta negativamente sull'occupazione e sulla carriera femminile in quanto la lunga assenza non permette l'aggiornamento e la crescita professionale.

In aggiunta a ciò, occorre considerare anche la posizione del datore di lavoro, il quale potrebbe trovarsi in una situazione complessa dovendo dapprima provvedere a trovare un sostituto adeguato alla lavoratrice in congedo e successivamente reintegrare la madre che nel frattempo potrebbe aver perso gli aggiornamenti intercorsi nella azienda nel periodo di assenza.

Si può dunque individuare nella questione della conciliazione vita-lavoro una grande sfida che attualmente, anche a fronte dell'emergenza sanitaria Covid-19, il nostro Paese si trova ad affrontare, dal momento che proprio una migliore razionalizzazione dei tempi di vita e una più equa condivisione nella coppia del lavoro non pagato, potrebbe rappresentare una possibile chiave per ridurre la disoccupazione femminile e nel contempo per mettere a punto azioni e strumenti volti a favorire l'ingresso e la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro.

Per conseguire un progressivo livellamento del divario di genere a livello occupazionale, una strada possibile potrebbe essere quindi individuata nel riequilibrio dei carichi di cura, che inevitabilmente passa attraverso politiche volte a combattere gli stereotipi di genere che determinano l'ineguale distribuzione del lavoro non pagato, tra cui rientra anche la valorizzazione dello strumento del congedo.

Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto perseguendo più strategie che si articolano in percorsi legislativi, aziendali e divulgativi.

Dal punto di vista legislativo, considerato che il nuovo Family Act 2020 in linea con quanto previsto dalla Direttiva Ue n. 1158/2019 ha previsto due mesi di congedo non cedibili tra i partner a fronte dei quattro previsti, una linea evolutiva si potrebbe sviluppare nella direzione di rendere il congedo completamente intrasferibile tra i partner (tutti e quattro i mesi), al fine di rendere entrambi i genitori consapevoli di questo loro diritto.

Rendere il congedo intrasferibile risulta essere fondamentale al fine di evitare che le incombenze familiari continuino ad essere di spettanza prettamente femminile e ciò proprio in virtù del fatto che il congedo parentale, a differenza di quello di maternità e di paternità, si pone come un istituto rivolto tanto a uomini quanto a donne e quindi incentrato sul tema della conciliazione condivisa.

Un altro possibile sviluppo che potrebbe risultare essere fondamentale per garantire la fruizione del congedo parentale da parte di entrambi i partner è incrementare l'indennità prevista durante il periodo di astensione facoltativa che ad oggi in Italia si limita al 30% della retribuzione. Infatti, questo elemento si rivela decisivo nell'influenzare le scelte familiari su quale dei due partner deve rimanere a casa per dedicarsi alla cura dei figli, tendenzialmente la madre lavoratrice in quanto percepisce generalmente una retribuzione minore, e chi invece deve andare a lavorare, indicativamente il padre lavoratore che riceve un compenso maggiore. La previsione e l'attuazione di un incremento dell'indennità prevista per la fruizione del congedo a favore di entrambi i partner garantirebbe così un sostegno alle famiglie e consentirebbe

loro di poter prendere liberamente decisioni sia sulla gestione della cura dei propri figli sia sulle scelte lavorative; tali libertà di scelta potrebbero portare ad una maggiore concretizzazione delle pari opportunità nel mercato del lavoro.

Un'altra strategia per incrementare la corresponsabilizzazione tra i partner e le pari opportunità nel mercato del lavoro può essere individuata in ambito aziendale.

La conciliazione vita-lavoro e il tema della cura genitoriale, infatti, rappresentano un tema cruciale che coinvolge, come si è già considerato, anche il welfare aziendale nei termini dell'organizzazione del lavoro. In particolare, nella pratica aziendale, la conciliazione riguarda l'integrazione tra tempi di lavoro e tempi familiari e la definizione di un equilibrio tra esigenze da una parte di produttività dell'impresa, dall'altra di benessere delle lavoratrici e dei lavoratori.

Tuttavia, nonostante ad oggi si registrino importanti progressi nella progettazione di un welfare aziendale volto a migliorare la vita privata e lavorativa dei dipendenti, la tutela di un attivo ruolo genitoriale del padre in azienda risulta ancora essere difficilmente riconosciuta.

Per ovviare tale resistenza aziendale, potrebbero quindi essere predisposti, a favore delle imprese che adottano agevolazioni a sostegno delle famiglie, maggiori incentivi come ad esempio sgravi contributivi, seguendo la direzione intrapresa dal Decreto interministeriale del 12 settembre 2017; un buon punto di partenza potrebbe quindi essere di progettare condizioni economiche tali da mettere le aziende in grado di poter scegliere di assumere indifferentemente un lavoratore o una lavoratrice e di poter concedere loro in seguito il congedo, indipendentemente dal genere.

Per il conseguimento di questo obiettivo particolarmente funzionale è il ruolo rivestito dalla legge che dovrebbe agire in sinergia con la contrattazione collettiva, specialmente di secondo livello, al fine di creare condizioni aziendali tali da tutelare eque condizioni di lavoro che tengano conto anche delle esigenze private del singolo individuo, nell'ottica di favorire non soltanto la famiglia ma anche una organizzazione del lavoro più inclusiva.

Infine, occorrerebbe investire di più sulla divulgazione delle informazioni per mettere al corrente sia i neo-genitori circa i diritti che derivano loro dalla nascita di un figlio sia i datori di lavoro sulle agevolazioni di cui potrebbero avvantaggiarsi se adottassero misure a favore della conciliazione vita-lavoro. È infatti importante non soltanto offrire misure a sostegno delle esigenze private ma anche divulgare la loro presenza affinchè i possibili fruitori si sappiano orientare tra esse al fine di poterle utilizzare in conformità a quelli che sono i propri diritti, da un lato per attuare la più efficace strategia genitoriale, dall'altro per tutelare le esigenze di produttività aziendali.

Quindi, per aiutare i genitori a scegliere e a decidere al meglio si potrebbero progettare dei pacchetti di consulenze dedicate alla genitorialità messe a disposizione dalle aziende in collaborazione, per esempio, con le Università:

in questo modo degli esperti sull'argomento potrebbero informare su tutte le possibilità esistenti collegate alla nascita di una figlia/figlio in modo che i genitori possano prendere le decisioni lavorative più adeguate rispetto alla propria situazione familiare e di genitore.

Tali consulenze potrebbero inoltre essere volte anche al datore di lavoro in modo da indirizzarlo al meglio per adottare la strategia di conciliazione più efficace per soddisfare le esigenze della propria azienda.

Si può dunque osservare che quello che originariamente sembrava essere un problema legato solamente alla impostazione culturale propria del nostro Paese che vedeva la donna protagonista delle responsabilità di cura, si è rivelata nel corso del tempo una questione ben più complessa che coinvolge entrambi i genitori e che si riflette non soltanto sul sistema familiare ma anche su quello occupazionale, economico, presentando risvolti inerenti alla denatalità, alla diffusione delle informazioni, alle lacune del sistema normativo e contrattuale.

Quindi, per evitare, nell'attuale emergenza sanitaria, che la questione della conciliazione vita-lavoro tenda a ridurre ulteriormente la presenza femminile nel mercato del lavoro, come già emerso dall'indagine Eurofund che ha evidenziato come le prospettive lavorative delle donne siano peggiorate durante i mesi estivi, periodo in cui le giovani donne tra i 18 e i 25 anni hanno registrato maggiori probabilità di perdere il lavoro rispetto agli uomini nella stessa fascia d'età dall'inizio della pandemia (11% rispetto al 9%), con un incremento anche della rinuncia alla ricerca di un impiego, a cui si è aggiunto il 4% di donne inattive contro l'1% degli uomini (Bisello, 2020), e per non vanificare gli sforzi normativi compiuti, occorrerebbe predisporre un sistema integrato di politiche familiari e del lavoro. Si rende necessario un maggiore coordinamento che orchestri, in modo continuativo e non sporadico, le forme di promozione delle esigenze private con quelle lavorative in linea con l'evoluzione del mercato del lavoro e l'evolversi della struttura familiare.

**Bibliografia**


Addabbo, T. (2005). Genitorialità, lavoro e qualità della vita: una conciliazione possibile? Riflessioni da un'indagine in provincia di Modena. Milano: Franco Angeli.

Amato, F. (2006). Verso l'eguaglianza di genere nella magistratura italiana: nodi critici e prospettive. *Lavoro e diritto*, XX(4), pp. 561-580.

Andrew, A., Cattan, S., Costa Dias, M., Farquharson, C., Kraftman, L., Krutikova, S., Phimister, A., Sevilla, A. (2020). How are mothers and fathers balancing work and family under lockdown? [online] Disponibile a: https://www.ifs.org.uk/publications/14860 [Accesso 5 Magg. 2020].

Addis, E. (1997). Economia e differenze di genere, Bologna: CLUEB.

Ballestrero M.V. (1979). Dalla tutela alla parità. Bologna: il Mulino.

Ballestrero, M.V. (2009). La conciliazione tra lavoro e famiglia. Brevi considerazioni introduttive. *Lavoro e diritto*, XXIII(2), pp. 161-171.

Bassinini, C. (2002). Il vantaggio e la necessità: un'azione positiva delle donne nel sindacato guardando al futuro. Milano: Franco Angeli.

Beccalli, B., Falcinelli, D. (2011). Le quote di genere, nel pubblico e nel privato. [online] Disponibile a: http://www.ingenere.it/articoli/le-quote-di-genere-nel-pubblico-e-nel-privato [Accesso 20 Apr. 2020].

Bisello, M., Mascherini, M. (2020). Il peso della pandemia in https://www.treccani.it/magazine/atlante/societa/Il_peso_della_pandmia_sulle_spalle_delle_donne.html.

Bombardieri, S., Milena, S., Scannapieco, F., Viale, V. (2019). Conciliazione vita-lavoro: Sviluppo di policy. Analisi comparata internazionale. Collana Biblioteca Anpal, n. 9. [online] Disponibile a: http://www.bollettinoadapt.it/conciliazione-vita-lavoro-sviluppo-di-policy-analisi-comparata-internazionale/ [Accesso 14 Mag. 2020].

Borgogelli F. (2007), Lavoratrice e madre: tutele e contraddizioni. La tutela della salute della donna nel mondo del lavoro (a cura di Gilberto Corbellini). [online] Disponibile a: https://www.ondaosservatorio.it/ondauploads/2014/11/La-tutela-della-salute-della-donna-nel-mondo-del-lavoro.pdf [Accesso 19 Mag. 2020].

Borjas G.J. (2010). Economia del lavoro, Milano: Francesco Brioschi.

Calafà, L. (2001). La prestazione di lavoro tra assenze e (dis)equilibri familiari. *Lavoro e diritto*, XV(1), pp. 143-161.

Calafà, L. (2005). Azioni positive possibili tra lotta alle discriminazioni e promozione dell'uguaglianza. *Lavoro e diritto*, XIX(2), pp. 273-293.

Camera dei deputati, (2019). XVIII Legislatura – Proposta di legge C. 2148. Presentata il 7 ottobre 2019. [online] Disponibile a:

https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=2148&tipo= [Accesso 22 Mag. 2020].
Camera dei deputati, (2020). XVIII Legislatura. Proposta di legge n. 687 del 4 giugno 2018. [online] Disponibile a: https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.687.18PDL0014130.pdf [Accesso 27 Apr. 2020].
Cardinali, V. (2020). Repetita iuvant: il "Rilancio dell'Italia 2020-2022" e le questioni di genere. [online] Disponibile a: giustiziainsieme.it/it/cultura-e-societa/1243-repetita-iuvant.il-rilancio-dell-italia-2020-2022-e-le-questioni-di-genere-2 [Accesso 15 Mag. 2020].
Caruso, D. (2016). La tutela della maternità dopo il Jobs Act in Flessibilità, sicurezza e occupazione alla prova del Jobs Act, Francesco Basenghi, Alberto Russo (a cura di), Collana Fondazione Marco Biagi, Torino: Giappichelli.
Chieregato, E. (2020). Conciliazione vita-lavoro: la nuova Direttiva UE sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare. *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2, pp. 125-133.
Corte cost. – C – 1/1987. [online] Disponibile a: http://giurcost.org/decisioni/1987/0001s-87.html [Accesso 14 Giu. 2020].
Corte cost. – C – 179/1993. [online] Disponibile a: http://giurcost.org/decisioni/1993/0179s-93.html [Accesso 15 Giu. 2020].
Cortés, I.F. (2015). Congedi genitoriali, politiche del diritto e diseguaglianze di genere, Diritto e questioni pubbliche, pp. 37-50.
Costantini, S. (2009). Contrattazione collettiva nazionale e conciliazione fra lavoro e vita familiare: un rapporto difficile, *Lavoro e diritto*, XXIII(1), 2009, pp. 121-142.
Di Nunzio, F. (1991). Un altro passo verso la parità tra i sessi nel diritto del lavoro. *Giurisprudenza italiana*. 12, 1A, pp. 1251-1254.
Donati, P. (2010). Le politiche familiari in Italia: problemi e prospettive. Il Piano nazionale e la proposta del family mainstreaming. [online] Disponibile a: http://old.forumfamiglie.org/tema/Fisco/tema/Fattorefamiglia/allegati/documento_477.pdf [Accesso 3 Lug. 2020].
Donati, P. (2012). La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazioni nei servizi, Band 1 und 2, Osservatorio nazionale sulla famiglia. Rapporto biennale 2011-2012, Roma: Carocci.
Donati, P., Belletti, F. (2005). Famiglia e lavoro: dal conflitto a nuove sinergie. Nono Rapporto Cisf sulla famiglia in Italia. Alba: Edizioni San Paolo.
Donati, P., Prandini, R. (2010). La cura della famiglia e il mondo del lavoro. Un piano di politiche familiari. Milano: Franco Angeli.
Eurofund, (2020). L'impatto della pandemia sulle donne. I dati di Eurofund. [online]. Disponibile a: i dati di Eurofund. [online] Disponibile a:

https://www.eurofound.europa.eu/publications/blog/covid-19-fallout-takes-a-higher-toll-on-women-economically-and-domestically [Accesso 28 Set. 2020].

Filì, V. (2020). Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova "questione sociale". *Il Lavoro nella giurisprudenza italiana*, 4, pp. 332-340.

Gaiaschi, C. (2014). Oltre il modello dual earner-dual carer: dalla conciliazione condivisa per tutti alla conciliazione condivisa fra tutti. *International journal of gender studies*. [online] Disponibile a: http://www.aboutgender.unige.it/ojs [Accesso 20 ott. 2020].

Garofalo, C. (2020). La sospensione dell'attività lavorativa durante l'emergenza epidemiologica Covid-19. *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 5, pp. 432-445.

Gottardi, D. (1999). I congedi parentali nell'ordinamento italiano. *Lavoro e diritto*, XIII(3), pp. 497-527.

Gottardi, D. (2001). Lavoro di cura. Spunti di riflessione. *Lavoro e diritto*, XV(1), pp. 121-142.

Gottardi, D. (2012). La condivisione delle responsabilità genitoriali in salsa italiana. *Lavoro e diritto*, XXVI(3-4), pp. 609-620.

Gottardi, D. (2016). La conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro. Il rinnovato T. U. n. 151/2001 ai sensi del d. lgs. n. 80/2015. Torino: Giappichelli.

Guaglianone, L. (2015). Relazioni industriali e genere – Industrial relations and gender Relazione al Convegno "Le disuguaglianze di genere nel diritto italiano", *Diritto & questioni pubbliche*, 15/2, pp. 55-62.

Helfferich, B., Franklin, P. (2019). Report Rebalance: Strategie sindacali e buone pratiche per promuovere la conciliazione tra tempi di lavoro e di vita. [online] Disponibile a: https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2019-10/REBALANCE%20FINAL%20REPORT_IT.pdf [Accesso 5 Ago. 2020].

Ispettorato Nazionale del Lavoro, (2019). Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri ai sensi dell'art. 55 del Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151. [online] Disponibile a: https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Pagine/Relazione-annuale-sulle-convalide.aspx [Accesso 24 Mag. 2020].

Istat, (2019). Natalità e fecondità della popolazione residente. [online] Disponibile a: istat.it/it/archivio/235964 [Accesso 3 Giu].

Izzi, D. (2020). Il work-life balance al maschile: a proposito dei congedi dei padri. *Lavoro e diritto*, XXXIV(2), pp. 333-353.

La Stampa, (2020). In Italia nel 2019 solo 435 mila nascite, è il "ricambio naturale" più basso in 102 anni. [online] Disponibile a: lastampa.it/economia/2020/02/11/news/ [Accesso 25 Ago. 2020].

Liverani, C. (2018). Guida alla contrattazione di genere nei luoghi di lavoro. Norme, tutele e diritti. Bologna: Editrice Socialmente.

Magnani, M. (2012). La famiglia nel diritto del lavoro. *ADL Argomenti di diritto del lavoro*, 4-5, pp. 844-855.

Maino, F., Rizza, R. (2017). Welfare aziendale e conciliazione vita-lavoro in Emilia-Romagna. [online] Disponibile a: https://www.secondowelfare.it/allegati/rapporto_wa_er_def_def.pdf [Accesso 17 Lug. 2020].

Maione, V. (2004). Lavoro Doc: qualità del lavoro, qualità della vita. Milano: Franco Angeli.

Mallone, G. (2012). Il welfare aziendale di Tetra Pak Packaging Solutions. [online] Disponibile a: https://www.secondowelfare.it/aziende/il-welfare-aziendale-di-tetra-pak-packaging-solutions.html [Accesso 10 Set. 2020].

Malzani, F. (2015). Politiche di conciliazione e partecipazione delle donne al mercato del lavoro. *WP CSDLE "Massimo D'Antona". IT,* 238. [online] Disponibile a: http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20150202-010625_malzani-n238_2015itpdf.pdf [Accesso 5 Mag. 2020].

Maria Cesira Urzì Brancati, M.C., Rocca, E. (2012). Lavoro e figli, una mappa dei congedi. [online] Disponibile a: https://www.ingenere.it/articoli/lavoro-e-figli-una-mappa-dei-congedi [Accesso 3 Set. 2020].

Marino, M. (2012). La conciliazione dei tempi di vita e di lavoro: una policy per le donne e per gli uomini in una prospettiva di maggiore occupazione per tutti. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 295-318.

Mazzucchelli, S. (2011). Conciliazione, famiglia e lavoro. Buone pratiche di welfare aziendale. [online] Disponibile: http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/20658osservatorio_fam.pdf [Accesso 13 Set. 2020].

Musumeci, R., Santero, A. (2018). The influence of infancy experts and workplace cultures on work-childcare riconciliazione practices among native and immigrant fathers in Itally, in Fathers, Childcare and Work: Cultures, Practices and Policies (Contemporary Perspectives in Family Research, n. 2). [online] Disponibile a: https://doi.org/10.1108/S1530-353520180000012007 [Accesso 12 Ago. 2020].

Ponzellini, A.M. (2003). Sindacato ed imprese nella contrattazione della qualità della vita. *Diritto delle Relazioni industriali*, XIII(4), pp. 686 ss.

Quanto costa se ci fermiamo, (2019). [online] Disponibile a: http://www.ingenere.it/news/quanto-costa-se-ci-fermiamo [Accesso 3 Mar. 2020].

Razzano, G. (2016). Welfare familiare e Costituzione fra esperienze e riforme. *Federalismi.it, Rivista di Diritto pubblico italiano, comparato, europeo*.
Renga, S. (2009). Protezione sociale e istituti della riconciliazione. *Lavoro e diritto*, XXIII(2), pp. 231-242.
Sabbadini, L. (2020). Misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro. XI Commissione Lavoro pubblico e privato. Camera dei deputati. [online] Disponibile a: https://www.istat.it/it/files//2020/02/Memoria_Istat_Audizione-26-febbraio-2020.pdf [Accesso 20 Mag. 2020].
Saraceno, C. (2001). Politiche del lavoro e politiche della famiglia: un'alleanza lunga e problematica. *Lavoro e diritto*, XV(1), pp. 37-54.
Scarponi, S. (2001). Il lavoro delle donne fra produzione e riproduzione: profili costituzionali e "citizenship". *Lavoro e diritto*, XV(1), pp. 97-120.
Scarponi, S. (2020). Alla gender equality serve più del family act. [online] Disponibile a: https://www.ingenere.it/articoli/gender-equality-serve-piu-del-family-act [Accesso 8 Lug. 2020].
Senatori, I. (2012). Il ruolo della contrattazione collettiva nella promozione del welfare aziendale. *Quaderni Fondazione Marco Biagi*, 2, pp. 1-13.
Senatori, I., Curzi, Y. (2015). Welfare aziendale, competitività e relazioni industriali: luci e ombre di un connubio possibile. *Quaderni Fondazione Marco Biagi*, 1, pp. 1-30.
Spallarossa, M.R. (2007). Il modello di famiglia:normativa vigente e prospettive di riforma nella dimensione delle "politiche sociali per le famiglie". *Politica del diritto*, XXXVIII(2), pp. 243-276.
Spartaco, G., Marazzi, C., Vaucher de la Croix, C. (2013). La politica familiare nel più vasto contesto della politica sociale, Bilanci e prospettive per il Cantone Ticino, Sintesi del Rapporto. [online] Disponibile a: m4.ti.ch/fileadmin/DSS/DASF/Cosa_facciamo/Sintesi_Studio_SUPSI_Politica_familiare_07_2013.pdf [Accesso 23 Lug. 2020].
Spinelli, C. (2018). Tecnologie digitali e lavoro agile, 2018, Cacucci: Bari
Tinti, A.R. (2009). Conciliazione e misure di sostegno. Sulle azioni positive di cui all'art. 9 della legge n. 53/2000. *Lavoro e diritto*, XIII(2), pp. 173-202.
Tonarelli, A., Vallauri, M.L. (2009). Povertà femminile e diritto delle donne al lavoro. *Lavoro e diritto*, XXXIII(1), pp. 173-196.
Treu, T. (2016). Introduzione Welfare aziendale. (2016). *WP CSDLE "Massimo D'Antona". IT, 297.* [online] Disponibile a: http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20160420-054707_treu_n297-2016itpdf.pdf [Accesso 28 Ago. 2020].

Tribunale Grosseto, sez. lav., 216/2018. [online] Disponibile a: https://www.dirittoscolastico.it/wordpress/wp-content/uploads/Tribunale-di-Grosseto-Sentenza-n.-216-2018.pdf [Accesso 10 Lug. 2020].

Vettor, T. (2018). Conciliare vita e lavoro: la prospettiva del diritto del lavoro dopo il Jobs Act. Torino: Giappichelli.

Viale, V. (2013). Lavoro e famiglia, l'anno del pinguino, [online] Disponibile a: http://www.ingenere.it/articoli/lavoro-e-famiglia-lanno-del-pinguino [Accesso 27 Mag. 2020].

Viale, V., Zucaro, R. (2015). Essere genitori. I congedi in Italia e in Europa. [online] Disponibile a: https://www.ingenere.it/articoli/essere-genitori-congedi-parentali-italia-europa [Accesso 10 Mag. 2020].

Villa, P. (2020). Cenni storici sui congedi di paternità in Italia. [online] Disponibile a: http://www.ingenere.it/articoli/cenni-storici-congedi-paternita-italia [Accesso 18 Giu. 2020].

Vitaletti, M. (2020). Equilibrio tra attività lavorativa e vita familiare nell'emergenza Coronavirus. 3, *Giustiziacivile.com*.

Vogliotti, S., Vattai, S. (2015). Le politiche della famiglia in un confronto europeo, 2. [online] Disponibile a: http://www.afi-ipl.org/wp-content/uploads/1_IPL_Welfare_state_2_Politiche_familiari.pdf [Accesso 24 Giu. 2020].

Zilio Grandi, G., Biasi, M. (2018). Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile, Cedam Wolters Kluwer.

## Terzo saggio

# La lunga strada verso la parità di genere: il caso della Magistratura italiana


### Abstract

L'obiettivo del presente studio è quello di analizzare ed approfondire la questione dell'uguaglianza e delle pari opportunità di genere nel mondo del lavoro, con specifico riferimento ad un particolare settore della Pubblica Amministrazione: la Magistratura.

Ricostruito il percorso storico-normativo che ha portato all'approvazione della Legge n. 66 del 9 febbraio 1963, rubricata "Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni", che ha abolito definitivamente la preclusione di accesso alla Magistratura per le donne, ed evidenziate le difficoltà che le stesse hanno dovuto affrontare per affermarsi nell'ordinamento giudiziario, il lavoro di ricerca giunge sino ai giorni d'oggi, per accertare ed indagare circa l'eventuale persistenza di forme discriminatorie nel mondo moderno.

Attualmente, infatti, seppur il numero di magistrati-donne superi quello degli uomini, si registra ancora una scarsa rappresentazione femminile nelle posizioni apicali: trattasi del c.d. *fenomeno del soffitto di cristallo*.

La causa di tale sottorappresentazione viene individuata - grazie anche ai risultati dell'indagine denominata "Analisi della situazione attuale della Magistratura nella Regione Emilia-Romagna", condotta dal Dipartimento di Economia e dalla Fondazione Marco Biagi di Modena, in collaborazione con l'ANM Sezione Emilia-Romagna - principalmente nella difficoltà riscontrata, prevalentemente, dalle donne di conciliare la vita familiare con l'attività professionale.

Tale indagine ha consentito, infine, di analizzare, con il supporto di interviste realizzate a testimoni privilegiati come uno dei primi Magistrati donna, la Dottoressa Gabriella Luccioli e il Presidente del Tribunale di Modena, Pasquale Liccardo, le criticità emergenti dall'organizzazione del lavoro nell'ambito dell'ordinamento giudiziario, dalla cui efficienza dipende non soltanto la piena partecipazione delle donne all'organizzazione della giustizia, in un contesto di pari opportunità, ma anche il buon funzionamento della giustizia stessa.

## Parte I: *L'accesso delle donne nella Magistratura italiana: lo scenario di riferimento*

### *1. Obiettivi dell'indagine*

L'obiettivo del presente progetto è quello di indagare ed approfondire la questione dell'uguaglianza e delle pari opportunità di genere, con particolare riferimento all'ordinamento giudiziario.

