

# RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli  
Diretta da Umberto Carabelli*

Q

8/2023

Riforme parallele  
e disequilibrio  
vita-lavoro





RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO  
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli*

Quaderno  
8/2023



# Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro

a cura di

Umberto Carabelli



Il volume raccoglie gli atti della presentazione del Tema «La conciliazione vita e lavoro tra fragilità, bisogni, servizi e contrattazione collettiva» (fascicolo RGL n. 4/2022) tenutasi a Roma il 23 giugno 2023 presso la sede nazionale della Cgil.

© Futura, 2023  
Corso d'Italia, 27 - 00198 Roma

[www.futura-editrice.it](http://www.futura-editrice.it)  
06 44870283 - 06 44870325  
[futura-editrice@futura.cgil.it](mailto:futura-editrice@futura.cgil.it)

## *Indice*

<i>Umberto Carabelli</i> Saluti e introduzione	9
<i>Laura Calafà</i> Introduzione	13

### PRIMA SESSIONE

<i>Carla Spinelli</i> Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro: un cantiere sempre aperto	21
<i>Salvatore Marra</i> Il dialogo sociale UE e la conciliazione vita e lavoro nella transizione digitale	28
<i>Cristina Alessi</i> Focus flessibilità	33
<i>Olivia Bonardi</i> Disabilità e <i>caregivers</i> . Problemi aperti e prospettive	40
<i>Giampiero Griffò</i> La conciliazione lavoro-vita per le persone con disabilità e le loro famiglie	55

*Paola Saracini*  
Lavoro pubblico e contrattazione collettiva per una  
equilibrata conciliazione tra esigenze di vita e di lavoro 70

*Rosita Zucaro*  
Lavoro agile tra equilibrio e porosità  
dei tempi di vita e tempi di lavoro 82

## SECONDA SESSIONE

### *Tavola Rotonda*

Il quadro giuridico-costituzionale  
e la cultura politica e sindacale della conciliazione

*Umberto Gargiulo* 95

*Lara Ghiglione* 101

*Cecilia D'Elia* 105

*Antonella Pirastu* 110

*Valentina Cardinali* 117

*Simona Lembi* 127

*Serena Sorrentino* 133



Riforme parallele  
e disequilibrio vita-lavoro



*Umberto Carabelli\**  
Saluti e introduzione

Buongiorno e benvenuti a tutti i presenti e a coloro che, usufruendo del collegamento on-line, seguiranno i lavori a distanza.

Riprendiamo con il seminario odierno quelle iniziative che ormai sono diventate quasi una prassi per la *Rivista Giuridica del Lavoro*, ma che hanno subito una sospensione temporanea a causa del periodo di pandemia e delle discontinuità che sono seguite ad esso. Oggi presentiamo il fascicolo n. 4 del 2022, e più specificamente il Tema centrale trattato nella sua Parte I, il quale ha lo stesso titolo della giornata di studio odierna: «Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro». È un tema di grandissima attualità, nonché centrale rispetto al futuro del lavoro, se non addirittura della società del domani; e devo ringraziare sinceramente i tre coordinatori del tema – Laura Calafà, Carla Spinelli e Umberto Gargiulo – i quali ci hanno messo a disposizione un lavoro che ritengo sarà estremamente utile per l'intera comunità scientifica, non soltanto giuslavoristica.

Nell'organizzare la presentazione di oggi abbiamo seguito, anche in quest'occasione, l'obiettivo di allargare l'orizzonte dell'indagine, chiedendo a relatori e interventori della giornata di partire soltanto dalle riflessioni sviluppate nei saggi del fascicolo, per approfondirle poi attraverso l'analisi di ulteriori aspetti non adeguatamente toccati per ragioni di spazio; ovvero per toccare profili rimasti del tutto fuori – sempre, ahimè, per le medesime ragioni – dal campo di indagine scelto dai curatori, ma comunque attinenti o strettamente collegati al grande tema della conciliazione.

\* Direttore della *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*.

Prendo i lavori di questa giornata di studio, consentitemi di dire che ho sempre pensato che, quando si parla di conciliazione, questo termine susciti un sentimento di disponibilità relazionale, ovvero che porti alla mente sensazioni di cedevolezza, di duttilità, quasi di delicatezza, perché conciliazione è, appunto, un termine *friendly*, di quelli che inducono al consenso, che spingono verso il consenso. Trovo pertanto molto importante che all'interno del Tema trattato i curatori abbiano scelto di prevedere non soltanto un'analisi dell'assetto legale della disciplina di legge che interessa tanti profili della conciliazione, ma anche la presenza di un saggio dedicato ai contenuti che si rinvergono nella contrattazione collettiva in tema di conciliazione. Perché se la legge può e deve, indubbiamente, costituire fonte generale di regolazione della conciliazione, attraverso la previsione non soltanto di obblighi e divieti, ma anche, ad esempio, di incentivi/disincentivi etc., è poi alla contrattazione collettiva che ritengo spetti il compito di andare oltre e regolamentare in modo più puntuale, nell'interesse dei diretti soggetti coinvolti – in realtà nell'interesse generale – gli aspetti più 'operativi' della conciliazione.