Dai risultati affiorati dallo studio, pubblicato dal *World Economic Forum*, sulla differenza di genere, emerge a livello globale un elemento significativo ed eclatante: il dato di sintesi rilevato nel *Global Gender Gap Report 2020* quantifica, in termini percentuali, la differenza di genere nel 68,6% circa.

Tale risultato evidenzia, a ben vedere, come il divario uomo-donna in campo lavorativo sia ancora del tutto rilevante.

L'Italia, con un punteggio pari a 0,595 (in cui lo 0 rappresenta la massima disuguaglianza e 1 la massima uguaglianza), si colloca al 117° posto su 153 Stati partecipanti, preceduta da Kenya, Giappone e Mauritius.

Seppur il suindicato divario sia in fase di diminuzione, dovremo attendere ancora alcuni anni per giungere alla completa parità di genere nel mondo lavorativo, essendo tale riduzione caratterizzata da una decrescita molto lenta (Global Gender Gap Report, 2020).

Pur essendo migliorata complessivamente dal 2005 la situazione dell'Italia in termini di eguaglianza di genere misurata dallo European Institute for Gender Equality EIGE, il punteggio realizzato dal nostro Paese nell'area del lavoro è il più basso fra quelli rilevati nei paesi aderenti all'Unione Europea (EIGE, 2020).

In questo contesto, la scelta di dedicare un approfondimento specifico alla dimensione di genere nella Magistratura italiana nasce dalla considerazione che, nell'opinione comune, si è affermata la convinzione che tale ambiente lavorativo sia esente da pregiudizi e stereotipi di genere, in virtù del fatto che si tratta di una delle attività professionali di maggior spessore sociale.

Ciò non corrisponde a realtà.

Si consideri che le donne fino al 1963 non potevano nemmeno esercitare la funzione giudiziaria e che oggi, pur essendo presenti in Magistratura in un numero ben più elevato (54,2%) rispetto ai colleghi uomini (45,8%), non godono comunque di un eguale trattamento, specie in relazione alle prospettive di carriera.

Il presente elaborato descrive ed analizza, dapprima, il contesto normativo che ha condotto all'abolizione dello sbarramento all'accesso delle donne in Magistratura, per giungere ad indagare circa le attuali forme di manifestazione del fenomeno discriminatorio nel mondo giudiziario.

Infatti, nonostante la presenza consistente delle donne in Magistratura, si

rileva comunque una scarsa rappresentazione femminile nelle posizioni apicali, situazione questa meglio nota come "soffitto di cristallo" (*crystal ceiling*).

In altre parole, in tale categoria professionale, la presenza femminile si concentra soprattutto nelle qualifiche di primo grado, per poi diminuire progressivamente all'aumentare dell'importanza dei ruoli e della crescita delle responsabilità (segregazione verticale).

Tale conclusione trova conferma nell'esito dell'indagine *online*, condotta attraverso il *software LimeSurvey* nell'ambito della Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con l'ANM Sezione Emilia-Romagna[3]. I dati emersi, seppur circoscritti a un campione ridotto di Magistrati (la cui scarsa partecipazione è stata causata verosimilmente anche dell'emergenza sanitaria COVID-19) confermano che le difficoltà e le discriminazioni di genere a danno delle donne non emergono all'atto di accesso in Magistratura bensì nel corso delle progressioni di carriera.

Ne deriva che l'uguaglianza di genere nell'ambito di interesse è ben lontana dall'essere realizzata, soprattutto per ciò che attiene alle opportunità di carriera.

La causa di tale sottorappresentazione femminile nelle posizioni più elevate viene individuata principalmente nella difficoltà riscontrata dalle donne di conciliare la vita familiare e l'attività professionale.

L'individuazione di tale ostacolo consente di approfondire le criticità emergenti dal settore dell'organizzazione del lavoro, anche per ciò che attiene all'ordinamento giudiziario.

Il riassetto dell'organizzazione del lavoro diviene, pertanto, fondamentale anche nello specifico settore della Magistratura, non soltanto per realizzare una giustizia in termini di parità ma anche e soprattutto per consentire il buon funzionamento della giustizia stessa.

La questione è inoltre stata ulteriormente indagata attraverso la realizzazione di due interviste, riportate rispettivamente nelle Appendici 1 e 3, rivolte alla Dottoressa Gabriella Luccioli, una delle prime otto donne giudici in Italia a seguito dell'emanazione della Legge n. 66/1963 che ha eliminato lo sbarramento di accesso delle donne nell'ordinamento giudiziario, relativamente alla sua esperienza di vita e al tema del c.d. soffitto di cristallo, e al Dottore Pasquale Liccardo, Presidente del Tribunale di Modena, con specifico riferimento alla questione della conciliazione tra tempi di vita privata e tempi di lavoro nell'ordinamento giudiziario, dalla quale è emersa l'importanza di una efficace organizzazione lavorativa e da cui si potrebbe ricavare un input per una futura e più approfondita indagine.

---

[3] Si tratta del Progetto "*Analisi della situazione attuale della Magistratura nella Regione Emilia-Romagna*", realizzato dal Dipartimento di Economia e dalla Fondazione Marco Biagi di Modena, in collaborazione con l'ANM Sezione Emilia-Romagna, al fine di analizzare la questione di genere nell'attuale ordinamento giudiziario.

## 2. *Il percorso storico-normativo che ha portato all'approvazione della Legge n. 66 del 1963*[4]

Per comprendere appieno la questione di genere nello specifico settore della Magistratura italiana appare opportuno procedere, preliminarmente, alla disamina del panorama normativo e giurisprudenziale che ha coinvolto, più in generale, l'accesso delle donne all'impiego pubblico.

La partecipazione delle donne al mondo del diritto ha origini risalenti, che affondano le proprie radici nel caso di Lidia Poet, la cui vicenda ha costituito il presupposto per l'emanazione della Legge n. 66 del 1963 rubricata "Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni" (GU n. 48 del 19-2-1963).

La Dottoressa Poet, in particolare, dopo aver conseguito, in data 17 giugno 1881, a pieni voti la laurea in Giurisprudenza, discutendo una tesi sulla condizione femminile in Italia e sul diritto di voto per le donne, iniziò la pratica forense presso lo studio dell'avvocato e senatore Cesare Bertea, superando brillantemente e al primo tentativo l'esame di abilitazione a procuratore legale.

Il 9 agosto 1883 il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Torino, accogliendo la domanda d'iscrizione presentata dalla Poet, deliberò per la prima volta in Italia l'iscrizione di una donna all'albo degli avvocati patrocinanti.

Tale iscrizione, tuttavia, non andò esente da critiche, determinando, al contrario, vivaci polemiche, le quali sfociarono nell'impugnazione della delibera del Consiglio dell'Ordine avanti alla Corte d'Appello di Torino ad opera dell'allora Procuratore Generale.

La Corte, in data 11 novembre 1883, in accoglimento dell'impugnazione proposta, annullò la deliberazione del Consiglio dell'Ordine, escludendo così le donne dall'esercizio delle professioni legali, sostenendo come la professione forense dovesse essere inquadrata nell'ambito del settore degli uffici pubblici e in quanto tale era preclusa alle donne.

In particolare, la Corte d'Appello stabiliva con forza e con determinazione che "La questione sta tutta in vedere se le donne possano o non possano essere ammesse all'esercizio dell'avvocheria (…). Ponderando attentamente la lettera e lo spirito di tutte quelle leggi che possono aver rapporto con la questione in esame, ne *risulta evidente esser stato sempre nel concetto del legislatore che l'avvocheria fosse un ufficio esercibile soltanto da maschi e nel quale non dovevano punto immischiarsi le femmine* (…). Vale oggi ugualmente come allora valeva, imperocché oggi del pari sarebbe disdicevole e brutto veder le donne discendere nella forense palestra, agitarsi in mezzo allo strepito dei pubblici giudizi, accalorarsi in discussioni che facilmente trasmodano, e

[4] I paragrafi 2-3 del presente saggio sono una rielaborazione di T. Addabbo, A. Giuntini, F. Pillo, A. Rinaldi. (2019). Le donne nella magistratura italiana: 1960-1990. [online] Disponibile a: http://merlino.unimo.it/campusone/web_dep/wpdemb/0141.pdf.

nelle quali anche, loro malgrado, potrebbero esser tratte oltre ai limiti che al sesso più gentile si conviene di osservare: costrette talvolta a trattare ex professo argomenti dei quali le buone regole della vita civile interdicono agli stessi uomini di fare motto alla presenza di donne oneste. Considerato che dopo il fin qui detto non occorre nemmeno di accennare al rischio cui andrebbe incontro la serietà dei giudizi se, per non dir d'altro, si vedessero talvolta la toga o il tocco dell'avvocato sovrapposti ad abbigliamenti strani e bizzarri, che non di rado la moda impone alle donne, e ad acconciature non meno bizzarre; come non occorre neppure far cenno del pericolo gravissimo a cui rimarrebbe esposta la magistratura di essere fatta più che mai segno agli strali del sospetto e della calunnia ogni qualvolta la bilancia della giustizia piegasse in favore della parte per la quale ha perorata un'avvocatessa leggiadra (…). Non è questo il momento, né il luogo di impegnarsi in discussioni accademiche, di esaminare se e quanto il progresso dei tempi possa reclamare che la donna sia in tutto eguagliata all'uomo, sicché a lei si dischiuda l'adito a tutte le carriere, a tutti gli uffici che finora sono stati propri soltanto dell'uomo. Di ciò potranno occuparsi i legislatori, di ciò potranno occuparsi le donne, le quali avranno pure a riflettere se sarebbe veramente un progresso e una conquista per loro quello di poter mettersi in concorrenza con gli uomini, di andarsene confuse fra essi, di divenirne le uguali anziché le compagne, siccome la provvidenza le ha destinate".

Avverso tale decisione, la Poet presentò ricorso presso la Corte di Cassazione, che, tuttavia, in data 18 aprile 1884 confermò la sentenza d'Appello.

Ciononostante, la Poet continuò ad esercitare, seppur indirettamente, la professione forense a fianco del di lei fratello, avvocato Enrico Poet, impegnandosi con forza nella tutela e nella difesa dei diritti dei soggetti vulnerabili, tra cui donne, minori ed emarginati.

Soltanto a seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 1176 del 17 luglio 1919 rubricata "Norme circa la capacità giuridica della donna" (GU n. 172 del 19-7-1919), meglio nota come Legge Sacchi, Lidia Poet, all'età di sessantacinque anni, nel 1920, poté entrare a far parte dell'Avvocatura ed iniziare ad esercitare ufficialmente la professione forense a pieno titolo.

La Legge Sacchi, in particolare, all'art. 7 sanciva che "Le donne sono ammesse, a pari titolo degli uomini, a esercitare tutte le professioni e a coprire tutti gli impieghi pubblici, esclusi soltanto, se non vi siano ammesse espressamente dalle leggi, quelli che implicano poteri pubblici giurisdizionali o l'esercizio di diritti e di potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello Stato secondo la specificazione che sarà fatta con apposito regolamento".

Da tale momento storico, iniziò a farsi largo la convinzione che la professione forense non costituisse il punto di arrivo quanto piuttosto quello di partenza per sollecitare l'ingresso delle donne anche nella Magistratura italiana.

Tale spinta riformista venne, tuttavia, sedata dall'avvento del periodo fascista. Come noto, la legislazione del regime era volta ad accentuare il divario

uomo-donna, limitando da un lato la presenza delle donne proprio nel pubblico impiego – settore in cui erano presenti in prevalenza le donne della piccola e media borghesia – e dall'altro favorendo la partecipazione del genere maschile, coerentemente con la mentalità patriarcale dell'epoca (Berutti, 1960; Scarponi, 2019).

In particolare, l'art. 8 del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 "Ordinamento giudiziario" individuava i requisiti di accesso all'impiego pubblico in modo ancora più restrittivo, richiedendo di:

"1) essere cittadino italiano, di razza italiana, di sesso maschile, e iscritto al P.N.F.;
2) avere l'esercizio dei diritti civili;
3) avere sempre tenuto illibata condotta civile, morale e politica;
4) possedere gli altri requisiti previsti dalla legge per le varie funzioni".

L'esclusione delle donne da tutti gli uffici, sia pubblici che privati (Berutti, 1960; Alpa, 2011), determinò inevitabilmente una regressione sociale con la conseguente riviviscenza della condizione preclusiva presente *ante* Legge n. 1176/1919.

Emblematici sul punto, alcuni provvedimenti legislativi volti ad ostacolare le donne, ed in particolare quelle impiegate nella scuola – il settore con il più alto grado di occupazione femminile –, oltre a quelle in servizio presso la pubblica amministrazione ed infine quelle occupate nel settore privato: il R.D. 6 maggio 1923 n. 1054 e il R.D. del 10 luglio 1940 n. 899 impedivano alle donne di rivestire il ruolo di presidi di scuole medie; il R.D. 9 dicembre 1926 n. 2480 escludeva le donne dall'insegnamento di storia e filosofia nei licei classici e scientifici, e di economia negli istituti tecnici; il R.D. 28 novembre 1933 n. 1554 ordinava l'esclusione delle donne dai bandi di concorso ed infine il R.D.L. 15 ottobre 1938 n. 1514 imponeva agli imprenditori privati il limite massimo del 10% di donne sul totale dei posti di lavoro disponibili, salvo che per lavori manuali o mansioni meramente esecutive (Scarponi, 2019).

Tale scenario risultava perfettamente coerente con la cultura del tempo, basata appunto sulla differenziazione tra uomo e donna. La discriminazione di genere trovava la sua massima realizzazione negli ambienti di lavoro: vi era, infatti, la convinzione che le donne avessero minor capacità di giudizio rispetto agli uomini, caratteristica questa che ne determinava, a dire del regime, la loro inferiorità.

A tale asserita inadeguatezza conseguiva la scarsa valorizzazione delle mansioni femminili e la minor retribuzione rispetto a quella riservata al genere maschile.

A seguito della caduta del fascismo e con l'avvento della nuova Italia democratica e repubblicana, vennero abolite tutte le su esposte limitazioni e preclusioni che avevano, fino a quel momento, caratterizzato l'ordinamento, orientando l'attenzione del Legislatore verso l'acquisizione e l'esercizio dei diritti della persona (Paciotti, 1989).

Con l'entrata in vigore della Costituzione Italiana, è stato affermato il principio di uguaglianza, sancito dall'art. 3, comma I, con conseguente abolizione di ogni forma di discriminazione, anche quelle fondate sul sesso.

Ma vi è di più.

La Costituzione, infatti, non si è limitata a celebrare il principio di uguaglianza ma è giunta ad imporre uno specifico dovere in capo allo Stato, volto a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano la libertà e l'uguaglianza dei consociati.

Il principio di uguaglianza ha trovato la sua massima esplicazione, per quel che qui interessa, nell'art. 51 Cost., in tema di accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici anche delle donne: la disposizione, per la prima volta, ha legittimato l'ingresso e la partecipazione della donna nella sfera pubblica, così attuando la piena emancipazione femminile almeno in via teorica.

"Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini".

La disposizione in esame celebra l'uguaglianza tra i due sessi nella sua forma della pari dignità sociale, non soltanto in termini di pari opportunità di accesso agli uffici pubblici ma anche per ciò che concerne le mansioni, i livelli retributivi, i trattamenti previdenziali e l'avanzamento di carriera (Civini e Tricomi, 2006; Scarponi, 2019).

A ciò si aggiunga l'art. 98 Cost., con riferimento allo specifico accesso in Magistratura, il quale fu oggetto di ampio dibattito in seno all'Assemblea Costituente: nella sua forma originaria, il primo comma disponeva che le nomine dei magistrati dovevano aver luogo necessariamente per concorso, cui seguiva un secondo comma che prevedeva, per il solo genere femminile, che "possono essere nominate anche le donne nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario" (Camera dei deputati, 1947).

La disposizione costituzionale di cui si tratta, se da un lato stabiliva un criterio oggettivo di accesso alla Magistratura, fondato appunto sulla partecipazione al concorso pubblico, garanzia questa di uguaglianza tra i due generi, dall'altro evidenziava ancora una volta il carattere discriminatorio del genere femminile laddove subordinava l'ingresso delle donne *nei soli casi previsti dall'ordinamento giudiziario*.

Con riferimento a tale secondo comma, memorabile fu l'emendamento

soppressivo presentato dall'onorevole Maria Agamben in Federici, una delle 21 donne elette all'Assemblea costituente il 2 giugno 1946 e una delle 5 donne della Commissione per la Costituzione, nota anche come Commissione dei 75, la quale, nel suo intervento tenuto il 31 gennaio 1947 in occasione del dibattito della Costituente, rimarcava l'importanza del merito e della preparazione, quali requisiti fondamentali per l'accesso alla carriera di magistrato, sostenendo che:

"Quando si parla di facoltà, di attitudini, di capacità, si portano argomenti deboli, che offendono la giustizia. Non si parli, quindi, di attitudine, di capacità, di facoltà: si lasci il criterio della preparazione e del merito, che può essere accettato dalle donne in genere e anche dalla coscienza nazionale, nel momento in cui si sta elaborando la Costituzione" (Calzaretti, 2008; Camera dei deputati, 1947).

Il dibattito sulla composizione dell'ordine giudiziario, animato da una non univocità di vedute anche da parte degli stessi membri dell'ordine, si concluse con la proposta di soppressione del secondo comma dell'art. 98 Cost. (Latini, 2014; Tacchi, 2009) per poi giungere all'attuale e definitivo testo dell'art. 106 Cost. (*ex* art. 98 Cost.) a tenore del quale:

"Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.
La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.
Su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori".

L'affermazione della tutela dei diritti della persona, attraverso i principi costituzionali, ha rappresentato una tappa fondamentale nella crescita della democrazia sociale, abbandonando definitivamente la visione stereotipata del tempo, che precludeva l'accesso delle donne agli uffici pubblici e quindi anche alla Magistratura.

L'Assemblea Costituente, valorizzando appieno il principio di parità dei sessi (Cereti, 1958), affermò sempre più l'esigenza di avvalersi, nel settore pubblico, di cittadini capaci che rispondessero a requisiti di idoneità, indipendentemente dal sesso.

Ciononostante, nei bandi di concorso pubblico emanati nel periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione, ed in particolare fino al 1963, uno dei requisiti di accesso rimaneva comunque il sesso maschile, ai sensi dell'art. 8 del sopra citato R.D. fascista, all'epoca non ancora abrogato.

A ben vedere, dunque, le profonde innovazioni apportate dalla Costituzione all'ordinamento giudiziario non furono sufficienti a determinare la completa realizzazione del percorso di piena uguaglianza tra uomo e donna nel mondo professionale.

In tale contesto si sono inserite le numerose e vivaci polemiche sollevate dalle associazioni femministe, nel corso delle quali emergeva, tra l'altro, la necessità di affermare il diritto delle donne ad accedere alla Magistratura (Berutti, 1960; Lussana 2012). La proposta fu quella di abrogare tutti i provvedimenti con cui si negava l'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici da parte delle donne, poiché ritenute incostituzionali in quanto evidentemente lesivi dell'art. 51 Cost. (Miele, 1952; Tacchi, 2009; Locati, 2014).

Nel corso degli anni Cinquanta, tuttavia, la questione della parità di genere continuava ad essere disattesa (Meniconi, 2012).

Emblematiche sul punto le parole di Eutimio Ranelletti, primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione, che riprendono un estratto dell'opera "La donna-giudice ovverosia la Grazia contro la Giustizia" del 1957:

"Evidentemente il Ministro Moro, o non conosce la donna, o si dimentica della tremenda gravità e difficoltà della funzione del "giudicare"! Funzione, che richiede intelligenza, serietà, serenità, equilibrio; che va intesa come "Missione", non come "Professione"; e vuole fermezza di carattere, alta coscienza, capace di resistere ad ogni influenza e pressione, da qualunque parte essa venga, dall'alto o dal basso; approfondito esame dei fatti, senso del diritto, conoscenza della legge e della ragione di essa, cioè del rapporto -nel campo penale – fra il delitto e la sicurezza sociale; ed, ancora, animo aperto ai sentimenti di umanità e di umana comprensione, ed equa valutazione delle circostanze e delle ragioni che hanno spinto al delitto, e della psiche dell'autore di esso, coscienza della gravità del giudizio, e della gravissima responsabilità del "giudicare. Elementi tutti, che mancano – in generale – nella donna che è fatua, è leggera, è superficiale, emotiva, passionale, impulsiva, testardetta, anzichenò, approssimativa sempre, negata quasi sempre alla logica, dominata dal "pietismo", che non è la "pietà"; e quindi inadatta a valutare obiettivamente, serenamente, saggiamente, nella loro giusta portata, i delitti e i delinquenti. Il Ministro Moro, che è valoroso Professore di Diritto Penale, deve avere constatato, coi suoi Colleghi delle altre branche del Diritto, che - ad es. - la donna - studentessa della Facoltà di Giurisprudenza ripete quasi sempre a memoria, incapace di penetrare l'essenza della norma, o dell'istituto giuridico su cui è interrogata. Già il fatto che, fra le tante professioni o mestieri, pure onorevoli, e per i quali è più adatta, la donna voglia scegliere e chieda proprio quella del giudice, che è la più difficile, quella per la quale essa è assolutamente inadatta, quella che fa tremare le vene e i polsi a chi è cosciente della sua gravità ed altissima importanza, già questo fatto – dico – dimostra quanta poca dimestichezza la donna abbia con la...logica!

Essa difetta, in particolare, di quel senso logico che è indispensabile per ben giudicare" (Ranelletti, 1957).

Non vi è chi non veda come dalle parole pronunciate dal Presidente Ranelletti emergesse ancora una volta il carattere discriminatorio riferito proprio al rapporto donne-lavoro: in quella sede venne negata nuovamente la capacità delle donne di ricoprire ruoli di responsabilità.

In questa direzione si espresse anche la Corte costituzionale con la sentenza del 24 settembre 1958, n. 56, la quale chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della Legge 27 dicembre 1956, n. 1441 (GU n. 2 del 3-11-1957), relativa alla partecipazione delle donne all'amministrazione della giustizia nelle Corti d'Assise e nei Tribunali per i minorenni, in riferimento agli articoli 3 e 51 della Costituzione, nella quale osservò come l'inciso "secondo i requisiti stabiliti dalla legge" contenuto nell'art. 51 Cost., primo comma, potesse riferirsi anche al sesso delle persone e, pertanto, si ritenne fondata e legittima l'esclusione delle donne.

Così si legge nel testo della sentenza:

"La Corte osserva che, per quanto la formulazione della norma non offra, sotto l'aspetto letterale, elementi decisivi, le parole "secondo i requisiti stabiliti dalla legge" assumono un più idoneo significato se "i requisiti" attengano anche al sesso delle persone. È buona regola di interpretazione quella di cercare nelle parole della legge un significato che sia, più che possibile, aderente ad un concreto contenuto normativo. Ora, nel caso del primo comma dell'art. 51, se per "requisiti" si dovessero intendere quelli generali o particolari stabiliti dalla legge ad esclusione del sesso, la disposizione apparirebbe piuttosto pleonastica, in quanto è ovvio che tutti gli aspiranti ad un pubblico ufficio debbono possedere, siano uomini o siano donne, i requisiti di capacità, età, idoneità fisica e intellettuale, e così via, occorrenti per accedervi. Se, invece, l'inciso contenuto nell'art. 51 si interpreta nel senso che possa riferirsi anche al sesso delle persone, la norma assume un significato più concreto e l'inciso viene a formare un tutto unico nel contesto del comma del quale fa parte nonché nel contesto dell'intero art. 51, che non fu dettato in vista dell'ordinamento dei pubblici uffici bensì in vista della proclamazione dei diritti e dei doveri dei cittadini nei rapporti politici".

Successivamente la Corte costituzionale fu chiamata a pronunciarsi sul caso di Rosa Oliva, laureata presso la Facoltà di Scienze Politiche, che si era vista rifiutare l'ammissione al concorso per la carriera prefettizia.

Con la sentenza del 13 maggio 1960, n. 33, la Corte mutò il proprio orientamento, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 7 della Legge 17 luglio 1919, n. 1176 nella parte in cui escludeva le donne da tutti gli uffici pubblici che implicano l'esercizio di diritti e di potestà politiche, con riferimento all'art. 51, primo comma, della Costituzione.

Sul punto, la Corte costituzionale affermava che la diversità di sesso non poteva essere mai considerata come un requisito idoneo a giustificare il diverso trattamento degli appartenenti all'uno o all'altro genere davanti alla legge, in quanto ciò avrebbe leso il principio di uguaglianza sancito nell'art. 3 Cost. rispetto al quale il dettato dell'art. 51 Cost. risultava essere un'ulteriore conferma e allo stesso tempo una specificazione (Civini e Tricomi, 2006).

La Corte, in particolare, asseriva che:

"La diversità di sesso, in sé e per sé considerata, non può essere mai ragione di discriminazione legislativa, non può comportare, cioè, un trattamento diverso degli appartenenti all'uno o all'altro sesso davanti alla legge. Una norma che questo facesse violerebbe un principio fondamentale della Costituzione, quello posto dall'art. 3, del quale la norma dell'art. 51 è non soltanto una specificazione, ma anche una conferma".

Così facendo si giunse al 5 agosto 1960, data in cui ebbe inizio l'iter legislativo iniziato con la proposta di legge "Abrogazione della legge 17 luglio 1919 n. 1176 sulla condizione giuridica della donna" della deputata Maria Cocco e di altri deputati (Focardi, 2007). Tale proposta ha condotto all'approvazione della tanto attesa Legge n. 66 del 1963 "Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni", in attuazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 3 e 51 Cost., che ha eliminato definitivamente ogni discriminazione, segnando l'ammissione delle donne ai pubblici uffici e alle libere professioni, ivi compresa la Magistratura (Camera dei deputati, 1958).

### *3. Primi passi dopo l'entrata in vigore della Legge n. 66/1963*

Il 1963 rappresenta una data importante per il percorso in esame in quanto ha segnato l'anno decisivo per l'ingresso delle donne in Magistratura.