Prima di passare la parola a Laura Calafà, che, a nome anche degli altri due curatori, ci presenterà brevemente la ricerca da loro curata per la Rivista, permettetemi ancora di sottolineare che se, ovviamente, quando si tratta di conciliazione vengono immediatamente all'attenzione i temi classici della famiglia, della maternità e paternità, della parità di genere, delle pari opportunità, dei disabili, della vita sociale in generale, e così via, quali facce di un prisma che si colloca al centro della realtà con cui facciamo i conti quotidianamente, a me sembra che, come traspare in modo costante nel dibattito in materia, ci sia un aspetto destinato a diventare sempre più importante in relazione a tutte queste facce del prisma: quello degli orari, e più in generale dei tempi di lavoro. Sono infatti convinto che gli equilibri di vita e lavoro nella società del futuro, caratterizzata dalla sempre maggiore diffusione della digitalizzazione, tendenzialmente destinata a penetrare in tutti gli interstizi della nostra vita, porrà con grandissima forza e intensità il problema non soltanto della *riorganizzazione*, ma anche della *riduzione* del tempo

dedicato alla produzione, e con esso quello del riavvicinamento delle persone ad una dimensione esistenziale meno schiacciata sul lavoro. In tal senso tenderà a diventare sempre più centrale nel dibattito giuslavoristico e sindacale quell'aspetto determinante degli equilibri esistenziali della persona che viene ormai diffusamente definito come «benessere della persona», specularmente al, ma anche integrante il, «benessere lavorativo e organizzativo». Si tratta di un elemento valoriale, quest'ultimo, che mentre ha trovato in qualche misura spazio nel lavoro pubblico (dove l'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, stabilisce senza ambiguità che «Le pubbliche amministrazioni garantiscono [...] un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo»), stenta ancora a trovare una qualche forma di riconoscimento formale in quello privato. Si tratterebbe dunque di andare oltre quanto fatto sino ad ora, spesso in via solo sperimentale, in alcune aziende e settori, muovendo verso una dimensione più generale e dinamica dei tempi di produzione, di cui lo stesso *smart-working*, che pure sarà oggi oggetto di analisi, è solo una componente, per quanto assai importante.

Passo dunque la parola a Laura Calafà, ringraziandola ancora anche perché, grazie al suo intervento, l'Università di Verona ha sostenuto con grande e cortese disponibilità, pure sul piano economico, questa iniziativa.



*Laura Calafà\**  
Introduzione

Al doveroso ringraziamento alla Cgil che ci ospita e alla *Rivista Giuridica del Lavoro* che ha consentito di mantenere alta l'attenzione al tema della conciliazione vita e lavoro organizzando l'incontro di oggi, come co-curatrice del fascicolo (insieme a Umberto Gargiulo e Carla Spinelli) sono chiamata a svolgere alcune considerazioni introduttive e vorrei, da subito, ricordare e ringraziare gli autori e le autrici che vi hanno scritto: Paola Bozzao, Michele Faioli, Iacopo Senatori, Micaela Vitaletti, Elena Vivaldi. I loro contributi sono il punto di partenza della riflessione odierna, una riflessione che si estende ad altri temi e approcci collegati allo stesso tema, e che si colloca in continuità con un lavoro costante e continuo avviato con la pubblicazione nel fascicolo 2 del 2022 della Rivista del manifesto pensato con Cristina Alessi, Olivia Bonardi e Madia D'Onghia, intitolato «Per una trasposizione responsabile della dir. 2019/1158/UE relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza».

Già in quella sede avevamo scritto che è proprio la direttiva dell'UE da non sottovalutare perché richiede in Italia «una riflessione più complessiva sia del concetto stesso di conciliazione sia degli strumenti che, a vario titolo, sono stati nel tempo introdotti con la finalità di favorirla e di incrementare così la partecipazione femminile al mercato del lavoro. È il momento» scrivevamo allora «di rimettere mano alla disciplina complessiva dei principali istituti del diritto del lavoro, rileggendoli nell'ottica fatta propria dalla

\* Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università di Verona

direttiva, che richiede un approccio trasversale, ad esempio, ai temi del tempo di lavoro, della flessibilità, della retribuzione, nonché ovviamente dei congedi per i genitori e i prestatori di assistenza». Ci immaginavamo in una fase costituente in cui il dialogo tra sindacato e giuriste del lavoro in materia di conciliazione continuasse dopo essere ripreso nel gennaio 2020 con l'organizzazione del convegno «Dal congedo parentale all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza», organizzato sempre dalla *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale* in collaborazione con l'Università di Verona, l'Università degli studi di Brescia e l'Università di Foggia e svoltosi sempre nella sede nazionale della Cgil.

In generale, ricordiamo anche oggi, che l'idea cardine di questo dialogo è di concorrere a rivedere criticamente quell'approccio riduttivistico che si è manifestato nel tempo (anche nel diritto del lavoro e non solo nel sindacato e nella politica) che considera il tema della conciliazione vita e lavoro come un tema di interesse residuale nel contesto delle riforme del mercato del lavoro che si sono succedute nel tempo, nonostante la discussione aperta sulle forme organizzative del lavoro, anche smart; il testo unico contenuto nel d.lgs. n. 151 del 2001 come un testo compiuto e senza bisogno di adattamenti, mentre un intervento appare quanto mai necessario; la questione della conciliazione da trattare con mere correzioni e aggiustamenti della legislazione in vigore senza un disegno di ampio respiro di interesse per tutte le lavoratrici e i lavoratori, del pubblico e del privato, subordinati, autonomi, liberi professionisti.

Quel dialogo continua oggi e ci impegneremo a renderlo vivace anche in futuro al fine di continuare a sollecitare la politica: fino al 2 agosto 2022 (data finale per la trasposizione della direttiva) si potevano affrontare in modo responsabile le sfide che la conciliazione nel diritto UE ha aperto, tali e tante da svalutare il senso di ogni possibile trasposizione solo meccanica della stessa. Il dialogo con il sindacato nella fase di recepimento della direttiva – già praticato – deve essere e rimanere centrale nell'elaborazione del pensiero giuslavoristico: è proprio la contrattazione collettiva, chia-



mata a un nuovo approccio al tema del *work-life balance*, che deve tenere conto, in primo luogo, della necessità di integrare la prospettiva di genere in tutte le previsioni contrattuali e dell'opportunità di individuare strumenti che favoriscano la condivisione delle responsabilità familiari.

Sicuramente centrale è l'apporto di temi e prospettive non trattate direttamente nel fascicolo, ma a questo collegate a cui ci dedicheremo oggi. Dopo la fase pandemica, sono evidenti le sfide che si pongono alla conciliazione vita e lavoro in un panorama politico significativamente modificato. È su questa particolare prospettiva che vorrei concentrarmi cercando di ricordare che la nostra esperienza di giuriste e giuristi al tema della conciliazione declinata con particolare attenzione al principio di eguaglianza deve restare al servizio del tema della conciliazione vita e lavoro, specie nella declinazione della «condivisione» (di recente, C. Alessi, O. Bonardi, L. Calafà, M. D'Onghia, M. Militello, P. Saracini, M.L. Vallauri, *Diritto di conciliazione. Prospettive e limiti della trasposizione della Direttiva n. 2019/1158/UE*, Quaderni della Rivista *Diritti, Lavori, Mercati*, 14/2023). Il lavoro comune di colleghe e colleghi ci consente di continuare ad enfatizzare il principio d'eguaglianza tra donne e uomini, il vero spartiacque tra il passato della tutela della dimensione solo fisica della madre lavoratrice e un presente in cui le interpreti sono chiamate (culturalmente, giuridicamente) a valorizzare la dimensione della cura condivisa tra i genitori e i prestatori di assistenza, a prescindere dal loro orientamento sessuale, dal rapporto di lavoro subordinato, autonomo o libero professionale di cui sono titolari, a prescindere dal datore di lavoro privato o pubblico per cui lavorano. L'avvio della XIX Legislatura, con l'approvazione della l. 29 dicembre 2022, n. 197 ci ha confermato la persistente attualità di questo approccio sensibile all'eguaglianza dei diritti. L'elevazione all'80% della retribuzione di una mensilità di congedo parentale, inizialmente progettato per le sole madri, e ora riconosciuto ad entrambi i genitori (art. 1, c. 359) è certamente dovuto ai vincoli al diritto dell'Unione europea.

L'idea comune sottesa anche all'incontro di oggi è quella di rimarcare il significato delle regole in continua modificazione per

enfaticamente il perimetro valoriale di cui la dir. 2019/1158/UE è portatrice, perché le condizioni di lavoro devono consentire ai genitori l'adempimento della loro essenziale funzione familiare e assicurare ad ogni *caregiver* una speciale adeguata protezione, senza penalizzare, allo stesso tempo, la crescita professionale, secondo una lettura attualizzata dell'art. 37 Cost. conforme all'evoluzione dell'ordinamento nazionale ed europeo. Come a dire che, in ogni caso, seppure migliorabile, la trasposizione della Direttiva fissa, senza dubbio, alcuni punti di non arretramento dell'ordinamento interno che una lettura superficiale dei diritti fondamentali alla genitorialità e alla cura, sempre in agguato, potrebbe, al contrario, avvalorare. Il diritto oggi più che ieri è chiamato ad una verifica di conformità delle regole nazionali al diritto dell'Unione europea confermando che il principio di parità tra donne e uomini non è liberamente disponibile a livello nazionale e che nel prossimo futuro siamo chiamati e chiamate a concorrere alla difesa dei diritti di *tutti* i genitori.

Se questa è la logica del dialogo che oggi continua, non vanno dimenticate le tensioni di sistema che si registrano nella materia trattata, anche nei suoi presupposti giuridici di riferimento, come il riconoscimento della genitorialità. Utilizzo alcune parole al comunicato di Magistratura democratica pubblicato in occasione dell'iniziativa della Procura di Padova di impugnazione degli atti di nascita di 33 bambini registrati dall'ufficiale di Stato civile patavino. «La giurisprudenza della Corte E.D.U. (casi *Mennesson c. Francia*, ricorso n. 65192/11; *Labassee c. Francia*, n. 65941/11; *D. c. Francia*, ricorso n. 11288/18 e, da ultimo, *D.B e altri c. Svizzera*, ricorsi nn. 58817/15 e 58252/15) è costante nell'affermare che il mancato riconoscimento delle sentenze e la mancata trascrizione dei certificati di nascita che accertano in capo al minore lo stato di filiazione da entrambi i genitori, biologico e intenzionale, costituiscono un'interferenza nella vita privata e sono contrari al superiore interesse del minore. La stessa Corte costituzionale, con le sentenze n. 32 e n. 33 del 2021, ha pienamente riconosciuto il progetto genitoriale scaturito dalla relazione omoaffettiva, censurando esplicitamente la situazione di ingiustificata discriminazione

dei figli minori delle coppie omoaffettive che si verifica nel nostro ordinamento interno, con particolare riguardo alla denegata tutela del diritto del minore all'inserimento e alla stabile permanenza nel proprio nucleo familiare e del diritto alla propria identità. Anche la Corte di cassazione, con la sentenza n. 23319 del 23 agosto 2021, ha stabilito che non può essere ritenuto contrario all'ordine pubblico il riconoscimento di un rapporto di filiazione in assenza di un legame biologico, quando la madre intenzionale abbia comunque prestato il consenso all'impiego da parte della partner di tecniche di procreazione medicalmente assistita, anche se tali tecniche non sono consentite nel nostro ordinamento»: <https://www.magistraturademocratica.it/articolo/lo-stato-dei-figli-una-questione-di-diritti-fondamentali>). La questione si collega strettamente alla nozione di genitore equivalente contenuta nella direttiva, non tradotta in una precisa regola a livello nazionale, rallentando il processo di generale comprensione della questione nella prospettiva della conciliazione condivisa per genitori LGBT+.