Infatti, la Legge n. 66/1963 ha profondamente innovato il mercato del lavoro, consentendo, per la prima volta, anche alle donne di partecipare al concorso di accesso alla Magistratura italiana.

Si badi, tuttavia, che nel periodo intercorrente dal 1948 al 1963 le laureate in Giurisprudenza avevano perso l'opportunità di partecipare a ben 16 concorsi per uditore giudiziario (Aini, 2019).

La Legge n. 66/63 aveva definitivamente dato avvio a un nuovo processo che mirava a realizzare l'uguaglianza e le pari opportunità di genere nella Magistratura italiana. Dopo ben 15 anni dall'entrata in vigore della Carta Costituzionale, si iniziavano ad aprire scenari fino ad allora inediti, che hanno consentito alle donne di scrivere un nuovo capitolo della storia delle professioni.

Da lì a poco si potè assistere ad una crescita esponenziale della presenza femminile nella funzione giudiziaria e a una concreta attuazione dei principi costituzionali.

Già nel primo decennio dall'entrata in vigore della Legge n. 66, fino al 1970 incluso, iniziarono a vedersi i primi timidi segnali di presenza femminile, in un settore fino a poco tempo prima completamente precluso alle donne.

Negli anni Sessanta furono banditi i primi 12 concorsi per Magistrato, tra cui quello storico del 3 maggio 1963, in cui risultarono idonee le prime otto donne: Letizia De Martino, Ada Lepore, Maria Gabriella Luccioli, Graziana Calcagno Pini, Raffaella D'Antonio, Annunziata Izzo, Giulia De Marco, Emilia Capelli.

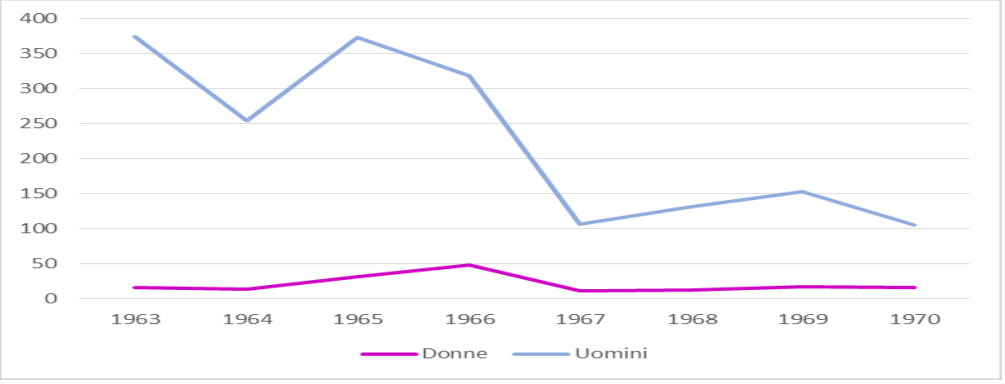
Dal 1963 al 1970, complessivamente il numero di idonee al concorso in Magistratura è stato 169, mentre il numero di idonei è stato 1.819. Il numero totale di vincitori dei 12 bandi è stato 1.988, con una percentuale di idonee pari all'8,5% contro il 91,5% di idonei, percentuale esigua, ma indubbiamente significativa per la portata storica (Tabella 1). Nello specifico, nel 1963, ci furono 2 bandi da cui risultarono 16 idonee (4,1%) e 375 idonei (95,9%). Negli anni successivi i bandi si susseguirono con un numero da uno a tre l'anno fino al 1970: la percentuale di idonee ha mostrato un andamento tendenzialmente crescente, pur con lievi oscillazioni, come si può osservare in Tabella 1. Alla fine del 1970 la quota di donne in Magistratura raggiungeva appena l'8,5% costituendo un segnale determinante per le generazioni successive (Di Federico e Negrini, 1989).

**Tabella 1.** Idonee/Idonei ai concorsi in Magistratura per genere nei bandi 1963-1970

| Bando | Donne | % | Uomini | % | Idonee/i |
|---|---|---|---|---|---|
| 03/05/1963 | 8 | 4,3 | 178 | 95,7 | 186 |
| 10/10/1963 | 8 | 3,9 | 197 | 96,1 | 205 |
| 10/04/1964 | 9 | 8,8 | 93 | 91,2 | 102 |
| 09/11/1964 | 5 | 3,0 | 161 | 97,0 | 166 |
| 02/02/1965 | 7 | 4,9 | 117 | 95,1 | 123 |
| 07/05/1965 | 11 | 7,6 | 134 | 92,4 | 145 |
| 21/10/1965 | 15 | 10,9 | 122 | 89,1 | 137 |
| 30/04/1966 | 16 | 14,8 | 92 | 85,2 | 108 |
| 30/11/1966 | 33 | 12,7 | 227 | 87,3 | 260 |
| 03/08/1967 | 11 | 9,3 | 107 | 90,7 | 118 |
| 16/02/1968 | 13 | 9,0 | 132 | 91,0 | 145 |
| 04/03/1969 | 18 | 10,5 | 153 | 89,5 | 171 |
| 03/03/1970 | 16 | 13,1 | 106 | 86,9 | 122 |
| Totale | 169 | 8,5 | 1819 | 91,5 | 1988 |

Fonte: Elaborazione su dati in Di Federico e Negrini (1989)

**Grafico 1.** Idonee/Idonei al concorso dal 1963 al 1970




**Fonte:** Elaborazione su dati in Di Federico e Negrini (1989)

Ad integrazione dei dati sopra riportati, si rileva che nel periodo in esame le donne magistrato cominciavano ad essere presenti per lo più nelle sezioni civili dei Tribunali o nei Tribunali minorili e, in misura inferiore, nelle Procure dei Tribunali e delle Corti d'appello. Questo accadeva, verosimilmente, poiché si voleva attribuire loro un ruolo di Magistrato assimilabile a quello di "assistenza e cura". Un altro settore nel quale le donne venivano per lo più impiegate era quello di sorveglianza, meno ambito, ma richiesto per ottenere un riavvicinamento alla famiglia (Focardi, 2007; Focardi, 2013).

Cinque anni dopo l'entrata in vigore della legge n. 66, la presenza femminile era ancora sensibilmente sottorappresentata nella Magistratura italiana, composta, al tempo, dall'Alta Magistratura con magistrati provenienti dal ventennio fascista, e dalla Bassa Magistratura con magistrati reclutati in periodo post-bellico (Saraceno, 1979).

Un altro anno decisivo è stato il 1969, nel corso del quale fu approvata la legge n. 910 dell'11 dicembre "Provvedimenti urgenti per l'Università" (GU n. 314 del 13.12.1969), c.d. legge Codignola, che, liberalizzando l'accesso alle facoltà universitarie, offrì di fatto l'opportunità, a tutti coloro che fossero in possesso di un diploma di scuola secondaria, conseguito al termine di un periodo di studi quinquennale, di potersi iscrivere a qualsiasi corso universitario.

Gli anni Settanta, favoriti dalla legge Codignola, furono segnati dal continuo incremento del numero di iscritti all'Università (Focardi, 2007). Con riferimento alla classe di età 19-25 anni, nel 1951, il numero di iscritti era di 4 unità ogni 100 diplomati. Nel 1970, diciannove anni dopo, sempre con riferimento alla medesima classe di età 19-25 anni, il numero di iscritti era salito a 12 unità ogni 100 diplomati. Dato che segnerà un ulteriore balzo in avanti al termine degli anni Ottanta. Infatti, nel 1990, il numero degli iscritti era salito a 20 unità ogni 100 diplomati in età compresa tra 19 e 25 anni (Istat, 2011).

In questo stesso periodo si rileva non solo l'incremento del numero di iscritti all'Università ma anche il numero di iscritte alla Facoltà di Giurisprudenza; ciò ha indubbiamente inciso, unitamente con l'emanazione di ben 10 nuovi bandi di concorso, indetti con cadenza annuale, ad aumentare il numero di presenze femminili all'interno della Magistratura che si confermava, tuttavia, a ragion del vero, prettamente maschile.

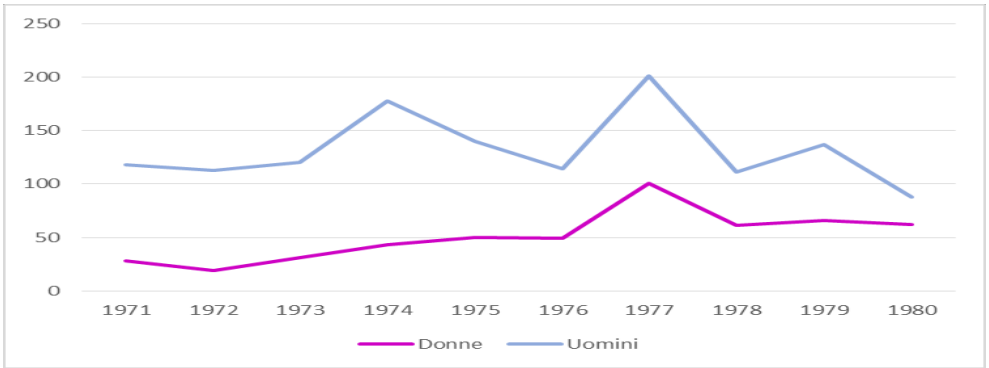
Dal 1971 al 1980, complessivamente il numero di idonee al concorso in Magistratura è stato 510, mentre il numero di idonei è stato 1.320. Il numero totale di vincitori dei 10 bandi è stato 1.830, pari al 27,9% di idonee e al 72,1% di idonei, percentuale ancora contenuta, ma di sicuro interesse in termini di maggior presenza femminile (Tabella 2). Nello specifico, nel 1971, risultarono 28 idonee (19,2%) e 118 idonei (80,8%). Negli anni successivi il numero di idonee è cresciuto, toccando la sua punta massima nel 1977 con 101 idonee (33,4%), come si può osservare in Tabella 2. Alla fine del 1980 la quota di donne in Magistratura raggiungeva il 27,9%, rafforzando il trend positivo del decennio precedente (Di Federico e Negrini, 1989).

**Tabella 2.** Idonee/ Idonei ai concorsi in Magistratura per genere nei bandi 1971-1980

| Bando | Donne | % | Uomini | % | Idonee/i |
|---|---|---|---|---|---|
| 10/05/1971 | 28 | 19,2 | 118 | 80,8 | 146 |
| 03/07/1972 | 19 | 14,4 | 113 | 85,6 | 132 |
| 18/10/1973 | 31 | 20,5 | 120 | 79,5 | 151 |
| 03/09/1974 | 43 | 19,5 | 178 | 80,5 | 221 |
| 23/06/1975 | 50 | 26,3 | 140 | 73,7 | 190 |
| 15/04/1976 | 49 | 30,1 | 114 | 69,9 | 163 |
| 05/07/1977 | 101 | 33,4 | 201 | 66,6 | 302 |
| 01/07/1978 | 61 | 35,5 | 111 | 64,5 | 172 |
| 18/05/1979 | 66 | 32,5 | 137 | 67,5 | 203 |
| 11/02/1980 | 62 | 41,3 | 88 | 58,7 | 150 |
| Totale | 510 | 27,9 | 1320 | 72,1 | 1830 |

**Fonte:** Elaborazione su dati in Di Federico e Negrini (1989)

**Grafico 2.** Idonee/Idonei concorso dal 1971 al 1980




**Fonte:** Elaborazione su dati in Di Federico e Negrini (1989)

Da un confronto con i dati rilevati nel precedente periodo (1963-1970), emerge che al maggior intervallo temporale (8 anni degli anni Sessanta contro

10 degli anni Settanta) il numero dei bandi di concorso è sceso da 12 degli anni Sessanta a 10 degli anni Settanta, il totale vincitori è passato da 1.988 degli anni Sessanta a 1.830 degli anni Settanta, segnando un decremento di 58 vincitori, mentre il numero delle idonee è salito da 169 degli anni Sessanta a 510 degli anni Settanta, contro un decremento del numero degli idonei che passano da 1.819 degli anni Sessanta a 1.320 degli anni Settanta. Dai dati riportati, è innegabile la crescita della presenza femminile nella Magistratura.

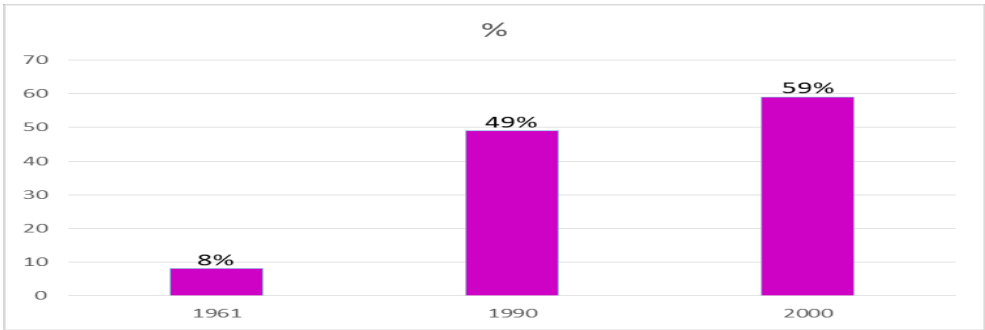
Tuttavia, il crescente numero di vincitrici di concorso non era ancora sufficiente a colmare la disuguaglianza originata dal ritardo storico, per cui, anche al termine di questa seconda decade di concorsi, gli uomini continuavano ad essere maggiormente rappresentati nella Magistratura italiana.

Anche gli anni Ottanta, a conferma di quanto già verificatosi negli anni Settanta, sono stati tratteggiati dalla lenta ma continua crescita del numero di donne in Magistratura.

A favorire l'ulteriore incremento delle donne nella funzione giudiziaria, rispetto al ventennio precedente, è stata inoltre la legge n. 845/1978 "Legge-quadro in materia di formazione professionale" (GU n. 362, 30-12-1978), che ha introdotto la formazione professionale, quale strumento volto ad assicurare un livello adeguato di conoscenze teoriche e pratiche necessarie per svolgere i vari ruoli professionali. Infatti, a seguito della legge n. 845, la preparazione al concorso in Magistratura, gestita fino a quel momento in modo privatistico da magistrati, ha lasciato spazio ad un'offerta formativa da parte di scuole a finanziamento pubblico specializzate nella formazione di giovani aspiranti al fine di far acquisire le necessarie conoscenze e competenze per l'esercizio della funzione giudiziaria. La formazione diventa, quindi, requisito fondamentale sia per il buon funzionamento dell'arte del giudicare che della stessa giustizia, intesa quest'ultima in termini di eque condizioni di partenza tanto per gli uomini quanto per le donne. Oltre a tale ragione, a favorire l'incremento delle donne nella funzione giudiziaria, è stato anche l'aumento del numero di iscritte alla Facoltà di Giurisprudenza.

Il Grafico 3 infatti rileva che la percentuale delle laureate in Giurisprudenza sul totale dei laureati nelle tre decadi in esame cresce notevolmente, passando dall'8% del 1961 al 49% del 1990, segnando un incremento di ben 41 punti percentuali.

**Grafico 3**. Laureate in Giurisprudenza sul totale dei laureati



**Fonte:** Tacchi (2009)

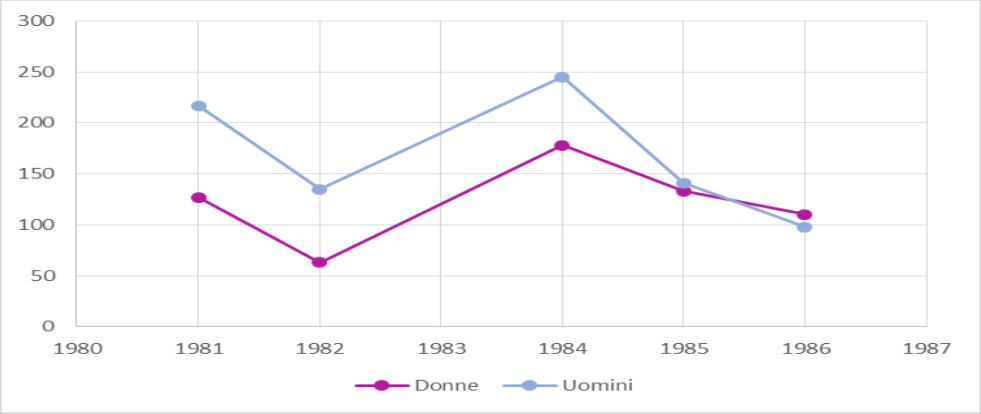
Dal 1981 al 1990, complessivamente il numero di idonee al concorso in Magistratura è stato 611, mentre il numero di idonei è stato 836. Il numero totale di vincitori degli 8 bandi è stato 1.447, pari al 42,2% di idonee e al 57,8% di idonei, valore ancora al di sotto del 50,0%, ma comunque importante in termini di crescita almeno numerica delle donne (Tabella 4). Nello specifico, nel 1981, furono banditi 2 concorsi da cui risultarono 344 vincitori, di cui 127 idonee (36,9%) e 217 idonei (63,1%). Le percentuali di idonee continuano a crescere negli anni e il 1986 ha poi rappresentato un anno importante in quanto è avvenuto per la prima volta il c.d. *sorpasso rosa*, 110 idonee contro 98 idonei (Tabella 4). Tutti segnali che la lunga strada verso la parità di genere nell'ordinamento giudiziario non era più un lontano miraggio (Di Federico e Negrini, 1989).

**Tabella 4.** Idonee/ Idonei ai concorsi in Magistratura per genere nei bandi 1981-1986

| Bando | Donne | % | Uomini | % | Idonee/i |
|---|---|---|---|---|---|
| 13/01/1981 | 65 | 37,8 | 107 | 62,2 | 172 |
| 15/09/1981 | 62 | 36,0 | 110 | 64,0 | 172 |
| 15/12/1982 | 63 | 31,8 | 135 | 68,2 | 198 |
| 10/02/1984 | 130 | 43,3 | 170 | 56,7 | 300 |
| 06/06/1984 | 48 | 39,0 | 75 | 61,0 | 123 |
| 08/03/1985 | 87 | 48,1 | 94 | 51,9 | 181 |
| 05/07/1985 | 46 | 49,5 | 47 | 50,5 | 93 |
| 06/03/1986 | 110 | 52,9 | 98 | 47,1 | 208 |
| Totale | 611 | 42,2 | 836 | 57,8 | 1447 |

**Fonte:** Elaborazione su dati in Di Federico e Negrini (1989)

**Grafico 4.** Idonee/i di concorso dal 1981 al 1986



**Fonte:** Elaborazione su dati in Di Federico e Negrini (1989)

All'esito dell'analisi dei dati emersi, dagli 8 bandi relativi agli anni 1981 (2), 1982 (1), 1984 (2), 1985 (2) e 1986 (1), si rileva che, fatta eccezione per la flessione registrata nel bando del 1982, con riferimento ai rimanenti bandi la percentuale delle idonee è in continua crescita non solo nel periodo in esame ma anche rispetto agli anni Sessanta e Settanta. Nel dettaglio, il valore percentuale più basso di idonee relativo agli 8 bandi degli anni Ottanta, si rileva nell'unico bando del 1982 (31,8%), mentre il valore percentuale massimo si rileva nell'ultimo concorso bandito nel 1986 (52,9%) che ha segnato un punto di inizio nell'affermazione del principio di uguaglianza nella Magistratura in Italia.

Nonostante ciò, nei primi anni Novanta, ci si rende conto dell'assenza delle donne nei ruoli apicali degli uffici giudiziari. Per far fronte a questa carenza, si propose di assicurare la presenza di almeno un terzo di colleghe candidate nelle singole liste. Solo la corrente di Magistratura democratica (Md) ne colse però l'invito (Focardi, 2007).

### *4. L'esperienza di una delle prime Magistrate italiane: Gabriella Luccioli*

"Ho cercato di evitare ogni protagonismo e ogni forma di esibizione personale, nella consapevolezza che ogni sentenza che recava la mia firma era una sentenza della Corte di Cassazione" (Luccioli, 2016, p. 162).

Delineare la figura di Gabriella Luccioli non è affatto semplice.

È certamente una delle protagoniste per eccellenza della storia delle donne nella Magistratura italiana che ha, tra le altre doti, saputo ben conciliare tre diversi *status* in un'unica persona: l'essere madre, l'essere giurista ed infine l'essere giudice.

È lei stessa a narrare la propria vita nel suo libro intitolato "Diario di una giudice", pubblicato in occasione del suo cinquantesimo anniversario in Magistratura.

Nel novembre del 1962, a ventidue anni, si laureava in Giurisprudenza presso l'Università La Sapienza di Roma, con il massimo dei voti. Non essendo affascinata dalla professione forense, decideva di iniziare a muovere i

primi passi nel mondo del lavoro, nel campo dell'insegnamento di diritto ed economia in una scuola privata, in attesa di esperienze lavorative più significative, nelle quali potesse sentirsi realizzata.

Nel frattempo, ed in particolare nel febbraio 1963, il Parlamento approvava la Legge n. 66, la quale ha introdotto la facoltà anche alle donne di poter partecipare al concorso pubblico per l'accesso in Magistratura.

La Luccioli, approfittando della novella legislativa, non solo ha partecipato al primo concorso esteso anche alle donne, bandito con decreto ministeriale del 3 maggio 1963, insieme ad altre otto colleghe, ma è riuscita altresì a superarlo brillantemente.

Delle prime otto donne vincitrici di concorso, Gabriella Luccioli è stata l'ultima a spogliarsi della toga, facendolo, peraltro in un modo del tutto originale, come del resto originale è stata lei durante l'intera carriera professionale.

Non aveva ancora compiuto 25 anni, quando, nei primi giorni di aprile del 1965, come lei stessa racconta nel suo "Diario di una giudice", prendeva "possesso, come uditrice giudiziaria e unica donna nel distretto della capitale, presso il Tribunale di Roma" (Luccioli, 2016, p. 3). Per lei, quello, è stato un giorno indimenticabile. *L'unica donna tra tanti uditori giudiziari al Tribunale di Roma*. È stato quello il suo primo giorno di un lunghissimo cammino professionale che l'ha condotta a ricoprire posizioni di vertice, dimostrando su larga scala che donne preparate, professionali, laboriose e diligenti, possono, al pari degli uomini, concorrere per l'esercizio delle stesse funzioni.

Nel suo lungo percorso professionale, Gabriella Luccioli è stata non solo una delle prime donne a vincere il concorso in Magistratura ma anche prima donna giudice in Cassazione nel 1988, prima donna presidente dell'Associazione Donne Magistrato Italiane nel 1990, prima donna presidente di sezione della Corte di Cassazione nel 2008, prima donna presidente titolare della prima sezione civile della Corte di Cassazione nel 2011, prima donna, nel 2013, a correre per la presidenza della Suprema Corte.

Gli anni Novanta sono stati caratterizzati da nuovi orientamenti giurisprudenziali maturati in seno alla Corte di Cassazione, soprattutto con riferimento al diritto di famiglia, nell'ambito del quale la Luccioli ha partecipato attivamente ed in prima persona. Ed in particolare, si pensi alle controversie in tema di separazione e di divorzio, di mantenimento dei figli minorenni e maggiorenni, di cognome dei figli, di accertamento della paternità dei figli nati fuori dal matrimonio, di responsabilità per atti illeciti commessi all'interno del nucleo familiare, di concessione in comodato da parte di un terzo della casa familiare.

Un'altra tappa importante della carriera professionale della Luccioli è quella dell'ottobre 1990, anno in cui ha rappresentato le donne magistrato italiane alla decima Conferenza annuale della National Association Woman Judges (NAWJ), tenutasi a Washington, nel corso della quale ha avuto modo di constatare la spiccata attenzione riservata dalle donne giudici americani al

tema del pregiudizio di genere (*gender bias*).

Sempre nel corso dello stesso anno, ha collaborato alla fondazione dell'Associazione Donne Magistrato Italiane (ADMI), di cui è stata presidente per diversi anni, costituzione questa che non è stata ben vista dalla maggioranza dei membri dell'ANM, preoccupati per la potenziale perdita di potere e di consensi elettorali che la nascita di questa nuova Associazione avrebbe causato. Anche il 1992 ha segnato un'altra importante tappa rilevante nella storia delle donne nella Magistratura Italiana con la nascita del Comitato delle pari opportunità in seno al Consiglio Superiore della Magistratura, a seguito dell'iniziativa di Silvia Governatori, socia dell'ADMI, che, nell'occasione, ha formalmente invitato l'organo di autogoverno a rispettare il precetto contenuto nella legge 10 aprile 1991 n. 125 "Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro" (GU n. 88 del 15-04-1991), di cui si riportano le finalità all'art. 1:

"favorire l'occupazione femminile e realizzare, l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro, anche mediante l'adozione di misure, denominate azioni positive per le donne, al fine di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità".

Grazie all'introduzione della legge n. 125 poc'anzi citata, le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e tutti gli enti pubblici non economici sono stati costretti ad adottare piani di azioni positive "tendenti ad assicurare, nel loro ambito rispettivo, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne".

L'esperienza avviata presso il CSM ha rappresentato, negli anni a venire, un *input* per la promozione di comitati anche presso le Corti d'Appello e presso la Corte di Cassazione. Nel frattempo, la strada tracciata da Gabriella Luccioli sembrava inarrestabile e così, nel marzo 2008, è giunta la nomina di presidente di sezione della Corte di Cassazione: ancora una volta è stata la prima donna a ricoprire tale incarico, cui è seguita, tre anni dopo, la nomina a presidente titolare della prima sezione civile.

Gabriella Luccioli ha pronunciato, altresì, come già in parte anticipato, anche importanti sentenze sulle tematiche del diritto di famiglia, tra le quali la n. 21748 del 2007 sull'alimentazione e idratazione forzata nel caso Eluana Englaro e la n. 601 del 2013 sui figli di coppie gay, che le costarono la presidenza della Suprema Corte.