La seconda sollecitazione che il presente della politica ci propone è quella del Codice di autodisciplina di imprese responsabili in favore della maternità della Ministra per la famiglia, la Natalità e le Pari opportunità. L'ordine prescelto dal Governo per titolare il Ministero e la relativa delega è già indicativo di un ordine valoriale, quello in cui le pari opportunità sono in coda. Mi limito a segnalare una questione di approccio e di tono, senza soffermarmi sui contenuti: per chi studia la conciliazione condivisa da molti anni, non può non segnalarsi un evidente ritorno al passato in piena regola quando si tratta il tema nella sola prospettiva materna e quando si ragiona di possibilità e non di diritti da affermare a livello nazionale, in attuazione della dir. 2019/1158/UE, ovviamente, mai citata.



## PRIMA SESSIONE



Carla Spinelli\*

## Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro: un cantiere sempre aperto

Qualunque riflessione tesa ad affrontare la questione della conciliazione tra tempi di vita privata e tempi di lavoro si presta a molteplici declinazioni. Con i colleghi Calafà e Gargiulo, in qualità di curatori, abbiamo ritenuto di scegliere, per l'articolazione dei contributi destinati a comporre la sezione monografica sul tema affidataci dalla Rivista, il punto di vista dell'interazione non virtuosa – a nostro avviso almeno, ma in realtà non solo nostro – tra le più recenti riforme legislative, che a diverso titolo hanno intersecato la materia, e la normativa in vigore.

In particolare, sviluppando la nostra proposta, gli autori e le autrici coinvolti hanno trattato nei loro contributi, in primo luogo, la disciplina attuativa della Direttiva UE n. 2019/1158, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, evidenziando, per un verso alcune carenze dell'operazione di trasposizione nel nostro ordinamento interno (Vitaletti) e, per altro verso, la difficoltà di coordinamento con il c.d. *Family Act*, la legge delega per il sostegno e la valorizzazione della famiglia (Bozzao). È stato, poi, affrontato il profilo della delicata intersezione tra le esigenze di conciliazione e la cura della disabilità, proponendo un'analisi della legge delega n. 227/2021 per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità, attuativa della Missione 5 «inclusione e coesione» del PNRR, a partire dalla peculiare prospettiva degli stru-

\* Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università di Bari «Aldo Moro».

menti da porre in essere per assicurare la realizzazione di servizi sociali effettivi e funzionali (Vivaldi). Una particolare attenzione è stata dedicata, infine, al contributo offerto dalla contrattazione collettiva, specie aziendale, con una rapida incursione anche nel settore pubblico, alla disciplina degli istituti della conciliazione. Il risultato dell'indagine è apparso invero alquanto deludente, non tanto rispetto alla quantità ma piuttosto alla qualità degli interventi regolativi (Senatori), persino quando la contrattazione collettiva si è occupata di misure di welfare (Faioli).

Come è consuetudine nelle giornate di presentazione dei Temi della Rivista, le relazioni non sono affidate a quanti hanno collaborato al numero monografico, ma ad altri studiosi, ai quali si chiede di affrontare ulteriori profili rispetto a quelli già esaminati, ovvero di procedere all'approfondimento di alcuni aspetti, che non è stato possibile trattare analiticamente nell'architettura complessiva del Tema. Nell'occasione odierna, tuttavia, abbiamo voluto introdurre una piccola modifica a questo *format*, ovvero programmare gli interventi di questa prima sessione in dialogo tra loro, in una sorta di contrappunto che potesse, da un lato, coniugare prospettive e punti di vista differenti e, dall'altro, fornire ulteriori stimoli al dibattito.

I primi ad instaurare questo dialogo, aprendo così la sessione, saranno Salvatore Marra e Cristina Alessi.

Rispetto alla prospettiva di solo diritto interno seguita nel tema monografico della Rivista, Marra ci offrirà, dal suo osservatorio privilegiato di Coordinatore delle politiche europee della Cgil, una panoramica sulle iniziative di dialogo sociale in corso in materia di conciliazione vita-lavoro, con particolare riferimento alle insidie che si frappongono alla sua realizzazione nel contesto del lavoro digitale. A tal riguardo, ad esempio, di fondamentale rilievo è il processo di implementazione, a livello europeo e negli ordinamenti nazionali, dell'Accordo Quadro delle parti sociali UE sulla digitalizzazione del lavoro, dei cui sviluppi verrà dato conto. Molte sono, infatti, le aspettative riposte in questo progetto elaborato dagli attori collettivi per affrontare una delle più delicate sfide del XXI secolo, articolato intorno a quattro aree tematiche: forma-



zione professionale, diritto di disconnessione, intelligenza artificiale ed effetti del controllo tecnologico sui lavoratori.

Cristina Alessi concentrerà, invece, il suo *focus* su una delle tematiche più sviluppate nei suoi studi, ovvero la flessibilità *dei* e, soprattutto, *nei* rapporti di lavoro. Ci farà riflettere, in particolare, sulla questione della flessibilità dei tempi di lavoro che, nella prospettiva della conciliazione, interseca, per un verso, il potere organizzativo del datore di lavoro e i limiti al suo esercizio e, per altro verso, il ruolo fondamentale – benché sovente disatteso – della contrattazione collettiva, affinché si eviti la trappola di una declinazione della conciliazione come mero effetto di *default* conseguente all'adozione di determinate misure di flessibilità organizzativa e la si costruisca, invece, come finalità da perseguire specificamente.

Il secondo nucleo tematico che sarà affrontato in questa prima sessione concerne le esigenze di conciliazione vita-lavoro che si riconnettono alla condizione personale di disabilità, ovvero alla posizione di *caregiver*. Ad integrazione dell'analisi sui servizi pubblici di sostegno sviluppata nel Tema, Olivia Bonardi e Giampiero Griffo si soffermeranno sugli assetti del sistema regolativo vigente e in itinere per quanto concerne i diritti delle persone disabili e dei prestatori di cura familiare, evidenziandone criticità e lacune.