Ella ha intuito fin dai primi passi mossi nella Magistratura, e come ha avuto modo di ribadire anche nel corso di tanti anni di professione, *che dovrà pagare un prezzo al quale i suoi colleghi uomini non sono tenuti: la necessità di dar prova in ogni momento di essere brava come gli uomini, efficiente come gli uomini, disponibile a ogni esigenza dell'ufficio come gli uomini, ma con la necessità ulteriore di non sbagliare mai e di non mancare mai alle*

*aspettative dei colleghi*. Ed è questo che le è apparso come un fatto discriminatorio. Quel modello maschile così fedelmente assunto nel tempo *comincerà a non appagarla più, perché ignora totalmente la sensibilità, i valori, il linguaggio proprio delle donne*. È stata la prima anche al termine della carriera, quando è giunta all'età pensionabile. Ha sfatato il solito rituale in cui *si esalta la grande professionalità, l'acume giuridico, l'eccelsa preparazione, l'immenso sapere, l'ufficio, la straordinaria umanità di colui che sta per lasciare l'ufficio, provocando un vuoto*, – rituali che del resto detestava – e rivolgendosi ai presidenti e ai consiglieri di sezione ha scritto:

"Cari amici,

come sapete, tra qualche giorno lascerò l'ufficio e la magistratura. Per temperamento e per radicata convinzione rifuggo dai cerimoniali di commiato, in qualunque forma essi si svolgano […].

Particolare motivo di orgoglio è stato per me contribuire a realizzare un ambiente di lavoro e rapporti personali ispirati a cordialità, solidarietà e amicizia […].

Ringrazio tutti voi per aver reso più leggero l'impegno di dirigere la sezione e per la piena disponibilità dimostrata a far fronte ad ogni esigenza dell'ufficio […].

Il mio augurio è che possano in tempi brevi elevare la percentuale ancora così bassa delle magistrate con incarichi direttivi" (Luccioli, 2016, XV).

### *4. Intervista alla Giudice Gabriella Luccioli*

Nel delineare i tratti fondamentali della lunghissima carriera, che ha coperto un arco di ben cinquanta anni, in Magistratura della Giudice Gabriella Luccioli, ci si affiderà a quanto Ella stessa ci ha raccontato nel corso dell'intervista (Appendice 1) condotta dalla sottoscritta, a Roma, il 10 giugno 2019.

In particolare, l'intervista ha interessato la questione relativa alla differenza di genere nel mondo del lavoro nonché il fenomeno del c.d. soffitto di cristallo (*glass ceiling*).

Dalla testimonianza rilascita dalla Dottoressa Luccioli è emerso che nella sua lunga carriera è stata testimone di episodi di discriminazione nei confronti delle donne sin dal suo primo accesso nella funzione di Magistrato, quando l'autorevole Procuratore Generale della Corte d'Appello di Roma lesse un testo di un Filosofo del diritto dei primi del Novecento, Francesco Filomusi Guelfi, che riconosceva la particolare abilità delle donne nel ricamo e nel cucito.

Essendo una delle prime otto donne vincitrici di concorso in Magistratura, la Dottoressa Luccioli evidenzia come si è trovata a rivestire un ruolo fino a quel momento di appannaggio esclusivamente maschile, che la portava ad

omologarsi a tale modello con un maggiore impegno rispetto a quanto richiesto ai Magistrati uomini. In altre parole, le venivano richiesti una totale disponibilità alle esigenze dell'ufficio, un aggiornamento e una preparazione senza margine di errore.

Nel corso del tempo, acquisendo maggiore sicurezza e rispetto dei colleghi, si è resa conto come anche questa fosse una forma di discriminazione indiretta in quanto ai suoi colleghi non era richiesto tanto. Ha quindi cercato di creare un nuovo modello di giudice che tenesse conto non solo della sua capacità lavorativa, ma anche del suo essere donna. La Dottoressa ritiene infatti che le differenze vadano riconosciute e valorizzate.

Nonostante il profondo cambiamento e l'evoluzione del ruolo della figura femminile nel corso del XX secolo, permangono tuttora reticenze alla presenza delle donne nell'ordinamento giudiziario, con riferimento ai ruoli apicali.

Ad oggi infatti le donne rappresentano il 53% dei Magistrati, tuttavia nelle posizioni apicali non sono proporzionalmente rappresentate (c.d. fenomeno del soffitto di cristallo). La Dottoressa sostiene che le cause di tale sottorappresentazione siano difficilmente sintetizzabili, ma che tra queste abbia una particolare rilevanza la difficoltà delle donne di impegnarsi in attività ulteriori rispetto al lavoro giurisdizionale ordinario per non alterare gli equilibri familiari.

La questione dell'uguaglianza di genere non riguarda però, secondo la Magistrata, solamente le donne e l'ambito della Magistratura, ma interessa l'organizzazione e la qualità del lavoro dell'intera società. Non bisogna inoltre dimenticare come i diritti acquisiti non si devono dare per scontati, in quanto una retrocessione anche nel quadro normativo è sempre possibile (Appendice 1).

Dopo aver ricostruito il quadro storico-normativo della Magistratura italiana e a seguito della testimonianza rilasciata dalla Giudice Gabriella Luccioli, di cui si può leggere il testo integrale in appendice, è nata l'idea di indagare sulle cause che determinano in Magistratura una non proporzionata presenza delle donne nei ruoli apicali.

Quindi è stato realizzato uno studio sulla situazione attuale della Magistratura, con particolare riferimento, partendo dalla Regione Emilia-Romagna, alla questione di genere a cui è dedicata la Parte II del presente Saggio.

## Parte II: La discriminazione nella Magistratura: è ancora un problema attuale? Posizione del problema e proposte di intervento

### 1. *La situazione attuale della Magistratura italiana*

La ricostruzione storico-normativa del lungo percorso che ha condotto all'approvazione della legge n. 66/1963, che ha consentito alle donne di poter partecipare, al pari degli uomini, al concorso pubblico di accesso in Magistratura, ha evidenziato come la questione di genere, anche nell'ordinamento giudiziario, sia stata e sia tuttora una tematica di grande attualità.

Dall'analisi della serie storica dei vincitori di concorso, si nota come il sorpasso da parte delle donne sia avvenuto per la prima volta solo nel 1986, allorquando dei nuovi 208 magistrati, 110 furono donne.

Dopo un periodo connotato da numerose oscillazioni, durato fino al 1996, il numero delle donne idonee al concorso ha sempre superato quello degli uomini. In particolare, la forbice si è allargata definitivamente a partire dal 2007. È stato necessario, comunque, attendere ancora qualche anno, per assistere ad un numero maggiore di donne presenti in Magistratura rispetto agli uomini: ciò è accaduto a far tempo dal 2015 (Consiglio Superiore della Magistratura, 2020).

Diverse sono state le ragioni che hanno determinato solo in epoca recente un incremento della percentuale femminile tra i vincitori di concorso.

In primo luogo, ha sicuramente inciso il progressivo processo di femminilizzazione degli studi universitari (D'Aprile, 1998), tanto è vero che nell'anno accademico 2017/2018, in Italia, i laureati sono stati 325.472, di cui il 57% donne e 43% uomini (Anagrafe Nazionale Studenti, 2020).

Tale processo ha coinvolto anche la Facoltà di Giurisprudenza: nell'anno accademico 2017/2018, le immatricolate sono state 10.687 mentre gli immatricolati 6.623 (Anagrafe Nazionale Studenti, 2020), e ciò ha favorito il maggior numero di laureate aspiranti alle professioni giuridiche.

Già a partire dagli anni Novanta (Parte I, p. 14), vi è stato un significativo aumento delle laureate in Giurisprudenza, la cui crescita è continuata anche negli anni 2000 fino a superare definitivamente il numero degli uomini (Cammelli, 2007). Infatti, nell'anno accademico 2017/2018, le laureate in Giurisprudenza risultano essere 6.714, di cui 704 (10,5%) hanno conseguito la votazione di 110/110 e lode, contro 4.758 laureati, di cui 411 (8,6%) con 110 e lode (Anagrafe Nazionale Studenti, 2020).

Una seconda ragione, in grado di incidere positivamente sulla presenza massiccia delle donne nelle professioni giuridiche, è da ricercare nel fatto che la selezione nei concorsi di Magistratura, Avvocatura e Notariato avviene in forma anonima ed esclusivamente attraverso l'espletamento di un bando pubblico, cui possono accedere laureati e laureate in Giurisprudenza.

Con particolare riferimento al concorso in Magistratura, quest'ultimo prevede lo svolgimento di tre prove scritte, aventi ad oggetto il diritto civile, il diritto penale e il diritto amministrativo. L'ultima prova del concorso consiste, invece, in un colloquio orale sulle seguenti discipline: diritto civile ed elementi fondamentali di diritto romano, procedura civile, diritto penale, procedura penale, diritto amministrativo, costituzionale e tributario, diritto commerciale e fallimentare, diritto del lavoro e della previdenza sociale, diritto comunitario, diritto internazionale pubblico e privato, elementi di informatica giuridica e di ordinamento giudiziario e una prova orale su una lingua straniera a scelta del candidato tra inglese, francese, tedesco o spagnolo.

Alla prova orale, inoltre, si accede solo qualora venga superata con sufficienza la prova scritta e solo in quel momento la commissione esaminatrice viene a conoscenza dell'identità del candidato. L'anonimato e la complessità delle prove costituiscono indubbiamente una modalità di selezione fortemente anti-discriminatoria. Peraltro, la composizione della commissione esaminatrice, ai sensi dell'art. 57, comma 1, lett. a) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" (GU n. 106 del 09-05-2001), deve essere riservata alle donne almeno per un terzo del totale.

A ciò si aggiunga la Legge 25 luglio 2005, n. 150 "Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico" (GU n. 175 del 29-07-2005), nota anche come Riforma Castelli, che ha stabilito tra i criteri direttivi per l'ingresso in magistratura di cui all'art. 2, oltre la laurea in Giurisprudenza, anche il diploma conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali o il dottorato di ricerca in materie giuridiche, o l'abilitazione all'esercizio della professione forense o l'esercizio di funzioni direttive per almeno tre anni nelle pubbliche amministrazioni, o l'esercizio di funzioni di magistrato onorario per almeno quattro anni senza demerito e senza essere stati revocati o disciplinarmente sanzionati.

Tali circostanze soddisfano ulteriormente l'esigenza di evitare forme discriminatorie, assicurando un uguale trattamento tanto ai candidati quanto alle candidate che intendono intraprendere tale carriera e, allo stesso tempo, contribuendo a eliminare il fenomeno della c.d. segregazione orizzontale che ha per lungo tempo caratterizzato l'ordinamento giudiziario, determinando la diversa concentrazione di magistrati rispetto alle magistrate.

Da quanto emerso nell'ultima indagine condotta dal Consiglio Superiore della Magistratura (Tabella 5), nel 2020, si rilevano complessivamente, in Italia, 9.787 magistrati, composti da 8.956 in ruolo, 239 fuori ruolo e 592 magistrati ordinari in tirocinio (MOT). In funzione del genere, 4.479 (45,8%) sono magistrati e 5.308 (54,2%) sono magistrate. Riguardo all'età, eccezione

fatta per i magistrati ordinari in tirocinio (MOT), le magistrate hanno un'età mediamente inferiore a quella degli uomini (Consiglio Superiore della Magistratura, 2020).

**Tabella 5.** Personale in Magistratura distinto per sesso al 29 Febbraio 2020

| Funzione e genere | Numero | Percentuale | Età media |
|---|---|---|---|
| **In ruolo** | **8.956** | | **50** |
| Donne | 4.844 | 54,1% | 49 |
| Uomini | 4.112 | 45,9% | 52 |
| **Fuori ruolo** | **239** | | **52** |
| Donne | 103 | 43,1% | 51 |
| Uomini | 136 | 56,9% | 53 |
| **Magistrato ordinario in Tirocinio** | **592** | | **32** |
| Donne | 361 | 61,0% | 32 |
| Uomini | 231 | 39,0% | 32 |
| **Totale** | **9.787** | | **49** |
| Donne | 5.308 | 54,2% | 47 |
| Uomini | 4.479 | 45,8% | 51 |

**Fonte:** Ufficio Statistico del Consiglio Superiore della Magistratura

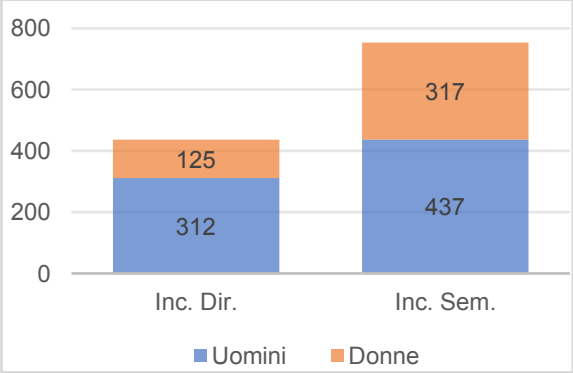
Nonostante, la consistente presenza della componente femminile in ruoli di primo piano nell'ordinamento giudiziario, si assiste, comunque, ad una segregazione verticale, ossia una sottorappresentazione delle donne nelle posi-

zioni di vertice e di responsabilità, circostanza questa meglio nota come "soffitto di cristallo" (*glass ceiling*) in Magistratura.

I vertici degli uffici giudiziari (c.d. conferimento degli incarichi direttivi) sono disciplinati all'art. 10 del d.lgs. n. 160 del 2006 "Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150" (GU n. 99 del 29-04-2006) e sono distinti tra funzioni giudicanti o requirenti e direttive o semidirettive. In particolare, sulla base della normativa regolamentare di riferimento, contenuta nel T.U. sulla Dirigenza Giudiziaria (Circolare n. P-14858-2015 del 28 luglio 2015 – Delibera del 28 luglio 2015 e ss.mm.ii), gli incarichi di direzione (direttivi e semidirettivi) sono assegnati sulla base del percorso professionale dei candidati, quindi sul merito, e sulla c.d. attitudine direttiva.

Attualmente il personale è composto da 1.191 unità, di cui 437 con incarichi direttivi e 754 con incarichi semidirettivi (Grafico 5). Tra coloro che rivestono incarichi direttivi, 125, pari al 28,6%, sono magistrate e 312, pari al 71,4%, sono magistrati, mentre, tra coloro che ricoprono funzioni semidirettive, 317, pari al 42,0%, sono magistrate e 437, pari al 58,0%, sono magistrati (Consiglio Superiore della Magistratura, 2020).

**Grafico 5.** Magistrati con incarichi direttivi e semidirettivi distribuiti per genere




**Fonte:** Consiglio Superiore della Magistratura, 2020

Dal Grafico 5 si rileva una presenza maschile ancora molto accentuata nell'area relativa agli incarichi direttivi: su 4 posizioni, 3 sono ricoperte da uomini e 1 da donne. Riguardo, invece, all'area relativa agli incarichi semidirettivi, la situazione è diversa: su 10 posizioni, 4 sono ricoperte da donne e 6 da uomini (Consiglio Superiore della Magistratura, 2020).

Alla luce di quanto esposto, è possibile constatare che la questione di genere in Magistratura, nel corso degli anni, ha segnato significativi passi avanti, ma resta ancora non completamente risolta, soprattutto per ciò che attiene alle nomine

degli incarichi direttivi.

A questo punto si possono formulare alcune domande:

1. fino a che punto il fenomeno discriminatorio può considerarsi superato in Magistratura?
2. quali sono le fasi del percorso di carriera dove le donne si sentono maggiormente penalizzate?
3. quali sono le ragioni di maggiore ostacolo che impediscono alle donne di rivestire ruoli di responsabilità?
4. L'esperienza esaminata presenta qualche tipo di collegamento con le esigenze relative alla conciliazione vita-lavoro?

Le prime risposte a questi interrogativi sono il risultato dell'indagine "Analisi della situazione attuale della Magistratura nella regione Emilia-Romagna" descritta nei successivi paragrafi.

## *2. La situazione della Magistratura nella regione Emilia-Romagna: piano di lavoro e obiettivi*

L'indagine "Analisi della situazione attuale della Magistratura nella Regione Emilia-Romagna" (Appendice 3) è stata realizzata a seguito della Convenzione stipulata tra l'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia – Dipartimento di Economia Marco Biagi e Fondazione Marco Biagi – e l'Associazione Nazionale Magistrati (ANM), Sezione Emilia-Romagna, con l'obiettivo di analizzare l'attuale situazione della Magistratura nella Regione Emilia-Romagna.

Lo studio in esame è composto da quattro fasi:

1. la predisposizione di un questionario in forma anonima, creato tramite il Software di indagine *LimeSurvey*, un programma *open-source* che consente di creare sondaggi con domande e risposte online; il questionario risulta articolato nelle seguenti sezioni (Appendice 2):
    1. *caratteristiche individuali del/della Magistrato/a* – raccoglie informazioni sul percorso formativo e professionale,
    2. *sviluppo della carriera* – raccoglie informazioni sul percorso professionale del/della Magistrato/a,
    3. *discriminazione* – individua eventuali disparità di trattamento uomo-donna,
    4. *conciliazione tra vita privata e vita lavorativa* - verifica se e come è possibile armonizzare esigenze private e professionali,
    5. *questione morale* – relazione donne/potere/ruoli di responsabilità,
    6. *magistrati ordinari in tirocinio* (MOT) – verifica se i MOT si sentono inseriti/e in un ambiente di lavoro paritario,
    7. *posizioni apicali* – individua eventuali cambiamenti nell'ambiente

di lavoro dall'ingresso ad oggi così come percepiti dai/dalle Magistrati/e nel corso della loro carriera;

2. somministrazione del questionario tramite i canali di informazione dell'ANM, Sezione Emilia-Romagna;
3. trasferimento dei dati dell'indagine da *LimeSurvey* a un documento Excel;
4. analisi dei dati rilevati mediante STATA, un software statistico utilizzato per elaborare i dati.

Lo studio ha coinvolto circa 400 Magistrati e si è svolto a partire dalla metà di gennaio 2020. L'adesione all'indagine da parte di 114 intervistati (28,5%) su circa 400 contattati dall'ANM (Sezione Emilia-Romagna) rientra in una proporzione di partecipazione tipica delle indagini autogestite via web, ma non è del tutto soddisfacente per la scarsa dimensione del campione realizzato, rispetto alla dimensione della popolazione di riferimento. Se si tiene conto dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 che ha colpito il nostro Paese, a partire dal 23 febbraio 2020, il campione ottenuto si può considerare comunque utile sia per i risultati forniti, sia per uno studio esplorativo volto a ulteriori approfondimenti.

### *3. Analisi introduttiva dell'indagine*

Il numero totale dei Magistrati che ha partecipato al questionario, suddiviso per genere, è riportato nella Tabella 6, ove si può osservare che, su un totale di 114 rispondenti, 82 sono Magistrate e 32 sono Magistrati, ossia 71,9% sono donne e 28,1% sono uomini. Da questi primi dati si rileva, quindi, che la partecipazione delle Magistrate supera di ben 2,5 volte quella dei Magistrati, da cui si desume una maggiore sensibilità alla tematica in questione da parte del genere femminile che è sempre risultato maggiormente coinvolto nelle dinamiche discriminatorie e che fa emergere la necessità di portare la questione all'attenzione anche del genere maschile.

**Tabella 6.** Frequenze (assolute, percentuali, e cumulate) del genere

| Genere | Frequenza | % | % cumulate |
|---|---|---|---|
| Uomo | 32 | 28,1 | 28,1 |
| Donna | 82 | 71,9 | 100,0 |
| Totale | 114 | 100,0 | |

I totali riportati nella Tabella 7 offrono alcuni spunti di riflessione. In primo luogo, sotto il profilo della età di entrata in Magistratura, coloro che hanno partecipato in misura maggiore al questionario rientrano nella classe

d'età 25-29 anni. Infatti, sono complessivamente 80 su un totale di 114, ossia il 70,2%, contro i rimanenti 34, ossia il 29,8%, appartenenti alla classe d'età 30-39 anni. Sulla base di quanto riportato emerge, inoltre, che la marcata sensibilità della classe d'età 25-29 anni, potrebbe non essere casuale, in quanto influenzata da una maggiore affluenza dei partecipanti al concorso in Magistratura di coloro che hanno un'età compresa nell'intervallo 25-29 anni, indipendentemente dal genere, risultato che trova conferma anche con riferimento all'anno di nascita. Tali dati non sono riportati in tabella, ma i rispondenti con maggiore frequenza sono rispettivamente 8 unità per i nati nel 1956, 1961, 1962, 1965. La classe modale dell'anno di nascita è 1960-69 con il 48,2%.

**Tabella 7.** Frequenze (assolute e percentuali) delle classi di età per classi di anni di entrata in magistratura

| Classi di età | 1977-1989 | % | 1990-1999 | % | 2000-2009 | % | 2010-2019 | % | Tot. | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 25-27 | 14 | 43,8 | 13,0 | 28,9 | 2 | 10,5 | | | 29 | 25,4 |
| 28-29 | 17 | 53,1 | 22,0 | 48,9 | 7 | 36,8 | 5 | 27,8 | 51 | 44,7 |
| 30-34 | 1 | 3,1 | 10 | 22,2 | 9 | 47,4 | 11 | 61,1 | 31 | 27,2 |
| 35-39 | | | | | 1 | 5,3 | 2 | 11,1 | 3 | 2,6 |
| Totale | 32 | 100,0 | 45 | 100,0 | 19 | 100,0 | 18 | 100,0 | 114 | 100,0 |

### *3.1. Primo focus: discriminazione*

La Tabella 8 riporta i dati relativi alla domanda "La questione relativa alla discriminazione di genere nella Magistratura, secondo Lei è un tema ancora attuale?", nella quale 72 rispondenti, di cui 11 uomini e 61 donne, pari al 63,7%, hanno detto che è ancora attuale, e 41 rispondenti, di cui 21 uomini e 20 donne, pari al 36,3%, hanno detto che non è attuale. Un rispondente si è invece astenuto.

Più nel dettaglio, si rileva che l'attualità della discriminazione è avvertita molto più dalle donne (75,3%) che dagli uomini (34,4%): un dato interessante, ma prevedibile. Al contempo, è pur vero che il 24,7% delle donne non ritiene più attuale il fenomeno in esame, contro il 65,6% degli uomini.

Sulla base di quanto rilevato si conferma che si tratta di un tema ancora attuale, maggiormente avvertito dalle magistrate.

**Tabella 8.** Frequenze (assolute e percentuali) dell'attualità della discriminazione per

genere

| Discriminazione | Uomini | % | Donne | % | Totale | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Sì | 11 | 34,4 | 61 | 75,3 | 72 | 63,7 |
| No | 21 | 65,6 | 20 | 24,7 | 41 | 36,3 |
| Totale | 32 | 100,0 | 81 | 100,0 | 113 | 100,0 |

La Tabella 9 prende in esame la stessa domanda della Tabella 8, suddivisa per i due settori di competenza civile e penale, e sempre per genere. I dati riportati, se da un lato confermano che il fenomeno discriminatorio è maggiormente avvertito dalle donne sia nel civile (89,3%) che nel penale (81,8%), dall'altro mostrano che anche gli uomini, seppure in percentuale ridotta rispetto alle donne, non ne sono esenti. Inoltre, mentre le donne considerano il tema ancora attuale più nel civile (89,3%) che nel penale (81,8%), contrariamente a quanto accade per gli uomini, che sembrano risentirne più nel penale (18,2%) che nel civile (10,7%). Invece, con riferimento a coloro che hanno risposto no, sia nel civile che nel penale, così come tra uomini e donne, l'ampia forbice riscontrata nel sì, si restringe notevolmente.

**Tabella 9.** Frequenze assolute (FA) e percentuali (%) del genere, per settore di competenza, e per discriminazione

| Genere | Discriminazione: sí | | | | | | Discriminazione: no | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Civile | | Penale | | Totale | | Civile | | Penale | | Totale | |
| | FA | % | FA | % | FA | % | FA | % | FA | % | FA | % |
| Uomo | 3 | 10,7 | 8 | 18,2 | 11 | 15,3 | 7 | 43,8 | 14 | 56,0 | 21 | 51,2 |
| Donna | 25 | 89,3 | 36 | 81,8 | 61 | 84,7 | 9 | 56,2 | 11 | 44,0 | 20 | 48,8 |
| Totale | 28 | 100,0 | 44 | 100,0 | 72 | 100,0 | 16 | 100,0 | 25 | 100,0 | 41 | 100,0 |

La Tabella 10 prende in esame la stessa domanda della Tabella 8, suddivisa per la funzione svolta giudicante e requirente, e sempre per genere. An-

che sotto questo profilo, i dati rilevati confermano a grandi linee le conclusioni espresse precedentemente: il fenomeno discriminatorio è chiaramente avvertito in larga misura dalle donne. Nell'esaminare i dati, infatti, si rileva che, tra coloro che hanno risposto sì, l'84,7% sono donne contro il 15,3% di uomini, dato che evidenzia anche in questo caso il sensibile divario uomo-donna. Tuttavia, nel passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente, tra coloro che hanno risposto sì, per le donne si rileva una lieve flessione, per gli uomini un lieve incremento. Riguardo, invece, a coloro che hanno risposto no, la forbice uomo-donna si restringe, pur evidenziando nella funzione requirente un divario molto più accentuato, 61,5% uomini contro 31,5% donne, rispetto alla funzione giudicante, in cui il 46,4% degli uomini è controbilanciato dal 53,6% delle donne.

**Tabella 10.** Frequenze (assolute e percentuali di colonna) del genere, per funzione svolta, e per discriminazione

| | Discriminazione: sí | | | Discriminazione: no | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Genere** | **Giudicante** | **Requirente** | **Totale** | **Giudicante** | **Requirente** | **Totale** |
| Uomo | 8 | 3 | 11 | 13 | 8 | 21 |
| % | 14,8 | 16,7 | 15,3 | 46,4 | 61,5 | 51,2 |
| Donna | 46 | 15 | 61 | 15 | 5 | 20 |
| % | 85,2 | 83,3 | 84,7 | 53,6 | 38,5 | 48,8 |
| Totale | 54 | 18 | 72 | 28 | 13 | 41 |
| % | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

A questo punto, l'indagine ha proposto un successivo passaggio sempre inerente al delicato problema della discriminazione.

La Tabella 11 riporta le risposte alla domanda: "È mai stato vittima di atteggiamenti sessisti?". Vi si può rilevare che 23 rispondenti, pari al 20,4%, di cui 1 uomo e 22 donne, hanno detto di aver subito atteggiamenti sessisti, mentre 90 rispondenti, pari al 79,6%, di cui 31 uomini e 59 donne hanno detto di non averne mai subiti.