La stratificazione normativa in materia, arricchitasi da ultimo con la legge delega n. 227/2021, suscita condivisibili preoccupazioni, in primis legate al proliferare delle nozioni di disabilità che danno accesso a differenti livelli di tutela. Moltiplicare le definizioni non è in questo caso – ammesso che lo sia in altri – una strategia che migliora la fruizione dei diritti.

A complicare il quadro ci si era messa già la pandemia, con l'introduzione della nozione di «fragilità», che ha assunto rilievo rispetto alla fruizione del lavoro agile, al fine di rafforzare la tutela della salute e sicurezza di questi lavoratori. Potenzialmente foriera di interessanti sviluppi, ad esempio in tema di accomodamenti ragionevoli, tale definizione è tuttavia rimasta «intrappolata» in una serie di proroghe della legislazione emergenziale e mostra tuttora di avere un destino incerto.

A proposito di riforme parallele, va poi menzionata la Legge 23 marzo 2023, n. 33, che contiene deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane. Tra i principi e i criteri direttivi dettati per l'esercizio della delega in materia di «assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria per le persone anziane non autosufficienti» si prevede che, nei decreti legislativi attuativi, da adottare entro il 31 gennaio 2024, il Governo introduca una definizione di popolazione anziana non autosufficiente che tenga conto «dell'età anagrafica, delle condizioni di fragilità, nonché dell'eventuale condizione di disabilità pregressa, tenuto anche conto delle indicazioni dell'*International Classification of Functioning Disability and Health* (ICF) dell'Organizzazione mondiale della sanità e degli ulteriori e diversi strumenti di valutazione in uso da parte dei servizi sanitari, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» (art. 4, c. 2. Lett. a). Il rischio di un'ulteriore complicazione conseguente ad una sovrapposizione di requisiti di accesso alle tutele mi pare di indiscutibile evidenza.

Vi è poi un ulteriore profilo di criticità che la legge delega in questione condivide con il d.lgs. n. 105/2022, di attuazione della direttiva in materia di conciliazione, e riguarda la scarsa attenzione riservata ai *caregivers* familiari, riconosciuti nel loro ruolo assistenziale fondamentale, ma non ancora adeguatamente supportati e tutelati. Il legislatore italiano si mostra poco incline a raccogliere le indicazioni che provengono dal livello sovranazionale. Eppure la cura riguarda tutti noi. Nel corso della vita, ci si trova ad un certo punto ad aver bisogno o a dover fornire assistenza. Durante la pandemia l'importanza dei servizi di cura è emersa con assoluta evidenza; soprattutto si è compreso che un'elevata qualità dei servizi di assistenza comporta chiari vantaggi per tutti. Su queste consapevolezze si fonda la *European Care Strategy*, lanciata dalla Commissione Europea nel 2022 con l'obiettivo di mettere le persone al primo posto, dall'infanzia alla vecchiaia, garantendo che ottengano le cure giuste, al momento giusto e nel posto giusto. Lo scopo è quello di migliorare la situazione non solo dei destinatari delle cure, ma anche di quanti li assistono. Al riguardo, la questione di genere

emerge in tutta la sua gravità. Le donne, infatti, sopportano il peso delle responsabilità assistenziali, con un impatto negativo sulla loro partecipazione al mercato del lavoro e sulla retribuzione. Sono necessarie buone condizioni di lavoro nel settore dell'assistenza per attrarre e trattenere talenti, promuovere l'uguaglianza di genere e dare agli operatori sanitari tutele adeguate.

Gli istituti della conciliazione, come si dirà, possono fungere anche da accomodamenti ragionevoli, che costituiscono un importantissimo strumento di uguaglianza sostanziale per le persone disabili. Al riguardo val la pena di segnalare, tra l'altro, che la nuova disciplina del collocamento mirato (l. n. 68/1999) prevede che si costituisca una banca dati delle *best practices* in materia (d.m. 29.12.2021), per mettere a disposizione degli interessati tali esperienze, affinché possano essere replicate nei contesti organizzativi privati e pubblici, per quanto compatibili.

Le ultime relatrici di questa sessione, Paola Saracini e Rosita Zucaro, ci condurranno a spostare la nostra attenzione sulle esigenze di conciliazione dei lavoratori dipendenti del settore pubblico, solo marginalmente esplorate trattando e sviluppando il Tema nel numero monografico della Rivista. Nello specifico, Paola Saracini offrirà una lettura ragionata, alla luce del binomio adeguatezza/innovazione, degli strumenti previsti dai contratti collettivi di comparto, riferendosi a quelli delle ultime due tornate contrattuali (2016-2018 e 2019-2021), mentre Rosita Zucaro si soffermerà sulle ambivalenze dell'esperienza applicativa del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, durante e dopo la pandemia, tenendo conto anche di una recente indagine Inapp.

Il lavoro agile sarà chiamato in causa, in realtà, ripetutamente nel corso dell'intera sessione per la polivalenza delle sue funzioni: strumento di conciliazione, ma anche accomodamento ragionevole e, quindi, leva potenziale di benessere organizzativo. Al riguardo, vorrei formulare solo una breve considerazione, maturata a seguito della esperienza quale Presidente Cug della mia Università, ruolo rivestito peraltro anche da Paola nella sua. Le potenzialità di questo organismo partecipativo rispetto alla promozione del benessere organizzativo, attraverso le attività di sua competenza,

come definite dalla legge (art. 57 d.lgs. 165/2001), sono fortemente influenzate dal rapporto con gli organi di vertice dell'Amministrazione e, quand'anche si tratti di un rapporto virtuoso, rischiano tuttavia di infrangersi sulle resistenze di una incultura organizzativa che si fa respingente. Il percorso è assai impervio.