**Tabella 11.** Frequenze (assolute e percentuali) degli atteggiamenti sessisti per genere

| Attegg. sessisti | Uomini | % | Donne | % | Totale | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Sì | 1 | 3,1 | 22 | 27,2 | 23 | 20,4 |
| No | 31 | 96,9 | 59 | 72,8 | 90 | 79,6 |
| Totale | 32 | 100,0 | 81 | 100,0 | 113 | 100,0 |

Il dato rilevato nella Tabella 11, relativo alle donne, quantificato in valore assoluto in 22 unità e in valore percentuale pari al 27,2%, viene ulteriormente approfondito nella successiva Tabella 12, da cui emerge che gli atteggiamenti sessisti sono perpetrati prevalentemente dai colleghi (41,9%).

**Tabella 12.** Frequenze (assolute e percentuali sulle risposte) degli atteggiamenti sessisti per genere

| V. | I.i | I.e | Im.i | Im.e | U.P.G. | C.i | C.e | A. | T.r. | T.p. | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Sí | 4 | 1 | 4 | 1 | 5 | 18 | 3 | 7 | 43 | 23 | 20,2 |
| % Risp. | 9,3 | 2,3 | 9,3 | 2,3 | 11,6 | 41,9 | 7,0 | 16,3 | 100 | | |
| No | | | | | | | | | | 91 | 79,8 |
| Totale | 4 | 1 | 4 | 1 | 5 | 18 | 3 | 7 | 43 | 114 | 100,0 |

*Nota*: V.=vittima, I.i/I.e = Indagati/e, Im.i/Im.e = Imputati/e, U.P.G.=Ufficiali di Polizia Giudiziaria, C.i=colleghi, C.e=colleghe, A.=altro, T.r.=totale risposte, T.p.=totale persone

Alla luce di quanto fin qui riportato, è emerso che, attualmente, la questione della discriminazione in Magistratura non concerne tanto la sottorappresentazione numerica del genere femminile, quanto piuttosto comportamenti che sfociano in atteggiamenti sessisti. Ciò induce inevitabilmente a una prima riflessione: uno dei fattori che porta al riequilibrio di genere si potrebbe individuare nella valorizzazione delle risorse umane che esercitano la funzione giudiziaria, a prescindere dal sesso, e ciò nell'ottica non soltanto di assicurare la parità ma anche di garantire una migliore qualità della giustizia.

## 1. *Secondo focus: Percorso di carriera e penalizzazione*

La Tabella 13 riporta le risposte alla domanda: "Ritiene che il genere l'abbia penalizzata nel Suo percorso di carriera?". Si sono rilevate 15 rispondenti, tutte donne, pari al 13,3%, che si sentono penalizzate nel loro percorso di carriera, mentre 98 rispondenti, di cui 32 uomini e 66 donne, non avvertono questo problema.

A questo punto è interessante soffermarsi in quali fasi della carriera si avverte tale discriminazione considerato che, mentre i Magistrati non avvertono tale questione, le Magistrate, anche se nella misura del 18,52%, si sentono comunque penalizzate dal genere.

**Tabella 13.** Frequenze (assolute e percentuali) del percorso di carriera per genere

| Carriera | Uomini | % | Donne | % | Totale | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Sì | | | 15 | 18,5 | 15 | 13,3 |
| No | 32 | 100,0 | 66 | 81,5 | 98 | 86,7 |
| Totale | 32 | 100,0 | 81 | 100,0 | 113 | 100,0 |

Nello specifico, con riferimento al percorso di carriera, la penalizzazione legata al genere è avvertita in misura minimale nel momento dell'accesso in Magistratura (Tabella 14). Infatti, dalle informazioni riportate nella Tabella 14, è immediato notare che solamente una donna su 15 si sente discriminata.

**Tabella 14.** Frequenze (assolute e percentuali) della penalizzazione nell'accesso in Magistratura per le donne

| Penalizzazione accesso | Osservazioni | % |
|---|---|---|
| Sì | 1 | 6,7 |
| No | 14 | 93,3 |
| Totale | 15 | 100,0 |

Sul piano dell'accesso in Magistratura, la penalizzazione non risulta più avvertita come in passato (Paragrafo 1, Parte II). Questo perché l'art. 106 Cost. -ex art.98- evidenzia a chiare lettere come "le nomine dei Magistrati hanno luogo per concorso", senza alcun riferimento al genere.

Appare, quindi, evidente che ai fini dell'accesso in Magistratura non ci sia più alcuna discriminazione, in quanto dal punto di vista tecnico la procedura concorsuale di accesso in Magistratura è uguale tanto per le donne quanto per gli uomini. La questione che rimane, invece, ancora aperta concerne le progressioni di carriera. Riguardo a quest'ultimo aspetto, infatti, la Tabella 15 rileva che 13 Magistrate su 15 avvertono la penalizzazione nelle progressioni di carriera, fenomeno, quest'ultimo, definito nella letteratura *leaky pipeline* (il tubo che perde). Tale metafora, che si è affermata negli ultimi anni, ha l'intento di sottolineare l'esistenza di pratiche discriminatorie lungo tutto il percorso di carriera (Martucci, 2011).

**Tabella 15.** Frequenze (assolute e percentuali) della penalizzazione nelle progressioni di carriera per le donne

| Penalizz. Progressioni | Osservazioni | % |
|---|---|---|
| Sì | 13 | 86,7 |
| No | 2 | 1,3 |
| Totale | 15 | 100,0 |

Scendendo ancora più nel dettaglio, le 13 Magistrate rispondenti (Tabella 15) si sentono maggiormente penalizzate rispetto alla progressione di carriera nella funzione giudicante piuttosto che nella funzione requirente (Tabella 16).

**Tabella 16.** Frequenze (assolute e percentuali) della penalizzazione nelle progressioni di carriera per funzione svolta dalle donne

| Pen. Progress. | Giudicante | % | Requirente | % | Totale | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Sì | 11 | 84,6 | 2 | 100,0 | 13 | 86,7 |
| No | 2 | 15,4 | | | 2 | 13,3 |
| Totale | 13 | 100,0 | 2 | 100,0 | 15 | 100,0 |

Rispetto, invece, al settore di competenza, è emerso che le 13 Magistrate rispondenti (Tabella 17) si sentono maggiormente penalizzate nel penale piuttosto che nel civile.

**Tabella 17.** Frequenze (assolute e percentuali) della penalizzazione nelle progressioni di carriera per settore di competenza delle donne

| Pen. Progress. | Civile | % | Penale | % | Totale | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Sì | 3 | 100,0 | 10 | 83,3 | 13 | 86,7 |
| No | | | 2 | 16,7 | 2 | 13,3 |
| Totale | 3 | 100,0 | 12 | 100,0 | 15 | 100,0 |

Nell'ambito delle progressioni di carriera, con specifico riferimento alle posizioni apicali, permane il fenomeno del c.d. "soffitto di cristallo" che impedisce alle donne di accedere alle posizioni di maggiore responsabilità e si riferisce a tutte quelle barriere generate da molteplici fattori di natura economica, sociale e culturale (Maida e Weber, 2019). Infatti, come si evince dall'ultimo rapporto del CSM, del resto già anticipato, attualmente, a livello nazionale, i ruoli decisionali rimangono appannaggio maschile: circa ¾ dei Magistrati che esercitano funzioni direttive, corrispondenti al 71,4%, sono uomini, situazione che appare leggermente più equilibrata con riferimento alle funzioni semidirettive. Riguardo a queste ultime funzioni, 4 su 10 Magistrati sono donne (Consiglio Superiore della Magistratura, 2020).

Il c.d. "soffitto di cristallo" non è un fenomeno presente solamente nello specifico settore della Magistratura, poiché lo squilibrio tra uomini e donne persiste in tutti i posti dirigenziali. Per esempio, rimanendo nell'ambito della pubblica amministrazione, con riferimento al mondo universitario, nell'anno accademico 2017/2018, si rileva che la presenza del genere maschile (51,1%) prevale di poco rispetto al genere femminile (48,9%), tuttavia esistono differenze tra le varie tipologie di personale. Le donne rappresentano il 40,2% di docenti e ricercatori e il 58,8% del personale tecnico-amministrativo. In merito al personale tecnico-amministrativo, le donne prevalgono sia tra i tecnico-amministrativi con contratto a tempo indeterminato (58,5%) sia tra tutti i tecnico-amministrativi con contratto a tempo determinato (64,4%). Tuttavia, nelle posizioni di vertice della carriera, per entrambe le tipologie di personale, le donne sono ancora poco rappresentate: nell'area della Dirigenza amministrativa si attesta al 39,2% mentre tra i Professori di I o II fascia si riduce a poco meno del 32% (Morana, 2019).

Tornando all'indagine svolta nella Regione Emilia-Romagna, si considera la domanda: "Da cosa dipende la sottorappresentazione delle donne nelle posizioni alte della magistratura?". Si è ottenuto che il 57,1% delle Magistrate ha risposto "Altro", il 31,2% sostiene che dipende da "discriminazione", il 6,5% ha risposto che dipende da "esclusione da network", mentre il 5,1% ritiene che dipende da "minore esperienza" (Tabella 18).

**Tabella 18.** Frequenze (assolute e percentuali) delle cause da cui dipende la sottorappresentazione delle donne nelle posizioni alte della magistratura per genere

| Cause sottorappres. | Uomini | % | Donne | % | Totale | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Discriminazione | 5 | 15,6 | 24 | 31,2 | 29 | 26,6 |
| Minore esperienza | 3 | 9,4 | 4 | 5,1 | 7 | 6,4 |
| Esclusione da network | 0 | 0,0 | 5 | 6,5 | 5 | 4,6 |
| Altro | 24 | 75,0 | 44 | 57,1 | 68 | 62,4 |
| Totale | 32 | 100,0 | 77 | 100,0 | 109 | 100,0 |

Particolare attenzione merita la voce "Altro". Dalla lettura dei dati riportati nella Tabella 18, una pronunciata percentuale di Magistrati, pari al 62,4%, ha risposto che la questione della sottorappresentazione delle donne nelle posizioni apicali della Magistratura dipende dalla difficoltà di conciliare vita familiare e attività lavorativa (Terzo Focus: Conciliazione).

La conciliazione vita-lavoro risulta, quindi, essere la ragione che compromette maggiormente le prospettive di carriera delle Magistrate. Infatti, la classe d'età in cui le donne sono maggiormente impegnate in ambito familiare coincide generalmente con l'età media in cui le donne superano il concorso in Magistratura. Età media che nel corso degli anni (Tabella 7) si è alzata per motivi prevalentemente legati al fatto che si tratta di un concorso di secondo livello il cui ingresso è regolamentato dai criteri direttivi ai sensi dell'art. 2, Legge n. 150/2005 (Parte II, par. 1). A ciò si aggiunge anche il fattore della mobilità, a cui le donne sono più restie, proprio per motivi familiari. Non trascurabile è inoltre quanto stabilito nel T.U. sulla Dirigenza Giudiziaria secondo cui per lo svolgimento di incarichi direttivi e semidirettivi occorre aver maturato un percorso professionale da cui emergano il merito e l'attitudine direttiva (Parte II, par. 1).

Ne deriva la necessità di un intervento sul piano organizzativo del lavoro giudiziario che sia compatibile tanto per gli uomini quanto per le donne con l'attività non professionale (Amato, 2013).

### *3.2 Terzo focus: posizioni apicali*

Proseguendo nello studio dei dati raccolti nel corso dell'indagine, è bene introdurre una breve riflessione sulla questione inerente le posizioni apicali in Magistratura alla luce delle difficoltà che hanno interessato questo settore della Pubblica Amministrazione nel corso del 2019.

Nel documento ADMI del 21 giugno 2019 rubricato "Sulla Questione Morale", si riportano le parole della Presidente Carla Marina Lendaro (2019a,b):

"La questione morale che ha investito la magistratura nel suo complesso richiede un'ampia riflessione etica ed impone interventi rapidi per un cambio di rotta, con opportune ed indilazionabili iniziative di autoriforma, prima che prevalga il progetto da tempo coltivato della politica di controllare e condizionare la giurisdizione".

Nella Regione Emilia-Romagna, la Tabella 19 riporta le risposte alla domanda: "Con riferimento alla "questione morale" in magistratura di recente attualità, la presenza di un maggior numero di donne in ruoli apicali farebbe registrare un miglioramento della situazione?". Risultati: 73 Magistrati, di cui 58 donne e 15 uomini, sostengono che una maggiore presenza femminile nei ruoli apicali gioverebbe alla Magistratura. Si rileva inoltre che: per le donne, su 77 rispondenti, tre su quattro ritengono possibile il miglioramento; per gli uomini, su 32 rispondenti, poco meno della metà (15) ritengono possibile il miglioramento. Da questo si desume che, per le Magistrate, la maggiore presenza femminile nei ruoli apicali farebbe migliorare la situazione in Magistratura.

**Tabella 19.** Frequenze (assolute e percentuali) del rapporto tra questione morale in Magistratura e donne in ruoli apicali per genere

| Morale e donne | Uomo | % | Donna | % | Totale | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Sì | 15 | 46,9 | 58 | 75,3 | 73 | 67,0 |
| No | 17 | 53,1 | 19 | 24,7 | 36 | 33,0 |
| Totale | 32 | 100,0 | 77 | 100,0 | 109 | 100,0 |

Dei 73 rispondenti che ritengono che una maggiore presenza femminile nei ruoli apicali migliori la situazione in Magistratura sotto il profilo morale, 52 rispondenti (Tabella 20) di cui 43 Magistrate e 9 Magistrati ritengono che le donne hanno un diverso rapporto con il potere e i ruoli di responsabilità, 9 rispondenti di cui 6 Magistrate e 3 Magistrati hanno risposto che le donne recano maggiore attenzione al bene comune, 3 rispondenti, tutte Magistrate, hanno detto che le donne dimostrano una maggiore attitudine alla cura e, infine, 8 rispondenti di cui 5 Magistrate e 3 Magistrati sostengono che le donne hanno un maggiore rigore nei rapporti interpersonali (Tabella 20). Uno si è, invece, astenuto.

**Tabella 20.** Frequenze (assolute e percentuali) relative al motivo del diverso rapporto che le donne hanno con il potere e i ruoli di responsabilità per genere

| Motivo miglioramento | Uomo | % | Donna | % | Totale | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Le donne hanno un diverso rapporto con il potere | 9 | 60,0 | 43 | 75,4 | 52 | 72,2 |
| Le donne recano maggiore attenzione al bene comune | 3 | 20,0 | 6 | 10,5 | 9 | 12,5 |
| Le donne dimostrano una maggiore attitudine alla cura | | | 3 | 5,3 | 3 | 4,2 |
| Le donne hanno un maggiore rigore interpersonale | 3 | 20,0 | 5 | 8,8 | 8 | 11,1 |
| Totale | 15 | 100,0 | 57 | 100,0 | 72 | 100,0 |

Sulla base di quanto descritto, si rileva che la risposta prevalente, tanto per i Magistrati quanto per le Magistrate, risulta essere quella relativa al diverso rapporto che le donne hanno con il potere e i ruoli di responsabilità, per la diversa concezione che hanno le Magistrate della giurisdizione, intesa non tanto come esercizio del potere quanto piuttosto come servizio.

A ragion del vero, il (mal)funzionamento della giustizia italiana, non dipende solo dalla sottorappresentazione di genere ai vertici della Magistratura, ma anche da altre cause riconducibili, ad esempio, alla carenza di personale di supporto presente nelle cancellerie, nelle segreterie, negli uffici amministrativi, nonché dalla compresenza di vari riti, e da altre norme in vigore, di rango costituzionale (come l'art. 111 Cost.), che intasano i Tribunali di ricorsi.

### *3.3 Quarto focus: l'importanza della conciliazione vita-lavoro*

Il quarto *focus* è dedicato al tema della conciliazione vita-lavoro, concetto ampio che interessa l'intera comunità e si riferisce a un'articolata serie di norme, strumenti e scelte organizzative volte a rendere compatibili i tempi della sfera lavorativa con i tempi della sfera familiare tanto per i lavoratori quanto per le lavoratrici (Gottardi, 2016).

Alla luce di quanto riportato nella Tabella 18, con specifico riferimento alla domanda "Da cosa dipende la sottorappresentazione delle donne nelle posizioni alte della magistratura?", è emerso che il 62,4% dei Magistrati ha ritenuto non trascurabile il tema della conciliazione tra la cura per la famiglia e gli impegni lavorativi.

In tale contesto, la Tabella 21 conferma quanto sopra riportato. Infatti, si rileva che le circostanze ostative allo svolgimento del lavoro sono individuate soprattutto da parte delle donne nella difficoltà a organizzare i tempi dedicati alla famiglia e al lavoro. Pur in presenza di un numero di rispondenti molto contenuto, è interessante notare che ben 25 Magistrate su 27 sostengono che il problema è da annoverare nella difficoltà di conciliazione (Tabella 21), a riprova che si tratta di una questione ancora molto attuale.

**Tabella 21.** Frequenze (assolute e percentuali) del maggiore ostacolo nello svolgimento del lavoro di Magistrato per genere

| Maggiore ostacolo al lavoro | Dividere i tempi tra lavoro e famiglia | % | Assenza strutture di sup-porto | % | Magistrato ritenuto più competente di Magistrata | % | Totale | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Uomini | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| Donne | 25 | 92,6 | 0 | 0 | 2 | 7,4 | 27 | 100 |
| Totale | 25 | 89,3 | 1 | 3,6 | 2 | 7,1 | 28 | 100 |

La difficoltà di conciliazione vita-lavoro avvertita maggiormente dalle Magistrate rispetto ai Magistrati sembra, tuttavia, non influenzata dal numero di figli presente nel nucleo familiare. Infatti, dalla Tabella 22 risulta che il numero prevalente di figli è 2 tanto per le Magistrate quanto per i Magistrati, a riprova del fatto che la difficoltà è nella gestione dei figli e non nella loro esistenza.

**Tabella 22.** Frequenze (assolute e percentuali) del numero di figli presente nel nucleo familiare per genere

| N. figli | 0 | % | 1 | % | 2 | % | 3 | % | 4 | % | Tot. | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Uomini | 3 | 15,8 | 8 | 25,8 | 14 | 28,6 | 6 | 42,9 | 1 | 100 | 32 | 28,1 |
| Donne | 16 | 84,2 | 23 | 74,2 | 35 | 71,4 | 8 | 57,1 | 0 | 0 | 82 | 71,9 |
| Totale | 19 | 100,0 | 31 | 100,0 | 49 | 100,0 | 14 | 100,0 | 1 | 100 | 114 | 100,0 |

A tale proposito, la Tabella 23 mostra le risposte dei Magistrati alla domanda: "Come sono riuscito/a a conciliare?". In particolare, dai 94 rispondenti di cui 70 Magistrate e 24 Magistrati, si rileva che le risposte prevalenti per le Magistrate sono: "Grazie ad aiuti esterni retribuiti (baby sitter)" con una frequenza assoluta pari a 35; e "Grazie ad aiuti esterni non retribuiti (da parte dei genitori)" con una frequenza assoluta pari a 18. Per i Magistrati, invece, la risposta prevalente è "Grazie alla condivisione con il partner" con una frequenza assoluta pari a 16. Dalla risposta dei Magistrati si rileva comunque la presenza del coinvolgimento della figura femminile. Da ciò si evince che il problema della conciliazione è avvertito, in prima battuta, prevalentemente dalle donne in modo diretto e, in seconda battuta, in modo indiretto nel momento in cui vengono comunque coinvolte dal partner nella condivisione.

**Tabella 23.** Frequenze (assolute e percentuali) relative al concetto di concilia zione per genere

| Conciliazione lavoro e vita privata | Rinuncia ad avere numero di figli desiderato | Aiuti esterni retribuiti (baby sitter) | Aiuto di servizi pubblici | Condivisione con il partner | Aiuti esterni gratuiti (genitori) | Interrotto a periodi esperienza di lavoro | Altro |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Uomini | 0 | 5 | 0 | 16 | 1 | 2 | 24 |
| Donne | 5 | 35 | 1 | 9 | 18 | 2 | 70 |
| Totale | 5 | 40 | 1 | 25 | 19 | 4 | 94 |

Un altro aspetto della conciliazione vita-lavoro riguarda l'assistenza prestata a familiari bisognosi di cura. La Tabella 24 rivela che il soggetto prevalente è ancora una volta la figura femminile, pur non trascurando l'affidamento a soggetti esterni (assistenti, struttura, altro). Anche sotto questo profilo, quindi, si conferma quanto detto in precedenza, ossia che la donna sia in modo diretto che indiretto è comunque maggiormente coinvolta.

**Tabella 24.** Frequenze (assolute e percentuali) assistenza prestata (in prevalenza) a familiari bisognosi di cura per genere

| Assistenza | Uomo | % | Donna | % | Totale | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Io | 1 | 12,5 | 8 | 40 | 9 | 32,1 |
| Il partner | 3 | 37,5 | 1 | 5 | 4 | 14,3 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| In modo paritario | 3 | 37,5 | 1 | 5 | 4 | 14,3 |
| Assistenti | 1 | 12,5 | 6 | 30 | 7 | 25 |
| Struttura | | | 2 | 10 | 2 | 7,1 |
| Altro | | | 2 | 10 | 2 | 7,1 |
| Totale | 8 | 100,0 | 20 | 100 | 28 | 100,0 |

La situazione descritta dall'indagine relativa all'aspetto della conciliazione vita-lavoro presente in Magistratura, anche se basato su un campione di indagine limitato, riflette l'attuale suddivisione dei ruoli all'interno della famiglia nella società italiana. Infatti, il Rapporto Istat 2019 "Conciliazione tra lavoro e famiglia" evidenzia che in Italia, sono 12 milioni 746 mila le persone che si prendono cura di figli minori, di parenti malati, disabili o anziani e sono per lo più donne in età compresa tra i 45 e 55 anni.

I dati Istat fotografano il permanere della tradizionale asimmetria fra i partner nella ripartizione del lavoro familiare, laddove il lavoro di cura delle persone, inteso come il lavoro domestico gratuito svolto a favore di persone non autosufficienti, rimane ancora di stretta pertinenza femminile.

Nel dettaglio, in Italia, le donne dedicano 5 ore e 5 minuti al lavoro non retribuito di assistenza e cura al giorno, mentre gli uomini un'ora e 48 minuti. Le donne, quindi, si fanno carico del 74 per cento del totale delle ore di lavoro non retribuito di assistenza e cura. Sulla base di quanto detto, il lavoro gratuito di assistenza e di cura non si distribuisce in modo paritario tra uomini e donne. Se si somma, infatti, il tempo di lavoro retribuito con il tempo di lavoro non retribuito di assistenza e cura, la giornata lavorativa è mediamente più lunga per le donne (6 ore e 48 minuti) rispetto a quella degli uomini (5 ore e 31 minuti). Questo comporta che le donne hanno meno tempo a disposizione rispetto agli uomini. Negli ultimi 20 anni, il contributo degli uomini al lavoro di cura e assistenza alla persona è aumentato a una velocità annuale di 1,2 minuti al giorno, mentre quello delle donne è stato ridotto di 2,1 minuti al giorno ogni anno. Di questo passo l'uguaglianza di genere nel lavoro non retribuito di assistenza e cura potrà realizzarsi solo nel 2066. Questo è quanto emerso dal rapporto mondiale dell'ILO (*International Labour Organization*) sul lavoro dignitoso e le prospettive occupazionali legate all'assistenza e cura alla persona (ILO, 2018).

Gli impegni derivanti dal lavoro gratuito di cura e assistenza, tradotti in ore dedicate alle ordinarie attività domestiche e all'assistenza prestata a

favore di persone non autosufficienti, si confermano quindi ancora prevalentemente appannaggio del genere femminile con inevitabili ricadute sulle prospettive occupazionali e sulla qualità delle prestazioni lavorative femminili (Amato, 2006; Amato, 2010). La perdurante femminilizzazione delle competenze di cura riduce la presenza delle donne nel mercato del lavoro e le subordina agli uomini, che rimangono, pertanto, ancora favoriti. Ne discende che soltanto una più ampia condivisione del lavoro familiare potrebbe consentire alle donne una più incisiva partecipazione al lavoro retribuito e ad alimentare un sensibile incremento dell'offerta lavorativa femminile.

Quanto finora detto lascia intravedere una situazione tutt'altro che equilibrata. Occorre, dunque, provare a ripensare la conciliazione alla luce della stretta connessione tra tempi familiari e tempi lavorativi al fine di creare un giusto equilibrio tra esigenze personali ed esigenze professionali.

Ciò si traduce nella considerazione che le misure di conciliazione non devono essere pensate come diritti riferiti a un particolare momento della vita e riguardanti solamente le donne, ma come parti integranti nell'evoluzione della persona a tutto tondo, laddove la maternità, la cura e l'assistenza a persone non autosufficienti piuttosto che le ordinarie attività familiari devono essere intese come momenti di crescita sia personale che professionale.

Contrariamente, pensare alla conciliazione come una dicotomia tra ambito familiare e ambito lavorativo, ciascuno tratteggiato da un proprio tempo, non risponde da un lato, all'intuizione primaria su cui si basa il nostro Paese ai sensi dell'art. 4 Cost. che fonda il processo democratico e sociale sul lavoro, dall'altro alle dinamiche lavorative e familiari che nel corso del tempo sono completamente cambiate.

### *4. Spunti di riflessione e proposte di intervento*

Il quadro emergente dall'indagine svolta a livello territoriale, con riferimento alla Regione Emilia-Romagna, seppur limitato a un campione circoscritto di Magistrati, la cui partecipazione attiva, come già anticipato, ha risentito dell'emergenza sanitaria causata dal COVID-19, offre comunque alcuni dati utili alla riflessione sul tema in questione nell'ambito dell'attuale situazione nella Magistratura.

Seppur la Magistratura rappresenti un ambito sostanzialmente paritario, in grado di garantire l'equo accesso agli aspiranti magistrati, di assicurare il principio di parità retributiva ed in grado di non attuare forme esplicite di discriminazione tra uomini e donne, dall'indagine emerge comunque un punto critico della vicenda, concretizzatosi nella sottorappresentazione delle donne-magistrato nelle posizioni apicali. Tale aspetto si traduce comunque, seppur in modo indiretto, in una forma di discriminazione.

In questo settore della Pubblica amministrazione, infatti, persistono, tuttora, al pari di altre realtà lavorative, condizioni di squilibrio circa la copertura

di ruoli di responsabilità.

Nel caso in esame, sulla base delle risposte fornite dai Magistrati, la causa principale di tale squilibrio viene individuata nella difficoltà delle donne di conciliare vita privata e attività professionale. È proprio il doppio ruolo ricoperto dalle donne a penalizzarle sistematicamente nei percorsi di carriera.

Per cercare di risolvere il problema, occorre innanzitutto allargare la prospettiva da cui si osserva il fenomeno: la questione della conciliazione vita-lavoro, infatti, è un tema che non interessa solamente le donne, ma riguarda anche gli uomini, e non si riferisce solo ai nuclei familiari con figli piccoli ma riguarda l'intero arco della vita. Da questa prospettiva, la conciliazione interessa anche il sistema organizzativo del lavoro. Infatti, nel corso del tempo, la scienza dell'organizzazione del lavoro ha registrato importanti innovazioni in termini di benessere organizzativo, attraverso la revisione dell'approccio ai tempi di vita e ai tempi lavorativi. In questo modo, le politiche a sostegno della famiglia e quelle di inclusione nel mondo del lavoro diventano espressione di una unica visione.

In tempi relativamente recenti, anche l'ordinamento giudiziario, nell'ottica di favorire la conciliazione, ha fatto propria la prospettiva del benessere organizzativo proposta dalla scienza dell'organizzazione del lavoro, sperimentandone le soluzioni offerte e applicando le più adatte al proprio settore.

La struttura organizzativa degli uffici giudicanti si basa sul c.d. diritto tabellare, di competenza del CSM, funzionale alla tutela del principio del Giudice naturale precostituito per legge e alla rapidità, efficacia e qualità del servizio-giustizia, delineandone l'organigramma, la ripartizione in sezioni, l'assegnazione alle stesse dei singoli magistrati e i criteri di assegnazione degli affari giudiziari.

Periodicamente, il sistema tabellare, insieme alle direttive consiliari, compie una rivalutazione e, spesso, un riassetto dell'organizzazione dell'ordinamento giudiziario (Consiglio Superiore della Magistratura, 2019), a cui gli Uffici devono adeguarsi.

Sul punto, la Circolare n. P. 1318 del 26 gennaio 2017, sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2017/2019, per la prima volta, ha dedicato l'intero Titolo IV, rubricato "Del benessere organizzativo, della tutela della genitorialità e della salute", alla previsione di misure organizzative per garantire il benessere fisico, psicologico e sociale dei magistrati.

La Circolare affronta espressamente il tema del benessere organizzativo, della tutela della genitorialità, della salute dei magistrati e delle condizioni di genitore di figlio portatore di handicap in situazione di gravità, suggerendo una necessaria modernizzazione culturale e organizzativa dell'attività giudiziaria.

Con specifico riferimento al benessere organizzativo, occorre sottolineare il ruolo fondamentale rivestito dal magistrato dirigente dell'ufficio che ha il compito di attivarsi nella costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che

contribuiscano al miglioramento della qualità della vita professionale dei magistrati al fine di rispondere tanto a obiettivi di efficacia e produttività quanto a garantire il loro benessere fisico e psicologico (art. 274).

A tal fine, il dirigente svolge l'importante compito di riconoscere e valorizzare le competenze e gli apporti di ciascun magistrato all'organizzazione (art. 275, comma 1). Dal canto suo, il magistrato ha il diritto di essere coinvolto nelle scelte organizzative che incidono sulla sua attività lavorativa e contribuisce, con le proprie proposte e secondo le proprie attitudini, alla definizione e al raggiungimento degli obiettivi dell'ufficio (art. 275, comma 2).

Ne deriva che nell'organizzazione degli uffici giudiziari, viene, a vario modo, privilegiato il c.d. "metodo partecipato". A vario modo, perché, in alcuni uffici, la partecipazione dei magistrati avviene essenzialmente in occasione della redazione delle previsioni tabellari, mentre in altri si rileva un costante coinvolgimento di tutti i magistrati nell'organizzazione sia dell'ufficio che nelle scelte organizzative che incidono sulla loro attività lavorativa, attraverso la costituzione di "gruppi", l'istituzione di "tavoli tecnici" o "commissioni" o più in generale effettuando riunioni periodiche (Consiglio Superiore della Magistratura, 2019).

Il dirigente deve inoltre *mantenere un clima relazionale sereno*. E ciò è reso possibile mediante la *valorizzazione delle competenze* dei magistrati che dimostrano attitudini organizzative, e che siano disponibili e interessati, a partecipare a progetti e iniziative concrete per il controllo e la gestione del lavoro, la *partecipazione ai progetti innovativi*, quali ad esempio la predisposizione di una banca dati digitalizzata di modelli accessibile a tutti, l'organizzazione di corsi per favorire la diffusione del PCT (processo civile telematico) o ancora, la formazione dei magistrati all'uso di consolle e l'*equa distribuzione dei carichi di lavoro* al fine di mantenere una piena perequazione dei ruoli mediante apposite riunioni e interlocuzioni tra tutti i giudici interessati in modo da evitare possibili sovrapposizioni e l'insorgere di situazioni conflittuali (art. 276, comma 1) (Consiglio Superiore della Magistratura, 2019).

Infine, nell'adottare misure organizzative concrete, il dirigente deve *ispirarsi a criteri di flessibilità organizzativa* (art. 278), tenendo conto di ciascuna singola situazione del magistrato sia con riguardo all'aspetto personale che a quello lavorativo, senza trascurare le esigenze dell'ufficio interessato.

Riguardo invece alle specifiche misure organizzative previste dalla Circolare in esame a garanzia della tutela della genitorialità e della salute, nonché della condizione di magistrati genitori di figlio portatore di handicap o che comunque assistono familiari con handicap (L. n. 104/92), sono state delineate delle opzioni distinte a seconda del settore di competenza del magistrato.

A titolo esemplificativo, tanto nel settore civile quanto in quello penale si prevede la riduzione del numero delle udienze, dell'orario delle udienze o l'adozione di modalità di celebrazione delle udienze più confacenti alle esigenze familiari del magistrato. Negli uffici G.I.P./G.U.P. si prevede l'esonero

del magistrato dalla partecipazione ai turni per gli affari urgenti e alle udienze di convalida, nonché ai colloqui con i detenuti in ambiente carcerario e agli affari di particolare urgenza.

L'attenzione ai temi dell'organizzazione e del benessere organizzativo nell'ordinamento giudiziario nasce dalla considerazione che l'ufficio giudiziario vive in una dimensione necessariamente collettiva e collaborativa, in cui la peculiare situazione personale, o familiare, in cui si trova a vivere e a lavorare il Magistrato, non può rimanere solo a suo carico, necessitando di una risposta organizzativa adeguata (Consiglio Superiore della Magistratura, 2019).

Il tema del benessere organizzativo in Magistratura è solo all'inizio del suo percorso, per cui è di fondamentale importanza proseguire lungo la strada intrapresa e questo richiede verifiche periodiche sull'evoluzione della situazione negli uffici giudiziari da parte del CSM al fine di monitorare lo stato di benessere. In questo scenario, rilevante è anche il contributo che può offrire la Scuola Superiore della Magistratura nel favorire una formazione ordinamentale adeguata e omogenea, non solo dei dirigenti ma anche dei magistrati sui temi del benessere organizzativo (Consiglio Superiore della Magistratura, 2019).

Occorre quindi pensare a percorsi di formazione in grado di professionalizzare i magistrati anche in questo ambito. Tuttavia, accade che non tutti gli Uffici sono in grado di adeguarsi alle misure stabilite dalle previsioni tabellari del CSM, senza che questo sia necessariamente causato da negligenza, quanto piuttosto da una probabile mancanza di risorse economiche.

I programmi della giustizia, infatti, devono adeguarsi alle previsioni tabellari disposte dal CSM, e allo stesso tempo, devono confrontarsi con le disponibilità di spesa, a fronte di risorse economiche gestite dal Ministero della Giustizia. Pertanto, la reale disponibilità delle risorse economiche diventa la chiave di volta nell'attuazione di misure di benessere organizzativo nell'ordinamento giudiziario così come stabilite dai criteri del CSM, la cui concretizzazione risulta fortemente condizionata dal Ministero della Giustizia.

A questo punto, soffermandosi sul rapporto vigente tra CSM e Ministero della Giustizia, riecheggiando l'art. 110 Cost:

"Ferme restando le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relative alla giustizia",

in passato si sono verificati contrasti sulla natura e le modalità di cooperazione tra i due poteri, risolti dalla Corte costituzionale. In particolare, la Corte, con la sentenza n. 379 del 1992 ha stabilito che i rapporti tra i due poteri debbano essere improntati al principio della leale collaborazione e adeguata attività di concertazione. Quindi, posto che tra i due organi esponenziali non

esiste un rapporto né di tipo gerarchico né di sovrapposizione, il rapporto deve essere improntato unicamente sulla collaborazione.

La mancanza di risposte tempestive e adeguate alle richieste fatte dai singoli Uffici potrebbe essere individuata più che nel rapporto intercorrente tra CSM e Ministero della Giustizia, nell'ampliamento dei compiti istituzionali a cui le due strutture centrali sono chiamate a rispondere.

Ciò offre l'occasione di ripensare alla struttura del servizio-giustizia, attribuendo al magistrato dirigente la veste di capo dell'ufficio giudiziario nella parte in cui assume responsabilità di natura organizzativa e gestionale - e quindi anche contabile -diventando interlocutore dei centri decisionali ministeriali (Paciotti, 2016). Quindi, si potrebbe puntare sul potenziamento del ruolo del magistrato dirigente nell'ottica di intensificare il dialogo e il confronto con gli organi di vertice al fine di rivendicare nuovi e conformi meccanismi di finanziamento in termini di benessere organizzativo.

In tal senso i capi di ufficio potrebbero fungere da intermediari nei confronti dell'organo ministeriale al fine di snellire e accelerare le procedure per la ricezione delle risorse economiche, adeguandosi in tal modo più rapidamente alle previsioni tabellari del CSM e/o in alternativa si potrebbe pensare di decentralizzare il sistema, dando maggiore potere ai capi di ufficio o quanto meno alle singole Corti d'Appello.

Avere maggiori risorse significa poter investire di più nell'organizzazione del lavoro con ripercussioni positive sia sul singolo magistrato – a beneficio della conciliazione vita-lavoro – che sulla capacità produttiva della singola struttura o ufficio, favorendo, al contempo, un migliore servizio agli utenti, in termini di puntualità e, conseguentemente, di maggiore tutela.

## *Parte III. Conclusioni*

Come si è avuto modo di accertare nel corso del presente progetto, la lunga strada nell'ordinamento giudiziario, che le donne hanno percorso in passato e che non hanno ancora, in parte, completato ha preso le mosse dalla legge n. 66 del 9 febbraio 1963 rubricata "Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni" che ha consentito loro di poter prendere parte al concorso pubblico di accesso alla Magistratura, settore della Pubblica Amministrazione fino ad allora inaccessibile alle donne.

L'accesso in Magistratura ha, tuttavia, rappresentato per le donne non il punto di arrivo ma soltanto quello di partenza. Dimostrare di saper svolgere la funzione giudiziaria è stata la dimostrazione che le donne hanno le capacità e le competenze per ricoprire anche ruoli di maggior prestigio e di farsi carico di compiti di maggiore responsabilità.

La crescente "femminilizzazione" di questo specifico settore della Pubblica Amministrazione ha fatto poi sorgere nel corso del tempo la questione circa la rappresentazione femminile nelle posizioni apicali, ad oggi non ancora risolta, come ci ricorda la Dottoressa Gabriella Luccioli nel corso dell'intervista a lei dedicata (Appendice 1). Le donne hanno progressivamente preso consapevolezza del fatto che potessero ambire anche a ricoprire posizioni apicali nell'ambito dell'ordinamento giudiziario, tuttavia si riscontra ancora oggi la presenza di un soffitto di cristallo che ne inibisce la progressione di carriera.

Da qui la necessità di individuare le cause che ostacolavano ed ostacolano tuttora la possibilità per le donne di ricoprire posizioni di vertice e di cercare soluzioni, nell'ambito della scienza dell'organizzazione del lavoro, utili a rimuovere gli ostacoli che non consentono di realizzare la piena parità dei ruoli. Ed è proprio da tale necessità, che è sorta l'idea di condurre un'indagine (Appendice 3) sul tema in trattazione tra i magistrati di ambo i sessi, seppure circoscritta a livello territoriale, a partire dalla regione Emilia-Romagna.

D'altro canto sono innegabili gli innovativi passi avanti compiuti dalle donne in questo settore della Pubblica Amministrazione, traguardi resi possibili anche dall'introduzione dei *meccanismi di quota* che, seguendo la scia della giurisprudenza europea che per prima si è mossa in tale direzione, ed in particolare con la nota sentenza Kalanke del 1995 - relativa alle quote di genere per l'accesso ai livelli professionali in cui le donne erano sottorappresentate - hanno agevolato il percorso inarrestabile che ha già, in parte, portato le donne a ricoprire alcune posizioni di rilievo, al fine di favorire un equo bilanciamento di genere.

Di rilievo è stato il contributo offerto dalla riforma approvata il 22 ottobre 2011 dall'Assemblea generale dell'Associazione nazionale magistrati – organo di rappresentanza sindacale dei magistrati italiani – che ha introdotto delle liste paritarie a garanzia di un minimo del 30% di elette negli organismi rappresentativi. Nello specifico, è stato modificato lo Statuto dell'ANM, nella

parte relativa alle elezioni del comitato direttivo centrale, a garanzia sia delle *quote di lista* che delle *quote di risultato*. Riguardo alle prime, la riforma ha favorito la presenza del 50% per ciascun genere, invece, con riferimento alle seconde, l'elezione di una quota pari almeno al 30% per il genere meno rappresentato (Associazione nazionali magistrati, 2011; Cosentino, 2011).

Ciononostante, come emerso dall'indagine "Analisi della situazione attuale della Magistratura nella Regione Emilia-Romagna" (Appendice 3) persistono ancora difficoltà nelle progressioni di carriera per le donne Magistrato, attribuibili prevalentemente alla loro doppia presenza in ambito familiare e lavorativo, motivo per cui si tende a privilegiare scelte quanto più possibilmente compatibili con gli impegni familiari, a discapito della carriera. La causa della sottorappresentazione delle donne nei ruoli di responsabilità è stata, quindi, individuata nella difficoltà di sincronizzare i tempi di vita con i tempi di lavoro, c.d. conciliazione vita-lavoro.

Sul punto, il Presidente Pasquale Liccardo nel corso dell'intervista a lui dedicata (Appendice 3) afferma che il congedo parentale, uno degli strumenti che favorisce la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, che consiste in un periodo di astensione facoltativo dal lavoro progettato per essere usufruito da entrambi i partner per prendersi cura del bambino nei suoi primi anni di vita e soddisfare i suoi bisogni affettivi e relazionali e che pone i genitori a diretto contatto con la responsabilità di cura, è richiesto maggiormente dalle Magistrate che dai Magistrati, scelta che è da attribuire probabilmente al fattore culturale che vede ancora le donne farsi prevalentemente carico del lavoro di cura non retribuito.

Gli strumenti di conciliazione, se condivisi adeguatamente con il partner, consentono alle donne non solo di accedere al mercato del lavoro, ma soprattutto di rimanervi. Pertanto, la condivisione e l'equa partecipazione ai compiti e alle responsabilità di cura familiari sono fattori non trascurabili per agevolare le progressioni di carriera femminili (Piazza, 2007; Amato, De Simone, 2006).

Da tale indagine è poi stato individuato nel benessere organizzativo lo strumento diretto ad attenuare, fino ad eliminare completamente, il divario uomo-donna.

In questo senso, si è mossa la nuova circolare sulla formazione delle tabelle 2017/2019, approvata dal CSM, che ha dedicato l'intero Titolo IV ad alcune significative aperture a un più moderno sistema di organizzazione del lavoro, diretto ad accogliere le esigenze dei magistrati soprattutto con riferimento alla cura dei figli minori, all'assistenza di familiari con problemi di salute o nei loro stessi confronti, nei casi in cui le peculiari condizioni di salute rendono difficile l'espletamento dell'attività lavorativa. In verità, quanto contenuto nella nuova circolare è in parte già presente nella circolare sulla formazione delle tabelle relative al triennio 2009/2011, nel paragrafo 45 relativo all'organizzazione dell'ufficio in caso di magistrati in stato di gravidanza, mater-

nità, malattia, contenuti presenti anche nelle tabelle relative ai trienni successivi.

Il fattore innovativo che rende diversa la nuova circolare rispetto alle precedenti è individuabile nell'evoluzione del concetto di conciliazione non più intesa soltanto come ricerca di equilibrio vita-lavoro per la madre-lavoratrice ma soprattutto come piena condivisione dei carichi familiari con l'altro *partner*.

Significativo è il quadro emerso: non si tratta più di una questione che riguarda semplicemente le donne, quanto piuttosto di buona organizzazione del lavoro da cui dipende tanto l'uguaglianza della giustizia in termini di presenza paritaria uomo-donna, quanto il buon funzionamento del servizio-giustizia.

Una buona organizzazione del lavoro in Magistratura consente di dare adeguate risposte in termini di produttività ed efficienza degli uffici giudiziari e allo stesso tempo, assicurare il benessere lavorativo al singolo magistrato, con ricadute positive anche sugli obiettivi incentrati sulla dimensione di genere in Magistratura.

Sul punto il Dottore Pasquale Liccardo sottolinea la mancanza di una adeguata struttura amministrativa in grado di fornire attività di supporto ed integrazione al Magistrato e alla Magistrata, in particolare in un momento critico come quello attuale dato dalla fase di emergenza COVID-19 e rimarca la necessità di riposizionare l'organizzazione giudiziaria su nuovi standard avvalendosi, per esempio e dove possibile, delle nuove tecnologie ICT.

Appurato che il potenziamento dello strumento di conciliazione e dell'organizzazione del lavoro appare di fondamentale importanza nell'ottica di incrementare l'occupazione femminile, il presente lavoro di ricerca vuole essere un *input* per un'analisi più approfondita, che si auspica possa essere estesa in un prossimo futuro anche ad altre Regioni italiane con l'obiettivo di sensibilizzare quanto più possibile la popolazione in materia di pari opportunità.

Dallo studio svolto si è potuto constatare che le magistrate non sono esenti dalle difficoltà che attanagliano le lavoratrici di altri ambiti lavorativi, motivo per cui aver analizzato il fenomeno della dimensione di genere nel mercato del lavoro attraverso la Magistratura può rappresentare l'occasione per sollecitare una maggiore attenzione verso quelle attività lavorative dove il fenomeno è avvertito più intensamente.

Per il conseguimento di tale obiettivo, importante sarà anche un maggiore coinvolgimento e una maggiore partecipazione degli uomini nei progetti e nelle iniziative che mirano a ottenere delle risposte sulle questioni di genere. La realizzazione delle pari opportunità nel mercato del lavoro, infatti, non è una questione limitata alle sole donne, ma riguarda l'intera società in quanto un maggiore coinvolgimento dell'occupazione femminile avvantaggia l'occupazione professionale nel suo complesso ed è indice di democraticità dell'intero sistema.

## Appendice 1. Intervista alla Dottoressa Gabriella Luccioli

### Testimonianza di vita e differenza di genere nell'ordinamento giudiziario

L'intervista, rivolta alla Dottoressa Gabriella Luccioli, una delle prime otto donne vicintrici del concorso in Magistratura a seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 66/1963, è stata funzionale per prendere diretta conoscenza circa la questione relativa alla differenza di genere nel mondo giudiziario.
In particolare, è emerso come il fenomeno discriminatorio risulti essere sempre attuale, in grado di mutare le sue forme e quindi di riproporsi.
Se, infatti, ai tempi della Dottoressa Luccioli, il fenomeno discriminatorio era legato all'accesso della funzione pubblica, oggi invece si riscontra nella progressione di carriera, fenomeno del c.d. soffitto di cristallo (*glass ceiling*).
Grazie alla preziosa testimonianza rilasciata dalla Dottoressa Luccioli è emersa la necessità di voler ulteriormente approfondire le criticità presenti in Magistratura relativamente al tema trattato; da qui la realizzazione dell'indagine "Analisi della situazione attuale della Magistratura nella Regione Emilia-Romagna", la quale vuole essere solo un primo input per una ulteriore futura e più approfondita indagine, estendibile a livello nazionale e che tenga conto anche dell'emergenza epidemiologica che sta interessando questo periodo storico.

**1) Nel Suo libro "Diario di una giudice", Lei racconta i tratti più significativi che hanno segnato la Sua carriera. Quali sono? Ce ne può raccontare qualcuno?**

È stato un percorso professionale per certi versi singolare perché mi sono trovata in moltissime occasioni ad essere l'unica donna in un universo assolutamente maschile, in quanto tra quelle otto donne vincitrici del primo concorso io ero l'unica del distretto della Corte d'Appello di Roma.
Ho ricordato nel mio libro una di tali occasioni: insieme ai miei colleghi vincitori di concorso partecipavo ad un incontro promosso dal Presidente della Corte d'Appello di saluto ai giovani uditori; dopo il benvenuto del Presidente prese la parola il Procuratore Generale della stessa Corte, il noto e autorevole magistrato Luigi Giannantonio, che lesse un lungo brano di Francesco Filomusi Guelfi, filosofo del diritto dei primi del Novecento, il quale discettava sulle capacità e le attitudini delle donne, particolarmente versate nel cucito e nel ricamo. Tutti noi ascoltavamo la lettura, convinti che il Procuratore Generale alla fine avrebbe preso le distanze da quelle opinioni, ma, al contrario, egli concluse il suo discorso affermando: "Voi vedete bene che il legislatore ha commesso un errore gravissimo ad ammettere le donne in magistratura e adesso l'unico modo per ridurre il danno è quello di mandarle tutte a fare i giudici minorili". Fui ovviamente ferita da quelle improvvide parole, anche se l'evidente disparità di posizione mi impedì di replicare; in quel momento

promisi a me stessa che non avrei mai chiesto di svolgere le funzioni di giudice minorile.

**2) Perché il Giudice e non un'altra professione?**

È stata in realtà una scelta abbastanza casuale. Nel novembre del '62 mi ero laureata e in quel periodo le donne non potevano per legge diventare magistrate: mi domandavo come impiegare questa laurea, tenuto anche conto che non mi sentivo particolarmente attratta dalla professione di avvocato.
Vedevo molti dei miei colleghi uomini laureati insieme a me fortemente impegnati nella preparazione del concorso in magistratura ed avvertivo l'iniquità di una legge che non consentiva a me, in quanto donna, di fare altrettanto. Poi avvenne ciò che non avevo previsto: il 9 febbraio 1963 entrò in vigore la legge n. 66 che finalmente consentiva l'accesso delle donne a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la magistratura, abrogando la legge n. 1176 del 1919.
In applicazione di detta legge venne bandito il primo concorso aperto alle donne, io superai l'esame e in breve tempo divenni magistrato, in una stretta concatenazione di date e di eventi.

**3) L'esame orale rappresenta sempre un momento di particolare tensione, durante il quale per stemperare l'attesa si tende a parlare con gli altri candidati. Si ricorda in particolare qualche aneddoto di quel momento?**

L'esame orale spesso offre opportunità di incontro e di scambio di idee con gli altri candidati, anche sui progetti e sulle scelte di vita future. Probabilmente la sua domanda si riferisce a un episodio che ho raccontato nel mio libro Diario di una giudice e che adesso riprendo. Eravamo in un corridoio angusto del Ministero, in attesa di essere chiamati, e accanto a me sedeva un collega, anch'egli impegnato a sostenere l'esame. Parlavamo per sdrammatizzare un po' e per superare il nervosismo dell'attesa; io gli chiesi quali fossero i suoi progetti, anche privati, e lui lo chiese a me. Ricordo le sue parole drastiche e decise: "mia moglie non lavorerà!". Mi colpì la perentorietà del tono, la sicurezza che animava quella frase, nell'implicito convincimento che la donna non deve lavorare, nella fiera rivendicazione che in tal senso i futuri coniugi si erano accordati, come era giusto che fosse, mentre io, che ero lì a competere con lui, dovevo sentirmi fuori luogo. In quel momento percepii chiaramente che la posizione del collega, tanto più grave perché adottata da una persona giovane e intelligente, era il preludio di atteggiamenti che avrebbero accompagnato almeno nei primi anni la mia carriera.

**4) Dalla Sua esperienza, in che modo l'essere donna ha inciso nel rivestire il ruolo di Giudice?**

La domanda esige una risposta articolata, perché nei primi anni di esercizio della giurisdizione mi sono omologata totalmente al modello maschile come unico modello di riferimento, e anche come unico modello che mi avrebbe consentito di acquisire il rispetto dei colleghi. Lo sforzo era, quindi, quello di imitare in modo totale i miei colleghi, assorbendo il loro modo di lavorare, di pensare, di scrivere, di rapportarsi agli altri magistrati, con l'impegno ulteriore di non sbagliare mai, perché vi era in me la forte consapevolezza che al minimo errore sarei stata inesorabilmente tacciata di incapacità.
Questo richiedeva chiaramente una fatica ulteriore, una disponibilità totale a tutte le esigenze dell'ufficio, la necessità di essere sempre preparatissima, informatissima, aggiornatissima: e ciò si traduceva, ma l'ho capito più tardi, in una discriminazione indiretta, perché era un prezzo che i colleghi maschi erano dispensati dal pagare.
Poi, con il passare degli anni, con l'acquisire maggiore sicurezza, maggiore disinvoltura e anche la stima dei colleghi, ho percepito che quell'uniformarmi totalmente alla figura maschile, non mi appagava, perché negava e non rispettava il mio essere donna, il mio modo di vivere, il mio modo di pensare, di sentire. Ed allora ho cominciato ad elaborare un nuovo modello di giudice che riconoscesse e riflettesse il mio essere donna.