Per concludere questa mia breve introduzione alla prima sessione di questa giornata di studio, mi fa piacere ricordare che ieri, a Bari, si è svolta un'iniziativa analoga a questa, che abbiamo organizzato con la collega Vimercati. Nel tirare le fila degli interventi alla tavola rotonda che coordinavo su «Reti di Università e di Saperi contro le discriminazioni», non ho potuto fare a meno di condividere quanto emerso, e cioè che le conquiste sul piano del riconoscimento dei diritti non sono mai definitive, e spesso si fanno due passi avanti e uno indietro, specie quando questioni complesse, che necessitano di un approccio multidimensionale, vengono affrontate con strumenti inadeguati e persino discordanti tra loro.

### *Riferimenti bibliografici*

Alessi C., Bonardi O., Calafà L., D'Onghia M. (2022), *Per una trasposizione responsabile della Direttiva n. 2019/1158, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza*, in RGL, I, p. 111 ss.

Bonardi O. (2023), *Il diritto di assistere. L'implementazione nazionale delle previsioni a favore dei caregivers della Direttiva 2019/1158 in materia di conciliazione*, in C. Alessi, O. Bonardi, L. Calafà, M. D'Onghia, M. Militello, P. Saracini, M.L. Vallauri (a cura di), *Diritto di conciliazione*, DLM Quaderni, Editoriale Scientifica, p. 103 ss.

Brollo M. (2022), *Fragilità e lavoro agile*, in LDE, n. 1.

Nicosia G. (2022), *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico*, in VTDL, n. 1, p. 87 ss.

Saracini P. (2021), *Lo Smart working nel settore pubblico*, in U. Carabelli, L. Fassina, *Smart Working: tutele e condizioni di lavoro*. I Seminari della Consulta giuridica, Ediesse, Futura, Roma, p. 87 ss.

Spinelli C. (2017), *La sfida degli «accomodamenti ragionevoli» per i lavoratori disabili dopo il Jobs Act*, in DLM, p. 39 ss.

- Spinelli C. (2021), *Il lavoro agile al vaglio della giurisprudenza cautelare: potenzialità e limiti del diritto emergenziale*, in RGL, II, p. 91 ss.
- Spinelli C. (2021), *Il lavoro agile post pandemico nelle pubbliche amministrazioni*, in LDE, (4), p. 1 ss.
- Spinelli C. (2023), *Il regolamento (UE) 2022/868 sulla governance dei dati e le sue possibili ricadute sulle misure di inclusione lavorativa delle persone con disabilità*, in *Federalismi.it, Focus – Lavoro Persona Tecnologia*, 19 aprile 2023, n. 9, p. 257 ss., disponibile on line su <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=48651>.
- Zucaro R. (2022), *Conciliazione vita-lavoro e gender gap nella cura. L'evoluzione legislativa nel prisma del quadro normativo europeo*, in RGL, I, p. 310 ss.

*Salvatore Marra\**

## Il dialogo sociale UE e la conciliazione vita e lavoro nella transizione digitale

Buongiorno a tutte e tutti,  
innanzitutto, grazie per questa iniziativa e per il volume che oggi viene presentato. Si tratta di un prezioso approfondimento su un tema di grande attualità che attraversa il lavoro del sindacato a ogni livello, locale, nazionale, europeo e internazionale. Un tema che è stato reso attuale e urgente dalla pandemia e che da allora è presente nei tavoli di trattativa e nelle rivendicazioni.

Conciliazione, diverso utilizzo e ripartizione del tempo, benessere personale e lavorativo, disconnessione, equilibrio vita-lavoro: in questo intervento proverò a delineare alcune delle iniziative a cui abbiamo contribuito o che abbiamo noi stessi intrapreso come Cgil e in particolare attraverso il lavoro dell'Area delle politiche europee e internazionali in questi ultimi tempi.

Il tema è di estrema attualità nel dibattito in corso nelle organizzazioni sindacali in Italia, in Europa e a livello globale. Non è un caso che uno dei temi che sta interrogando molto il sindacato in questi ultimi mesi è, proprio, il tema della riduzione dell'orario di lavoro e il suo potenziale impatto sulla relazione fra vita e lavoro. Per la prima volta, infatti, l'obiettivo della riduzione dell'orario di lavoro appare nei documenti congressuali approvati dalla Cgil nel marzo del 2023 e della Confederazione europea dei sindacati (Ces) nel maggio di quest'anno.

Negli ultimi quattro anni, che hanno più o meno coinciso con

\* Coordinatore Area delle politiche europee e internazionali della Cgil nazionale.

la pandemia, c'è stata una produzione particolarmente consistente di atti legislativi e non in ambito sociale e del lavoro. È certamente frutto del *Pilastro europeo dei diritti sociali* e di una nuova spinta che le crisi finanziarie prima, la pandemia poi e la guerra in ultimo, hanno impresso alle istituzioni, in particolare europee, ad agire con forza e rapidità su ambiti che erano stati per lunghi anni solo oggetto di interventi ispirati all'austerità.

Il Pilastro europeo dei diritti sociali (e il programma di azione per l'implementazione del Pilastro) prevedeva nei suoi 20 principi numerose azioni in questo ambito: parità di genere, pari opportunità, equilibrio fra attività professionale e vita familiare, nonché i molti punti previsti nel capo III relativo alla protezione sociale e all'inclusione. Senza la forte mobilitazione del sindacato europeo alla fine della precedente legislatura e senza una forte piattaforma, espressa nel «New social compact» della Ces, proprio alla base delle rivendicazioni del movimento europeo dei lavoratori, molto probabilmente questa iniziativa non avrebbe visto la luce.

La stessa Direttiva europea n. 2019/1158 che prevede misure importanti su conciliazione vita-lavoro non è altro che l'attuazione del principio 9 del Pilastro europeo.