**5) Dal Suo punto di vista, quali implicazioni ha l'incremento del numero di Magistrate sulle dinamiche e sulle decisioni del Tribunale?**

In questo momento le donne in magistratura sono più del 53%, quindi si è verificato il sorpasso, e si tratta di una percentuale in continua crescita, perché sempre più donne superano il concorso.
Nell'ultima prova di esame le donne sono state circa il 70% del totale dei vincitori.
Questo processo di rapida femminilizzazione della magistratura non è stato oggetto di particolare attenzione da parte degli osservatori, né dal punto di vista delle ricadute sulla giurisdizione né dal punto di vista sociologico. Ci si trincera dietro il principio della parità formale, che ovviamente non è in discussione, non considerando quanto le donne possono operare nel senso del cambiamento.
Ma perché questo cambiamento si verifichi occorre una presa di coscienza molto forte del valore della differenza.

**6) Nella Magistratura c'è un numero sempre maggiore di donne, eppure le posizioni apicali continuano ad essere ricoperte per lo più da uomini. Come mai succede ancora questo, nonostante il numero di Magistrate sia notevolmente cresciuto?**

Le magistrate sono più del 53%, come ricordavo, ma nelle funzioni apicali

non ci sono donne.
Per funzioni apicali intendo quelle di Primo Presidente della Corte di Cassazione, di Presidente Aggiunto, di Procuratore Generale della Cassazione, di Procuratore Aggiunto, di Procuratore Nazionale Antimafia.
Va registrato negli ultimi tempi un leggero incremento nella percentuale di donne chiamate a ricoprire incarichi direttivi e semidirettivi: al momento ci sono circa il 29% di donne in uffici direttivi e il 39% in uffici semidirettivi. Si tratta di percentuali nettamente superiori a quelle di pochi anni fa, ma ancora lontane dal riflettere la composizione per genere della magistratura.
Quindi c'è ancora, nel nostro ambiente, un soffitto di cristallo da infrangere. Le cause di questo fenomeno sono molteplici e difficilmente sintetizzabili: certamente le logiche correntizie non aiutano le donne, perché svolgere un'attività associativa richiede un impegno ulteriore rispetto al lavoro giurisdizionale e disponibilità di tempo che non sempre le donne possono assicurare. C'è anche da registrare una tendenza delle donne a non proporsi, così come c'è la difficoltà di cambiare sede e di alterare delicati equilibri familiari.
Va peraltro sottolineato che si tratta di difficoltà e resistenze riscontrabili in tutte le professioni, ed in modo particolare nella carriera accademica.

**7) All'interno della Magistratura come in altre professioni si mostra in Italia la presenza di un soffitto di cristallo. Quali a suo avviso potrebbero essere le politiche da adottare per scalfire questo soffitto e giungere a delle reali pari opportunità?**

Penso che debba essere rivisto il sistema di selezione dei magistrati per gli uffici direttivi. Nel 2015 il Consiglio Superiore della Magistratura ha adottato un testo unico, un regolamento diretto a disciplinare le nomine dei direttivi e dei semidirettivi in ragione di un'esigenza di trasparenza e di chiarezza. Detto testo unico prevede una serie di attività e di impegni ulteriori rispetto alla normale attività professionale che costituiscono indicatori da utilizzare ai fini della valutazione, dando rilievo al merito ed alle attitudini ed eliminando il criterio dell'anzianità, che in passato aveva rivestito un valore fondamentale. Tale disciplina ha determinato una affannosa ricerca da parte di molti colleghi di incarichi utilizzabili ai fini degli indicatori previsti.
Io credo che si debba tornare a valorizzare il criterio dell'anzianità non in modo assoluto, ma contemperandolo con gli altri criteri e prevedendo delle fasce di anzianità all'interno delle quali far operare gli altri criteri dell'attitudine e del merito, valorizzando in particolare la qualità del lavoro prestato nell'esercizio della giurisdizione.

**8) Se ci fossero più donne in campo anche per quanto riguarda i ruoli apicali, certe altre dinamiche cambierebbero? Desidero anche chiederLe: qual è la Sua opinione su quanto emerso sulle nomine dei direttivi e il coinvolgimento di componenti del CSM e del ruolo delle correnti?**

Penso che anche essere dirigente donna debba fare la differenza.
Io ho diretto la Prima Sezione Civile per più di tre anni e anche in quel ruolo ho dovuto inventare un modo di essere dirigente che riflettesse il mio genere. In questa direzione ho cercato di valorizzare il dialogo con i colleghi, l'intesa, la condivisione dei progetti organizzativi, in uno spirito di servizio ai cittadini e non certo di affermazione di un potere.
Rispondendo alla seconda parte della domanda, osservo che le recenti vicende destano forte sconcerto e fanno molto riflettere.
Occorre al nostro interno rivedere tante situazioni, occorre ripensare al modo di fare attività associativa, occorre recidere in modo netto ogni legame dei magistrati con la politica. È certamente vero che la composizione mista del Consiglio, costituito in parte da togati e in parte da laici, eletti dal Parlamento, postula uno scambio continuo tra le due componenti, ma ciò che è inaccettabile è la contiguità con centri di potere e con soggetti esterni, tanto più quando si tratti di soggetti coinvolti in procedimenti penali. Tali rapporti e tali frequentazioni rischiano di far perdere credibilità all'intera magistratura, che è composta da persone che lavorano e lavorano tanto, che si impegnano in realtà territoriali difficili, spesso in uffici molto lontani dai luoghi di residenza, ed affrontano criminalità di tutti i tipi spesso con risorse molto scarse. Tutto ciò che è emerso in questo ultimo periodo fa male alla magistratura, ma fa male anche al Paese e ai cittadini, in quanto mette in crisi la loro fiducia nell'istituzione.

**9) Cosa significa essere donna e lavoratrice? La differenza di genere è un fenomeno ancora attuale? Secondo Lei quali potrebbero essere le politiche da perseguire per favorire l'interscambiabilità dei ruoli tra uomo e donna?**

La differenza di genere è un problema attualissimo! La differenza non è un concetto che si contrappone a quello di uguaglianza: è la disuguaglianza che si oppone all'uguaglianza. La differenza ha radici nella sociologia, mentre l'uguaglianza è un concetto giuridico. Queste due categorie esigono di trovare una fusione, perché le donne sono portatrici di cultura, sensibilità, linguaggio, sentimenti diversi.
Tali differenze non vanno negate, ma vanno riconosciute all'interno della giurisdizione, in modo che il momento dell'interpretazione si arricchisca di diversi punti di vista e di diverse prospettive.
Per dare concretezza al mio discorso segnalo che nell'ambito della Prima Sezione civile della Corte di Cassazione la presenza delle donne ha contribuito ad una importante evoluzione della giurisprudenza in materia di diritto di famiglia e delle persone, sfatando pregiudizi, abbattendo stereotipi, superando orientamenti del tutto obsoleti.
Va tuttavia riconosciuto che non tutte le donne seguono questo percorso e

sono sensibili alle tematiche di genere. Spesso le donne (anche se è importante non generalizzare) si sentono appagate per il solo fatto di indossare la toga, ma la toga non è il mantello che nasconde l'appartenenza di genere. È vero piuttosto che indossando la toga uomini e donne incarnano il loro essere giudici nella propria identità di genere.
La valorizzazione della differenza di genere non è una questione che riguarda le donne, ma riguarda tutti, riguarda l'organizzazione, la qualità della giurisdizione, la democrazia.
Faccio un altro esempio: nel penultimo Consiglio Superiore, quello che è scaduto lo scorso anno, era stata eletta una sola donna su 16 togati. È legittimo porsi la domanda come potesse una sola donna portare nel dibattito interno all'organo di autogoverno una cultura di genere.
In questa consiliatura le donne elette hanno raggiunto il numero di cinque, un numero comunque troppo esiguo, ben lontano dal riflettere la composizione per genere della magistratura.
Io credo che, se non si arriva alle quote di risultato, cioè ad un sistema che garantisca a priori la presenza di un determinato numero di donne, dovremo aspettare molti anni per vedere raggiunto questo traguardo. Nell'immediato non c'è altra strada se non quella delle quote di risultato. A tale proposito non posso che richiamare la legge Golfo-Mosca n. 120 del 2011, che ha introdotto in via transitoria una quota riservata al genere meno rappresentato nei consigli di amministrazione e negli organi di controllo delle società quotate, con il risultato di far aumentare nel giro di pochi anni la percentuale di donne presenti in detti organismi dal 6% al 37%.

**10) Secondo il Suo punto di vista, la cultura inerente ai rapporti uomo-donna sta cambiando? In base a quanto detto, le Corti possono giocare un ruolo nel cambiare questa cultura? Lei pensa che una maggiore alleanza tra donne potrebbe disincentivare il fenomeno discriminatorio?**

Le donne possono costituire una grande forza di cambiamento nell'attività giurisdizionale, e in particolare nel riconoscimento e nella tutela dei diritti fondamentali, nonché nella organizzazione degli uffici.
Quanto alla possibilità di una maggiore alleanza fra donne, è difficile rispondere. Il nostro lavoro, in realtà, è diffuso su tutto il territorio, e ipotizzare una rete fra tutte le magistrate è un po' difficile. Certamente, una coalizione tra donne potrebbe rafforzare il loro impegno nella valorizzazione della professionalità femminile, ma io penso che ognuna debba condurre autonomamente la sua battaglia, nella consapevolezza che il pregiudizio è sempre latente.
C'è un'insidia che vorrei segnalare alle nuove generazioni: non è affatto vero che le conquiste realizzate sono definitivamente acquisite: c'è sempre la possibilità di regressione in tutti i settori, compreso quello attinente al quadro

normativo. Le conquiste devono sempre essere tenute ben salde e difese, perché è molto facile tornare indietro sul piano dei diritti.
Per le donne l'unico strumento serio e potente per ottenere rispetto e autorevolezza sta nel dimostrare di essere brave, molto brave.
Ritorno quindi all'inizio della nostra conversazione: dimostrare il nostro valore e la nostra capacità è l'unica risposta possibile contro i molti pregiudizi che allignano ancora nella società.

**11) Vorrebbe aggiungere qualcosa che non è emerso, ma che secondo Lei merita di essere raccontato?**

Vorrei ricordare una vicenda importante, che appartiene alla storia.
Nell'Assemblea Costituente si discusse molto sulla possibilità di consentire alle donne di entrare in magistratura: ci furono interventi dei Padri costituenti molto critici nei confronti delle donne, che sostenevano la loro inidoneità ad esercitare le funzioni giurisdizionali. Alla fine, si optò per una formulazione ambigua dell'art. 51 Cost.: "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso, possono accedere agli uffici pubblici ... in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge", sostanzialmente rimettendo al legislatore la previsione dei requisiti necessari, e questo ritardò molto l'ingresso delle donne in magistratura.
Voglio ricordare un passaggio fondamentale in questo percorso: una giovane donna, Rosanna Oliva, appena laureatasi in Scienze Politiche nel '58/'59, fece domanda per partecipare al concorso in prefettura, nonostante la legge n. 1176 del 1919 all'art. 7 inibisse alle donne tutti gli impieghi che implicassero l'esercizio di diritti e di potestà politiche. L'impiegato addetto alla ricezione della domanda oppose un rifiuto, in quanto chi la presentava era una donna. A quel punto Rosanna chiese che il rifiuto venisse espresso per iscritto e si recò con quella dichiarazione informale dal suo professore di Diritto Costituzionale Costantino Mortati, chiedendogli di rappresentarla nel giudizio che intendeva proporre dinanzi al Consiglio di Stato per impugnare il rifiuto. Mortati percepì subito l'importanza della posta in gioco e accettò volentieri la difesa. Il giudice amministrativo sollevò la questione di legittimità costituzionale e con la famosa sentenza n. 33 del 1960 la Corte Costituzionale dichiarò l'incostituzionalità del citato art. 7 nella parte appunto in cui escludeva le donne da tutti gli uffici pubblici implicanti l'esercizio di diritti e di potestà politiche.
Nonostante la pronuncia della Corte non coinvolgesse anche il divieto di esercizio delle funzioni giurisdizionali, essa svolse certamente una funzione trainante in direzione della approvazione della legge n. 66 del 9 febbraio 1963.
Dobbiamo quindi essere grate a Rosanna Oliva per il suo coraggio e la sua determinazione.

**12) Vorrebbe dare un consiglio alle future generazioni?**

I giovani non amano consigli. Quello che mi sento di offrire è una testimonianza di vita: una testimonianza che possa servire di stimolo a un impegno gravoso, che richiede studio, aggiornamento, professionalità, rigore, e che per le magistrate postula un'ulteriore sollecitazione: l'unico strumento che avete per essere autorevoli e meritare il rispetto di tutti è quello di essere brave!

## Appendice 2. Intervista al Dottore Pasquale Liccardo

### COVID-19: non solo emergenza sanitaria ma anche occasione per ridisegnare gli equilibri vita-lavoro

L'intervista realizzata il 12 ottobre 2020 a Modena, rivolta al Presidente del Tribunale di Modena, Pasquale Liccardo, mira ad analizzare l'impatto dell'emergenza sanitaria sul lavoro della Magistratura con specifico riferimento alla questione della conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita privata.

Si rivolge l'attenzione alla questione femminile e alla fruizione dei congedi familiari, soffermandosi su quello parentale, integrati in quest'ultimo periodo di emergenza sanitaria dallo speciale congedo COVID-19, volto a incentivare le pari opportunità e la permanenza delle donne in Magistratura.

Scopo dell'intervista è delineare la situazione in Magistratura, anche a fronte dei cambiamenti imposti dall'epidemia in corso e di sollecitare l'espletamento di un'indagine più approfondita la cui proposta viene presentata nell'Appendice 4.

### 1) Nella Sua esperienza, ritiene che il ruolo di Magistrato permetta una fattiva conciliazione vita-lavoro?

Il ruolo di Magistrato richiede un impegno professionale di particolare rilievo, sia in termini qualitativi che quantitativi e nella maggior parte dei casi è una scelta professionale fondata su valori profondi di carattere etico e sociale.
L'esercizio della funzione e l'organizzazione del lavoro normalmente non prevedono il rispetto di un orario di ufficio se non per le udienze, previste dal calendario giudiziario; un'altra parte dell'attività quale ad esempio lo studio e la preparazione dei fascicoli, la redazione dei provvedimenti ed altro può essere svolta anche al di fuori dell'ufficio.
La tendenza organizzativa più recente ed innovativa mira alla creazione di un ***ufficio del processo*** quale luogo di composizione di diverse figure necessarie alla gestione professionale del contenzioso.
La conciliazione tra ruolo professionale ed esigenze personali del Magistrato presenta criticità pari alle altre figure di elevato standard professionale, come i medici, resa complessa dalla mancanza di una adeguata struttura

amministrativa che fornisca attività di supporto ed integrazione impropria al Magistrato.

**2) Considerando il periodo precedente e quello successivo al lockdown, si potrebbe dire che la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro abbia subito un mutamento? Positivo o negativo? Per quale motivo?**

Si è registrato un profondo mutamento nell'organizzazione del lavoro durante la fase del lockdown sulla base della normativa emergenziale e delle direttive impartire dai capi degli uffici finalizzate a consentire lo svolgimento di buona parte del lavoro da remoto, senza la presenza in ufficio. Non si sono registrati particolari problemi per i giudici civili già da tempo abituati all'uso del PCT che hanno potuto svolgere il lavoro a distanza, mentre per alcuni settori, quali ad esempio quelli penale o della famiglia, si è ricorsi ad una modalità di lavoro mista.
Più complessa è stata la gestione del personale di cancelleria posto che una serie di registri, su disposizione ministeriale, non possono essere gestiti al di fuori dell'ufficio. Nella fase emergenziale acuta si è consentito al personale di svolgere parte del lavoro presso il proprio domicilio, previa predisposizione di un programma di lavoro individuale ove, per i vari settori, indicare e specificare le attività che potevano essere svolte senza la presenza in ufficio. Per il resto vi è stata una turnazione del personale per la trattazione gli affari urgenti o per quelle attività per cui era necessaria la presenza. Il lock down ha posto il problema non dello smart working ma di una complessiva ridefinizione del valore dell'apporto dei singoli attori sociali al processo.

**3) Durante il lockdown la distribuzione dei carichi di lavoro, considerata ad esempio all'interno della settimana, ha subito modifiche? Si è rivelata compatibile con gli impegni familiari?**

Considerata esaurita la prima parte della domanda con la risposta precedente, per quanto riguarda la seconda parte della domanda si può affermare che in linea di massima lo svolgimento di parte del lavoro in smart working ha consentito la compatibilità degli impegni professionali con quelli familiari.

**4) É stato previsto uno speciale congedo COVID (in aggiunta all'ordinario congedo parentale nell'ambito della cura della prole): a Suo parere, si è rivelato facilmente fruibile, maggiormente da una utenza maschile o femminile?**

Non vi è stato alcun utilizzo in tal senso.

**5) A Suo parere, il congedo parentale in generale e questo in particolare, vengono richiesti maggiormente da Magistrate o Magistrati? Quale ritiene che sia il motivo?**

Il ricorso al congedo parentale è molto raro ed in ogni caso prevale ove necessario la richiesta da parte dei magistrati donne per necessità legate alla cura della prole o di soggetti deboli nell'ambito della famiglia. Questo accade per evidenti ragioni di carattere culturale.

**6) Il nuovo Family Act 2021 dispone la non cedibilità (di due mesi) tra i partner del congedo parentale. A Suo parere questa misura, in che modo incide in termini di conciliazione vita-lavoro nella funzione di Magistrato?**

Considerato il modesto ricorso fatto al congedo parentale dagli addetti al nostro settore, non sono in grado di fare previsioni in tal senso.

**7) A Suo parere, quali mutamenti potrebbero essere apportati per migliorare il benessere organizzativo in Magistratura?**

Non è facile ipotizzare uno strumento di carattere generale: infatti, si tratterebbe da una parte, di operare una verifica delle singole realtà giudiziarie per quanto riguarda le dotazioni di personale magistratuale e amministrativo; dall'altra, di riposizionare l'organizzazione giudiziaria su nuovi standard modulari, avvalendosi dove possibile delle nuove tecnologie ICT.

**Appendice 3. Questionario "Analisi della situazione attuale della Magistratura nella Regione Emilia-Romagna"**

**Gentile Dottor*,**

**Le chiediamo cortesemente di dedicare qualche minuto del Suo tempo per la compilazione del questionario relativo al ruolo e alle peculiarità della presenza femminile in Magistratura, giudicante e requirente.**

**I dati raccolti verranno elaborati e presentati in forma aggregata.**

**Confidando nella Sua preziosa collaborazione,**

**Distinti saluti**

## Sezione A: I SEZIONE : Caratteristiche individuali

**A1. Anno di nascita:**

**A2. Genere:**

- Maschio
- Femmina
- Non definito
- Non rispondo

**A3. Stato civile:**

- Celibe o nubile
- Coniugato/a
- Separato/a di fatto
- Separato/a legalmente
- Divorziato/a
- Vedovo/a
- Altro

Altro

**A4. Numero figli:**

**A5. Età figlio più piccolo:**

**A6. Età figlio più grande:**

**A7. Laurea in Giurisprudenza conseguita presso l'Università di:**

**A8. Voto di Laurea:**

*Se ha conseguito la Lode indicare 111*

**A9. Anno di entrata in Magistratura:**

**A10. Età di entrata in Magistratura:**

**A11. Settore di competenza:**

- Civile
- Penale

**A12. Funzione svolta:**

- Giudicante
- Requirente

# Sezione B: II SEZIONE: Sviluppo della carriera

**B1.** **1) Perchè ha intrapreso la carriera di Magistrato/a:**

*Indicare la motivazione prevalente*

- [ ] Passione per la professione
- [ ] In famiglia erano presenti altri magistrati
- [ ] Per contribuire a una società più giusta
- [ ] Per il prestigio della professione
- [ ] Altro

Altro

**B2.** **2) Ritiene che il Suo genere l'abbia penalizzata nel suo percorso di carriera?**

- [ ] Sì
- [ ] No

**B3.** **3) Se sì, in quali fasi della sua carriera?**

| | Si | No |
|---|---|---|
| nell'accesso alla magistratura | [ ] | [ ] |
| nelle progressioni di carriera | [ ] | [ ] |

# Sezione C: III SEZIONE: Discriminazione

**C1.** **4) La questione relativa alla discriminazione di genere nella magistratura, secondo Lei è un tema ancora attuale?**

- [ ] Sì
- [ ] No

**C2.** **5) E' mai stato vittima di atteggiamenti sessisti?**

- [ ] Sì
- [ ] No

**C3. 6) Se sì, da parte di quali soggetti?**

- [ ] Indagati
- [ ] Indagate
- [ ] Imputati
- [ ] Imputate
- [ ] Ufficiali di Polizia Giudiziaria
- [ ] Colleghi
- [ ] Colleghe
- [ ] Periti, Consulenti o Tecnici d'ufficio
- [ ] Altro

Altro

# Sezione D: IV SEZIONE: Conciliazione vita privata – vita lavorativa

**D1. 7) In generale, riesce a conciliare il suo lavoro con gli impegni extra-lavorativi?**

*indicare cortesemente un punteggio da 1 a 10 dove 1= estrema difficoltà nel conciliare e 10= estrema facilità nel conciliare*

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| conciliazione lavoro e impegni extra-lavoro | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

**D2. 7a) In particolare, riesce e in che misura a conciliare il lavoro con:**

*indicare cortesemente un punteggio da 1 a 10 dove 1= estrema difficoltà nel conciliare e 10= estrema facilità nel conciliare*

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Impegni domestici | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Cura dei figli | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Cura di persone anziane | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Attività sportive, culturali e di divertimento | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Volontariato, attività politica o sindacale | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Altro lavoro | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Studio, aggiornamento, formazione | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Cura di sé | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Riposo | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Incontrare amici | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

**D3. 7b) Se avesse più tempo extra-lavorativo, a quale di queste attività si dedicherebbe prioritariamente?**

*fornire una sola risposta*

- ☐ impegni domestici
- ☐ cura di sé
- ☐ cura dei figli
- ☐ riposo, fare nulla
- ☐ cura di persone anziane
- ☐ incontrare amici
- ☐ attività sportive, culturali e di divertimento
- ☐ volontariato
- ☐ attività politica o sindacale
- ☐ altro lavoro
- ☐ studio aggiornamento, formazione
- ☐ non rispondo
- ☐ Altro

Altro

**D4. 8) Sono riuscito/a a conciliare l'attività lavorativa con la vita privata:**

- [ ] Rinunciando ad avere il numero di figli desiderato
- [ ] Grazie ad aiuti esterni retribuiti (baby sitter)
- [ ] Grazie all'aiuto di servizi pubblici
- [ ] Grazie alla condivisione con il partner
- [ ] Grazie ad aiuti esterni non retribuiti (da parte di genitori e/o parenti)
- [ ] Ho dovuto interrompere, in alcune fasi della vita familiare, l'esperienza lavorativa
- [ ] Altro

Altro

**D5. 9) Si è sentita tutelata durante la maternità?**

- [ ] Sì
- [ ] No

**D6. 10) Se ha figli, ha interrotto l'attività professionale prima e/o dopo la loro nascita e per quanto tempo?**

- [ ] Maternità obbligatoria
- [ ] Da sei mesi ad un anno
- [ ] Oltre un anno

**D7. 11) Nel Suo nucleo familiare, c'è la presenza di familiari che richiedono assistenza?**

- [ ] Sì
- [ ] No

**D8. 12) Se la risposta è Sì, chi se ne occupa:**

*(solo una risposta: la cura prevalente)*

- [ ] Prevalentemente io
- [ ] Prevalentemente il partner
- [ ] In modo paritario sia io che il partner
- [ ] Assistenti
- [ ] Struttura
- [ ] Altro

Altro

**D9. 13) Ritiene che, nella quotidianità, sussistano circostanze ostative nello svolgimento del Suo lavoro?**

- [ ] Sì
- [ ] No

**D10. 14) Se sì, quali sono in concreto, secondo Lei, il maggiore ostacolo?**

- [ ] Difficoltà nell'organizzare i tempi da dedicare a lavoro e famiglia, soprattutto da parte delle donne
- [ ] Mancanza di strutture di supporto
- [ ] Convinzione che il "magistrato" sia ritenuto più competente della "magistrata"
- [ ] Altro

Altro

# Sezione E: V SEZIONE: Questione morale

**E1.** **15) Si registra una sottorappresentazione delle donne nello svolgimento delle più alte cariche in Magistratura. A suo parere, da cosa dipende:**

*Indicare la motivazione prevalente.*

*Per maggiori informazioni in merito consultare il sito: https://www.csm.it/web/csm-internet/-/donne-in-magistratura.*

- [ ] Discriminazione
- [ ] Minore esperienza
- [ ] Esclusione da network
- [ ] Altro

**E2.** **16) La sottorappresentazione delle donne nelle posizioni alte della Magistratura dipende:**

*Indicare la motivazione prevalente*

- [ ] da una autolimitazione delle donne
- [ ] dalla relativamente recente entrata delle donne in Magistratura
- [ ] da discriminazione
- [ ] Altro

Altro

**E3.** **17) Indicare la ragione dell'eventuale discriminazione**

**E4.** **18) Con riferimento alla questione morale in Magistratura di recente attualità, la presenza di un maggior numero di donne in ruoli apicali farebbe registrare un miglioramento della situazione?**

- [ ] Sì
- [ ] No

**E5.** **19) Se si, indicare il perché:**

*Indichi la motivazione prevalente*

- [ ] Le donne hanno un diverso rapporto con il potere e i ruoli di responsabilità
- [ ] Le donne recano maggiore attenzione al bene comune
- [ ] Le donne dimostrano una maggiore attitudine alla cura
- [ ] Le donne hanno un maggiore rigore nei rapporti interpersonali
- [ ] Altro

Altro

## Sezione F: VI SEZIONE : Magistrati/Magistrate ordinarie in tirocinio

**F1.** **20) Attualmente è Magistrato Ordinario in Tirocinio, MOT?**

- [ ] Sì
- [ ] No

**F2.** **21) Si sente inserita/o in un ambiente paritario?**

- [ ] Sì
- [ ] No

**F3.** **22) Si è mai trovato di fronte a forme discriminatorie di genere?**

- [ ] Sì
- [ ] No

**F4.** **23) Il lungo percorso di formazione che richiede l'incarico prima di poter accedere al concorso (periodo di tirocinio, corsi di formazione) ha inciso sulla decisione di procrastinare il progetto di una famiglia?**

- [ ] Sì
- [ ] No

## Sezione G: VII SEZIONE : Posizioni apicali

**G1.** **23) Con riferimento specifico alle posizioni apicali in relazione alla questione di genere, la situazione è cambiata dal Suo ingresso ad oggi?**

- Sì, è migliorata ☐
- Sì, è peggiorata ☐
- No, è rimasta uguale ☐

## Sezione H: VIII SEZIONE: Altro

**H1.** **24) Altre considerazioni:**

**Nel rinnovare il ringraziamento per la collaborazione, per eventuali domande e chiarimenti è possibile contattare:**

***Federica Pillo (federica.pillo@unimore.it), Dottoranda in Lavoro, Sviluppo e Innovazione presso la Fondazione Marco Biagi e il Dipartimento di Economia di Modena, referente del progetto***

**Bibliografia**

Addabbo, T., Giuntini, A., Pillo, F., Rinaldi, A. (2019). Le donne nella magistratura italiana: 1960-1990. [online] Disponibile a: http://merlino.unimo.it/campusone/web_dep/wpdemb/0141.pdf [Accesso 5 Apr. 2020].

Aini, F.E. (2019). Donne in magistratura: il sorpasso rosa c'è stato. *Giustizia newsonline. Quotidiano del Ministero della giustizia*. [online] Disponibile a: https://www.gnewsonline.it/donne-in-magistratura-il-sorpasso-rosa-ce-stato/ [Accesso 1 Giu. 2020].

Alpa, G. (2011). L'ingresso della donna nelle professioni legali. *Sociologia del diritto*, (1), pp. 7-25.

Amato, F., De Simone, G. (2006). Che genere di magistratura? Analisi e riflessioni sulla dimensione di genere della funzione giudiziaria. *Lavoro e diritto*, XX(4), pp. 533-538.

Amato, F. (2006). Verso l'eguaglianza di genere nella magistratura italiana: nodi critici e prospettive. *Lavoro e diritto*, XX(4), pp. 561-580.

Amato, F. (2010). Le pari opportunità nella magistratura italiana: qualche proposta. Sintesi delle Conclusioni del convegno della commissione pari opportunità dell'Anm su "Le pari opportunità negli organismi istituzionali e associativi della magistratura italiana", Roma, 28 maggio 2010. *Il Foro italiano*, CLV(10), pt. 5, pp. 285-290.

Amato, F. (2013). Le pari opportunità di genere alla prova dei fatti: l'applicazione pratica del § 45 Circolare T. 21 luglio 2011. [online] Disponibile a: http://www.questionegiustizia.it/articolo/le-pari-opportunita-di-genere-alla-prova-dei-fatti_13-11-2013.php [Accesso 15 Mag. 2020].

Anagrafe Nazionale Studenti, (2020). Laureati 2017/2018-Ateneo-Tutte le lauree. [online] Disponibile a: https://anagrafe.miur.it/php5/home.php [Accesso 15 Mag. 2020].

Associazione nazionali magistrati, (2011). Assemblea generale 22 ottobre 2011. [online] Disponibile a: https://www.associazionemagistrati.it/doc/56/codice-autoregolamentazione [Accesso 27 Apr. 2020].

Beccalli, B. (2004). Questione femminile e azioni positive. Donne e magistratura. *Questione giustizia*, (5), pp. 869-878.

Berutti, M. (1960). La donna italiana e la Magistratura. *Democrazia e diritto*, (3), pp. 39- 45.

Calzaretti, F. (2008). La nascita della Costituzione. Appendici del Titolo IV della Parte seconda-Argomenti o articoli non entrati nella Costituzione –

Ammissione delle donne nella Magistratura. [online] Disponibile a: https://www.nascitacostituzione.it/05appendici/06p2/04p2t4/04/08/index.htm [Accesso 27 Apr. 2020].

Camera dei deputati, (1947). Gli atti dell'Assemblea costituente dal 1946 al 1948. [online] Disponibile a: http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_II_Sezione/sed014/sed014nc.pdf [Accesso 15 settembre 2019].

Camera dei deputati, (1958). III Legislatura – Scheda lavori preparatori. C. 2441. Legge n. 66 del 9 febbraio 1963 (Pubblicata nella G.U. del 19 febbraio 1963 n. 48). [online] Disponibile a: http://legislature.camera.it/ [Accesso 27 Apr. 2020].

Cammelli, A. (2007). Laureati in Giurisprudenza: l'organizzazione degli studi e gli sbocchi professionali in Italia. [online] Disponibile a: https://www.almalaurea.it/universita/altro/giurisprudenza2006 [Accesso 28 Mag. 2020].

Cappaddozzi, T., Sabbadini L.L, Spizzichino, D. (2017). Come le coppie si dividono il tempo. [online] Disponibile a: http://www.ingenere.it/articoli/come-coppie-dividono-tempo [Accesso 5 Mag. 2020].

Cereti, C. (1958). Accesso all'ufficio di giudice popolare e composizione del Collegio. *Rivista Italiana di diritto e procedura penale*, I(1), pp. 1241-1249.

Civinini, M.G., Tricomi, I. (2006). Le pari opportunità in Magistratura. *Lavoro e diritto*, XX(4), pp. 539-560.

Consiglio Superiore della Magistratura, (2019). Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2017/2019. [online] Disponibile a: https://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/dettaglio/-/asset_publisher/YoFfLzL3vKc1/content/circolare-sulla-formazione-delle-tabelle-di-organizzazione-degli-uffici-giudiziari-per-il-triennio-2017-2019?redirect=/web/csm-internet/norme-e-documenti/atti-consiliari/circolari/settima-commissione [Accesso 23 Apr. 2020].

Consiglio Superiore della Magistratura, (2020). Donne in magistratura – analisi e studi –. [online] Disponibile a: https://www.csm.it/it/web/csm-internet/statistiche/analisi-e-studi [Accesso 27 Apr. 2020].

Cosentino, M.G. (2011). Magistrate in alta quota. L'Anm volta pagina. [online] Disponibile a: https://www.ingenere.it/articoli/magistrate-alta-quota-lanm-volta-pagina [Accesso 27 Apr. 2020].

D'Aprile, V. (1988). Iscritti e laureati nelle Università italiane. Dati retrospettivi: 1945-1946/1995-1996. Indagine statistica. [online] Disponibile a: https://www.edscuola.it/archivio/statistiche/iruniv.html [Accesso 25 Mag. 2020].

Di Federico, G., Negrini, A. (1989). Le donne nella Magistratura ordinaria. *Polis*, III(2), pp. 1-45. Disponibile anche a: www.difederico-giustizia.it [Accesso 27 Apr. 2020].

EIGE (2020) Gender Equality Index, 2019. Disponibile a: https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2019/IT [Accesso 19 Luglio 2020].

Focardi, G. (2007). "Alla conquista della "giustizia": le magistrate", in Vicarelli, G. (a cura di) *Donne e professioni nell'Italia del Novecento*, Il Mulino, Bologna, pp. 205-222.

Focardi, G. (2013). (Auto)rappresentazioni di settori della magistratura tra Stato e società, 1945-1992. *Medicina democratica* (207), pp. 10-24.

Gaber, G. (1973). La libertà, nell'album "*Far fina di essere sani*", Carosello Records, Milano.

Gamberini, E. (2009). Formazione e pari opportunità in magistratura. *Questione giustizia*, (3), pp. 143-150.

Gasperoni, G. (1997). Ruolo del magistrato e rapporti di genere. *Il Foro italiano*, CXLII(1), pt.5, pp. 32-40.

Global Gender Gap Report, (2020). [online] Disponibile a: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf [Accesso 3 Giu. 2020].

Gottardi, D. (2016). La conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro. Il rinnovato T. U. n. 151/2001 ai sensi del d. lgs. n. 80/2015. Torino: Giappichelli.

Guarriello, F. (2016). Il difficile cammino delle donne nelle istituzioni. [online] Disponibile a: http://www.ingenere.it/articoli/difficile-cammino-donne-istituzioni [Accesso 28 Apr. 2020].

ILO, International Labour Organization, (2018). Prospettive occupazionali e qualità del lavoro di assistenza e cura in Italia. [online] Disponibile a: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/genericdocument/wcms_633509.pdf [Accesso 18 Mag. 2020].

Istat, (2011). 1861-2011. *150° anniversario Unità d'Italia. L'Italia in cifre*. Roma: Istat.

Istat, (2019). *Conciliazione tra lavoro e famiglia*, Statistiche Report, 18 Novembre 2019. [online] Disponibile a: https://www.istat.it/it/files//2019/11/Report-Conciliazione-lavoro-e-famiglia.pdf [Accesso 16 Mag. 2020].

Latini, C. (2014). *Quaeta non movere*. L'ingresso delle donne in Magistratura e l'art. 51 della Costituzione. Un'occasione di riflessione sull'accesso delle donne ai pubblici uffici nell'Italia repubblicana. *Giornale di storia costituzionale*, 27, pp. 143-162.

Lauro, F. (2018). Discriminare non conviene. [online] Disponibile a: http://www.ingenere.it/articoli/discriminare-non-conviene [Accesso 28 Apr. 2020].

Lendaro, C.M. (2019a). Disuguaglianze, giurisdizione e persistente questione di genere in Magistratura. [online] Disponibile a: https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/discriminazione/362-disuguaglianze-giurisdizione-e-persistente-questione-di-genere-in-magistratura [Accesso 27 Apr. 2020].

Lendaro, C.M. (2019b). Sulla Questione Morale. Documento di A.D.M.I. – Associazione Donne Magistrato Italiane. [online] Disponibile a: http://www.donnemagistrato.it/Home/Dettaglio/Associativa/SULLA%20QUESTIONE%20MORALE,%20documento%20A.D.M.I.-Associazione%20Italiana%20Donne%20Magistrato.pdf [Accesso 27 Apr. 2020].

Locati, G.M. (2014). Le donne in magistratura. *Questione giustizia*, (2), pp. 180-186.

Luccioli, G. (2016). *Diario di una giudice: i miei cinquant'anni in Magistratura*. Udine: Forum.

Lussana, F. (2012). *Il movimento femminista in Italia: esperienze, storie e memorie*. Roma: Carocci.

Maida, A., Weber, A. (2019). Ancora poche donne top manager nelle aziende. [online] Disponibile a: https://www.lavoce.info/archives/57887/ancora-poche-donne-al-vertice-delle-aziende/ [Accesso 27 Apr. 2020].

Martucci, C. (2011). Le donne nel lavoro scientifico: un equilibrio imperfetto tra nuovi e vecchi paradossi. *Dialoghi internazionali*, 15, pp. 51-61.

Meniconi, A. (2012). *Storia della Magistratura italiana*. Bologna: il Mulino.

Miele, G. (1952). L'esclusione dai pubblici concorsi e l'art. 51 della Costituzione. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2(2), pp. 831-848.

Morana, M.T. (2019). Focus "Il personale docente e non docente nel sistema universitario italiano – a.a 2017/2018". [online] Disponibile a:

http://ustat.miur.it/media/1157/focus-il-personale-docente-e-non-docente-nel-sistema-universitario-italiano-aa-2017-2018.pdf [Accesso 27 Apr. 2020].

Paciotti, E. (1989). La donna nelle istituzioni e in Magistratura. *Questione giustizia*, (1), pp. 242-249.

Paciotti, E. (2016). Per un nuovo ordinamento giudiziario. [online] Disponibile a: http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/paci/paciotti.pdf [Accesso 19 Mag. 2020].

Piazza, M. (2007). Conciliazione: necessità di un salto concettuale. In: B. Poggio (a cura di), *L'isola che non c'è. Pratiche di genere nella pubblica amministrazione tra carriere, conciliazione e nuove precarietà*. Trento: Edizioni 31.

Pocar, V. (1991). Le donne magistrato. Una ricerca pilota. *Sociologia del diritto*, (3), pp. 73-96.

Ponticelli, I. (2017). La nuova circolare sulla formazione delle Tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari. [online] Disponibile a: https://www.magistraturaindipendente.it/la-nuova-circolare-sulla-formazione-delle-tabelle-di-organizzazione-degli-uffici-giudiziar.htm [Accesso 18 Mag. 2020].

Ranelletti, E. (1957). *La «Donna-Giudice» ovverosia la «Grazia» contro la «Giustizia»*. Milano: Giuffrè.

Sanlorenzo, R. (2013). Sognando la parità, anche in magistratura. A partire da un'inchiesta di Rossella Palomba. *Questione giustizia*, (4), pp. 157-164.

Saraceno, P. (1979). *Alta Magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione: linee di una analisi socio-politica del personale dell'alta Magistratura italiana dall'unità al fascismo.* Roma: Edizioni dell'Ateneo & Bizzarri.

Scarponi, S. (2019). L'art. 51 della Costituzione e l'accesso delle donne ai pubblici uffici e al lavoro nel settore pubblico. *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 406. [online] Disponibile a: http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20191211-080421_Scarponi_n406-2019itpdf.pdf [Accesso 27 Apr. 2020].

Tacchi, F. (2003). Dall'esclusione all'inclusione. Il lungo cammino delle laureate in Giurisprudenza, *Società e storia*, 103(16), pp. 1-29.

Tacchi, F. (2009). *Eva Togata*. Torino: Utet.

Tacchi, F. (2010). Eva togata fuori dal paradiso. [online] Disponibile a:

http://www.ingenere.it/articoli/eva-togata-fuori-dal-paradiso [Accesso 27 Apr. 2020].
Vicarelli, G. (2007). *Donne e professioni nell'Italia del Novecento.* Bologna: il Mulino.

## Conclusioni

La presente Tesi di ricerca ha affrontato l'analisi dell'attuale e delicata questione della partecipazione a pari opportunità tra i generi nel mercato del lavoro, partendo dall'evoluzione della disciplina del diritto del lavoro europeo sulla tutela contro la discriminazione di genere, passando allo studio della situazione italiana in tema di sostegno alla genitorialità e opportunità di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro, focalizzando infine sul caso particolare della Magistratura nel nostro Paese.
L'Europa ha mostrato un crescente interesse rispetto alla questione delle pari opportunità nel mercato del lavoro, proponendo importanti interventi da parte tanto della Corte di Giustizia, con il caso Defrenne, Kalanke, Marschall, Badeck e Abrahamsson, quanto del legislatore europeo che si è pronunciato dapprima con la Direttiva 76/207/CEE, successivamente con i Trattati di Maastricht e di Amsterdam e la Carta di Nizza che hanno rappresentato importanti passi in avanti nel rafforzamento del processo di democratizzazione intrapreso dall'Unione Europea nell'ottica di incrementare anche l'occupazione femminile.
Questi provvedimenti hanno avuto il merito di segnare il passaggio dal mero divieto di discriminazione tra i generi alla previsione del principio di pari opportunità uomo/donna nel mercato del lavoro.
La direzione intrapresa dalla normativa e dalla giurisprudenza ha guidato così il processo evolutivo del concetto di pari opportunità nel mercato del lavoro fino ad individuare nella conciliazione vita-lavoro il mezzo preferenziale per il suo conseguimento; ciò è stato reso possibile grazie al ruolo propulsivo del Pilastro europeo dei diritti sociali sfociato poi nell'adozione della Direttiva UE n.1158/2019, sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, che ha previsto sostanziali novità, come il congedo di paternità, il congedo parentale, i permessi per assistere familiari in condizioni di bisogno e il lavoro flessibile, volte a sostenere entrambi i partner nella ricerca di un'armonizzazione tra tempi di lavoro e tempi di cura, al fine di agevolare una maggiore partecipazione lavorativa femminile ed incentivare in tal modo un'organizzazione del lavoro inclusiva improntata alle pari opportunità.
Per realizzare concretamente una conciliazione vita-lavoro che incentivi il perseguimento della parità lavorativa tra i generi, si potrebbero progettare interventi legislativi a livello europeo che prevedano una disciplina unitaria valida per tutti gli Stati membri, predisponendo misure di conciliazione che rendano più inclusiva l'organizzazione del lavoro, offrendo in particolare alle donne, ma in generale a tutti, la possibilità di scegliere come ottimizzare il fattore tempo del binomio famiglia-lavoro, nel rispetto delle esigenze di produttività ed efficienza dell'azienda. In altre parole, sarebbe opportuno sviluppare un approccio europeo comune tale da riuscire a conseguire,

nell'attuazione del principio di pari opportunità, una strategia unitaria valida per tutti gli Stati membri che integri la dimensione di genere, sulla linea del c.d. principio dell'intersezionalità, che tiene conto anche di altre caratteristiche o identità personali, come ad esempio età, etnia, orientamento religioso.
A livello nazionale, analizzando il quadro normativo che parte dalla Legge n. 1204 del 1971, presenta novità con la Legge n. 53/2000, razionalizza il suo percorso con la riforma del Jobs Act e considera infine i recenti interventi emanati a seguito dell'emergenza epidemiologica Covid-19, si è nuovamente riscontrato che per il raggiungimento delle pari opportunità nel mercato del lavoro, una modalità potrebbe essere individuata nel riequilibrio dei carichi di cura. Essendo tale disequilibrio causato da molteplici fattori sociali, economici e culturali inevitabilmente anche le strategie per risolverlo si articolano in diverse direzioni, una di queste riguarda il congedo parentale, ovvero un periodo di astensione facoltativo dal lavoro progettato per essere usufruito da entrambi i partner per prendersi cura del bambino nei suoi primi anni di vita e soddisfare i suoi bisogni affettivi e relazionali, che pone i genitori a diretto contatto con la responsabilità di cura.
Il congedo parentale, infatti, se adeguatamente condiviso con il proprio partner, impatta positivamente tanto sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro quanto sulla possibilità per gli uomini di trascorrere più tempo con i propri figli.
Per rendere più agevole l'utilizzo di tale strumento, potrebbero essere perseguite varie strategie che si articolano in percorsi legislativi (rendendo il congedo completamente intrasferibile tra i partner, tutti e quattro i mesi, e non soltanto due come introdotto dalla Direttiva n. 1158/2019, e incrementando l'indennità prevista durante il periodo di astensione facoltativa dal lavoro, che ad oggi in Italia si limita al 30% della retribuzione), aziendali (predisponendo agevolazioni a sostegno delle famiglie, attraverso maggiori incentivi come ad esempio sgravi contributivi, seguendo in tal modo la direzione intrapresa del Decreto interministeriale del 12 settembre 2017) e divulgativi (progettando possibili consulenze dedicate alla genitorialità messe a disposizione dei lavoratori e dei datori di lavoro in collaborazione con le Università per pianificare la strategia migliore, in ogni specifico contesto aziendale, in tema di conciliazione vita-lavoro).
Infine, nell'ambito della Magistratura italiana, considerata l'evoluzione della presenza femminile dopo l'ingresso delle donne in tale settore con l'approvazione della Legge n. 66 del 9 febbraio 1963 rubricata "Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni" che ha condotto all'abolizione dello sbarramento all'accesso delle donne nell'ordinamento giudiziario, si riscontra che non si verificano più casi di discriminazioni di genere nell'accesso a tale settore lavorativo, che ad oggi avviene in forma anonima ed esclu-

sivamente attraverso l'espletamento di un bando pubblico, cui possono accedere laureati e laureate in Giurisprudenza, quanto piuttosto una disomogeneità nella progressione di carriera, specialmente a livello apicale, nonostante il numero di donne idonee al concorso sia superiore a quello degli uomini (54,1%).
La causa di tale sottorappresentazione delle donne nei ruoli di responsabilità è stata individuata, attraverso l'indagine "Analisi della situazione attuale della Magistratura nella Regione Emilia-Romagna" realizzata a seguito della Convenzione stipulata tra l'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia – Dipartimento di Economia Marco Biagi e Fondazione Marco Biagi – e l'Associazione Nazionale Magistrati (ANM), Sezione Emilia-Romagna, con l'obiettivo di analizzare l'attuale situazione della Magistratura nella Regione Emilia-Romagna, nella difficoltà di sincronizzare i tempi di vita con i tempi di lavoro, quindi nella conciliazione vita-lavoro, considerato che l'attività di cura non retribuita è ancora prevalentemente appannaggio delle donne; ciò a riprova del fatto che il conseguimento di una efficace conciliazione vita-lavoro può rappresentare una possibile soluzione ad una questione ancora molto attuale, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.
Da questa indagine è poi stato individuato nel benessere organizzativo lo strumento diretto che potrebbe livellare il divario uomo-donna nell'ambito lavorativo, se pensato in linea con le esigenze conciliative dell'individuo e con quelle di efficienza e produttività del datore di lavoro.
Il quadro emerso si è rivelato essere significativo: ci mostra come non si tratti più di una questione riguardante semplicemente le lavoratrici quanto piuttosto un'efficace organizzazione del lavoro sia in termini di ottimizzazione delle risorse umane sia di durata dei riti processuali. Da questo dipende, con specifico riferimento al caso studio esaminato, anche il buon funzionamento del servizio-giustizia.
In altre parole, una migliore organizzazione del lavoro in Magistratura consentirebbe di dare adeguate risposte in termini di produttività ed efficienza degli uffici giudiziari. Allo stesso tempo assicurerebbe il benessere lavorativo al singolo magistrato, con ricadute positive anche sugli obiettivi incentrati sulla dimensione di genere in Magistratura.
Il presente studio che non ha la pretesa di essere esaustivo su un tema così complesso e articolato come quello afferente la questione delle pari opportunità nel mercato del lavoro, si è posto come punto cruciale quello di evidenziare la necessità di valorizzare lo strumento di conciliazione della vita lavorativa con quella familiare tanto per le donne quanto per gli uomini, preservando il diritto della libertà di scelta di entrambi. Si vorrebbe solamente offrire uno spunto di riflessione, considerata anche la situazione data dall'emergenza epidemiologica Covid-19, auspicando che il legislatore proponga una strategia che consideri anche la questione delle pari opportunità nel mercato

del lavoro in quanto un maggior coinvolgimento lavorativo delle donne avvantaggia l'occupazione professionale nel suo complesso, oltre ad essere indice di democraticità dell'intero sistema.

**Ringraziamenti**

A conclusione del mio percorso di Dottorato desidero ringraziare tutti coloro che mi hanno accompagnato nella realizzazione del mio Progetto di ricerca.

Innanzitutto, un *grazie sincero* è rivolto ai miei tutori, la Professoressa Tindara Addabbo e il Dottore Iacopo Senatori, per avermi dato la possibilità di approfondire una tematica tanto delicata ed attuale, qual è quella delle pari opportunità nel mercato del lavoro, soprattutto in un momento così particolare come quello che stiamo attraversando a seguito dell'emergenza epidemiologica Covid-19. Grazie a loro, in questi anni accademici, ho potuto continuare e affinare il mio percorso di studi in prosecuzione degli anni di laurea. In particolare, ringrazio la Professoressa Addabbo per avermi sempre incoraggiata durante questi tre anni e il Dottore Senatori per la Sua disponibilità e i Suoi preziosi consigli diretti a farmi maturare nel campo della ricerca.

Un *grazie speciale* va ai Professori Andrea Giuntini e Alberto Rinaldi che nella fase iniziale di stesura del lavoro di ricerca hanno considerato con interesse il mio argomento di ricerca, senza farmi mancare validi suggerimenti e coinvolgendomi, in prima persona e in varie occasioni, nei cicli di seminari organizzati nell'ambito dei loro corsi.

Un *grazie autentico* va al Professore Michele Lalla per aver speso parte del Suo tempo nel guidarmi nell'elaborazione del questionario relativo all'indagine sulla Magistratura in Emilia-Romagna. Il Suo supporto e la Sua guida sono stati fondamentali.

Un *grazie particolare* è rivolto alla Dottoressa Olga Rymkevich per la disponibilità e i suggerimenti trasmessi in occasione degli stati di avanzamento della Tesi di Dottorato in questi tre anni.

Vorrei ringraziare i Professori Giovanni Focardi e Martina Vincieri, referees esterni alla mia Tesi di Dottorato, per la loro disponibilità e le preziose indicazioni di lavoro che mi hanno consentito di migliorare la ricerca svolta.

Un ringraziamento alla Direttrice della Fondazione Marco Biagi, Carlotta Serra, che nel corso di questi tre anni non ha mai smesso di incoraggiarmi,

dandomi la possibilità di mettermi in gioco, di provare a superare i miei limiti, di affrontare aspetti organizzativi da nuovi punti di vista, insegnandomi l'importanza della collaborazione con i miei colleghi. Le attività che ho svolto sotto la Sua supervisione mi hanno arricchita moltissimo sia umanamente che professionalmente.
Di grande aiuto, personale e scientifico, mi è stata la Dottoressa Sara Colombini che in questi anni sempre con grande disponibilità, gentilezza e simpatia mi ha trasmesso nuove conoscenze, supportandomi e sopportandomi incondizionatamente.

Esprimo la mia gratitudine verso la Dottoressa Jenny Rivas per aver guidato me e i miei colleghi di Dottorato in questi anni con le Sue puntuali comunicazioni, sempre con infinita professionalità: ho imparato il senso di responsabilità da lei.

Vorrei altresì ringraziare Gabriele Benassi per aver accolto me e i miei colleghi sempre con il sorriso all'inizio di ogni giornata, la Dottoressa Flavia Bazzocchi per la Sua cortesia, Arianna di Iorio per la Sua gentilezza e disponibilità.

Infine, desidero ringraziare tutti i miei colleghi di lavoro con i quali si è instaurato un vero senso di gruppo e sono nati dei sinceri rapporti di amicizia, a riprova che un ambiente di lavoro accogliente sprona al perseguimento di obiettivi ambiziosi e di rapporti umani e professionali basati sulla lealtà. In particolare, ringrazio i miei colleghi Andrea Marchioni e Filippo Damiani con i quali ho condiviso tante esperienze e con cui ho condiviso l'impegno a costruire un rapporto tra i colleghi improntato su questi valori condivisi.

La strada percorsa in questi tre anni mi ha dato la possibilità di crescere umanamente e professionalmente. Ringrazio tutti voi per l'opportunità di aver fatto della ricerca il mio lavoro in questi tre anni!