Questo per quanto riguarda il legislatore.

Molto è stato fatto anche dalle parti sociali europee (Ces, BusinessEurope, SMEunited, Ceep), a partire dal *Programma di lavoro delle parti sociali europee 2019-2021* in materia di dialogo sociale che, fra le altre iniziative, prevedeva il negoziato di un Accordo quadro europeo sulla digitalizzazione.

L'*Accordo sulla digitalizzazione*, il cui testo conclusivo è stato raggiunto dalle parti nel 2021, in linea con i precedenti accordi autonomi (da ultimo quello sulla violenza e le molestie nei luoghi di lavoro), deve essere recepito entro 3 anni, introducendo misure attraverso la contrattazione collettiva che attuino i contenuti dell'accordo. L'accordo coinvolge l'impresa, i lavoratori e le rappresentanze sindacali rispetto a quattro tematiche: formazione professionale, modalità di disconnessione, intelligenza artificiale e controllo tecnologico sul lavoratore. Ad oggi, purtroppo, non sono state possibili né la traduzione né l'implementazione dello

stesso con Confindustria che ha espresso informalmente un giudizio critico, pur avendolo approvato a livello europeo.

Pur trovandoci in questa situazione di stallo, abbiamo però insieme a Cisl e Uil tradotto l'accordo di cui è disponibile una versione in italiano realizzata dalle organizzazioni sindacali. L'accordo è stato trasmesso alle strutture, invitando a fare il possibile affinché, nonostante il mancato passaggio formale con Confindustria, i principi dell'accordo possano comunque vivere nella contrattazione collettiva nazionale e di secondo livello.

Molti accordi, soprattutto di secondo livello, riprendono principi contenuti in questo accordo e in altri precedenti e risultati in materia di equilibrio vita-lavoro sono anche frutto dei testi di derivazione Europa in materia.

L'accordo presta particolare attenzione al tema dell'impatto della tecnologia sulla qualità del lavoro e della vita delle lavoratrici e dei lavoratori: «Altre sfide comprendono l'organizzazione del lavoro e le condizioni di lavoro, la conciliazione vita-lavoro e l'accessibilità della tecnologia, ivi comprese le infrastrutture, in tutta l'economia e in tutte le regioni».

In questo accordo sono affrontate anche le «modalità di connessione e disconnessione». Come Cgil ci siamo da sempre battuti affinché l'accordo, su questo tema specifico, fosse più chiaro e parlasse di «diritto alla disconnessione». Risultato che non si è potuto raggiungere nel negoziato. Ci eravamo battuti anche affinché l'accordo prevedesse iniziative maggiormente vincolanti e il tono stesso dell'accordo fosse più impositivo e meno discorsivo. Il risultato non si è potuto raggiungere, motivo per cui come Cgil abbiamo espresso un giudizio critico e ci siamo battuti affinché nel successivo programma di lavoro fosse previsto un negoziato per la revisione dell'accordo quadro sul telelavoro del 2002 da trasporre in direttiva.

Il Programma di lavoro delle parti sociali, attualmente in vigore, negoziato in pieno Covid, prevede infatti – fra gli altri punti – la *revisione dell'accordo sul telelavoro del 2002* con un impegno a chiederne alle istituzioni europee la trasposizione in direttiva.

Della revisione dell'Accordo sul telelavoro e della sua possibile



trasposizione in direttiva, oggi si può dire ben poco, se non che – al momento – la trattativa, pur essendo in una fase molto avanzata, vede le rappresentanze datoriali con una opinione non uniforme sugli ultimi passi da intraprendere. La volontà della Cgil, e dell'intero sindacato europeo, è di portare avanti il negoziato e concluderlo entro l'anno al fine di poter procedere alla ratifica dei rispettivi organismi dirigenti e alla sua trasmissione alla Commissione europea per la trasposizione prima delle elezioni europee di giugno 2024.

L'atteggiamento delle parti datoriali nei confronti dei testi proposti dalla Commissione in materia sociale è stato sempre molto critico. C'è stata una opposizione più o meno forte nei confronti di iniziative come la direttiva europea sulla conciliazione vita-lavoro, la direttiva su contrattazione e salario minimo, piattaforme, due diligence etc. L'impressione è che le parti datoriali non vogliano interventi legislativi e minimi comuni denominatori in quanto a diritti sociali. La convergenza verso l'alto a geometria variabile, potremmo chiamarla.

Tutto ciò, però, non sarebbe stato possibile se negli ultimi anni non si fosse data nuova enfasi (se non nuova vitalità) al dialogo sociale europeo che, dopo aver conosciuto anni di gloria nel periodo di Delors, è finito nel dimenticatoio per lungo tempo. Un dialogo sociale europeo che per oltre venti anni non ha mai prodotto un testo da offrire alle istituzioni per la trasposizione in direttiva è un dialogo sociale che non fa uso di una delle sue prerogative massime, ovvero la possibilità di co-legiferare con le istituzioni comunitarie.

Abbiamo quindi messo al centro delle piattaforme rivendicative e di mobilitazione del sindacato europeo la necessità del rilancio del dialogo sociale europeo e più in generale del rispetto e del coinvolgimento delle parti sociali ad ogni livello, tanto che è diventato oggetto anche di discussione della Commissione europea. Il 12 giugno 2023 il Consiglio dell'Unione europea ha infatti adottato la raccomandazione del Consiglio sul rafforzamento del dialogo sociale nell'UE con l'obiettivo di aiutare gli Stati membri nell'attuazione del principio 8 del pilastro europeo dei diritti sociali. Alcuni

dei temi affrontati nella Raccomandazione sono l'adeguatezza dei meccanismi di dialogo sociale; un migliore coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle politiche; promuovere le potenzialità e gli effetti positivi del dialogo sociale; il rafforzamento delle capacità delle organizzazioni delle parti sociali. La Raccomandazione stabilisce una serie di prerogative che saranno importanti anche nella valutazione del processo di accesso all'UE da parte dei paesi candidati.

*Cristina Alessi\**  
Focus flessibilità

L'incontro organizzato dalla *Rivista Giuridica del Lavoro* dimostra quanto sia importante continuare a riflettere sui temi della conciliazione che, pur essendo stati considerati per molti anni temi «di nicchia» – sui quali la riflessione cioè era riservata a una parte della dottrina, in prevalenza femminile –, hanno acquisito negli ultimi anni, complice anche la pandemia, una centralità inattesa. In effetti, proprio l'esperienza della pandemia ha contribuito a diffondere la consapevolezza che si tratti di profili che toccano alcuni dei nodi fondamentali della disciplina del contratto di lavoro subordinato, in particolare l'estensione e, al tempo stesso, i limiti del potere del datore di lavoro sull'organizzazione dell'orario di lavoro.

Per restare al tema di questo intervento, occorre svolgere alcune riflessioni sulla Direttiva n. 2019/1158/UE e sulla sua *non* attuazione nel nostro ordinamento, almeno per quanto attiene ai profili della flessibilità del lavoro in funzione di conciliazione, oggetto dell'art. 9 della direttiva. La legge di attuazione, infatti, si è occupata principalmente dei congedi di paternità, mentre nessuna modifica né integrazione ha interessato la normativa in materia di articolazione dell'orario di lavoro in ragione delle esigenze di conciliazione dei lavoratori e delle lavoratrici. Le ragioni dell'astensione del legislatore sul punto possono forse essere ricondotte alla considerazione secondo cui il nostro ordinamento deve ritenersi già conforme, per questi aspetti, alla direttiva europea e/o alla circo-

\* Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro nell'Università degli Studi di Brescia.

stanza che sul tema della conciliazione esiste una delega, contenuta nel c.d. *Family Act*, che attende di essere attuata e che contiene al proprio interno una disposizione specificamente dedicata alle modalità di lavoro flessibile. Il riferimento è all'art. 4 della l. 7 aprile 2022, n. 32, che al comma 4, n. 2, prevede «incentivi per i datori di lavoro che applicano le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, che, ai fini dell'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro, prevedono modalità di lavoro flessibile con facoltà dei lavoratori di chiedere, secondo le previsioni dei medesimi contratti, il ripristino dell'originario regime contrattuale».

In realtà, come si cercherà di dimostrare, sia l'una che l'altra ragione sono assai discutibili, dal momento che entrambe sollevano qualche perplessità circa il loro fondamento.

In via preliminare, occorre interrogarsi su cosa significhi parlare di flessibilità in funzione di conciliazione, perché sul punto non pare esserci sufficiente chiarezza. Un esempio eclatante è il recente «Codice di autodisciplina di imprese responsabili in favore della maternità», emanato dalla Ministra per la Famiglia, la Natalità e le Pari Opportunità, che inserisce nella parte dedicata all'adattamento dei tempi di lavoro misure la cui efficacia in termini di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, nonché di equa condivisione tra i genitori delle esigenze di cura, hanno da tempo mostrato tutti i loro limiti. Il riferimento è alla flessibilità in entrata e in uscita, nel passaggio al part-time e nell'utilizzo dello *smart working* che, insieme all'obiettivo dichiarato del Codice di favorire la procreazione (nell'introduzione al Codice si dice chiaramente che le imprese «sostengono in primo luogo le donne che vogliono essere madri, riconoscendo l'assoluto rilievo della maternità») ne fanno uno strumento piuttosto arretrato. Il codice fa riferimento, come accennato, al prolungamento di congedi e aspettative, alla flessibilità in entrata e in uscita, spesso applicata in maniera molto limitata nelle organizzazioni produttive, e all'utilizzo del «corretto» *smart working*, che nel Codice viene inteso come «passaggio dal vincolo spazio-temporale agli obiettivi della prestazione». Su tale ultimo aspetto non è possibile soffermarsi,

rinviano alla relazione di Rosita Zucaro; si può tuttavia segnalare come una simile impostazione rischia di perdere di vista proprio la finalità di conciliazione sottesa alla disciplina del lavoro agile. L'individuazione di fasi di lavoro, cicli o obiettivi per i lavoratori agili, infatti, non può prescindere da una valutazione dell'impegno temporale che lo svolgimento dell'attività richiede, in modo da evitare l'invasione dei tempi di vita del lavoratore o della lavoratrice. Il punto è che la conciliazione richiede che i tempi di vita e di lavoro non si sovrappongano, cosa che non sempre si verifica, come ha dimostrato in modo molto chiaro l'esperienza del lavoro agile durante la pandemia.

La Direttiva n. 2019/1158/UE, come si è detto, richiede agli Stati membri di introdurre il diritto alla flessibilità oraria in capo ai genitori, ivi compreso il «secondo genitore equivalente». Se è consentito un inciso, è da segnalare che provvedimenti come quello recentemente assunto dalla Procura di Padova, che ha chiesto la rettifica di numerosi atti di nascita di bambini e bambine di coppie omogenitoriali, incide *anche* sul diritto alla flessibilità, rendendo di fatto impossibile l'esercizio del diritto alla conciliazione per il genitore equivalente.

Tornando al diritto alla flessibilità di cui all'art. 9 della direttiva, il nostro ordinamento non si è affatto adeguato alle previsioni ivi contenute, sul presupposto implicito che le forme di tutela già previste, come la priorità nella trasformazione da *full time* a *part-time* o nell'adibizione al lavoro agile, debbano considerarsi già sufficienti. La direttiva invita al contrario a riconoscere il diritto dei genitori (anche equivalenti) e dei prestatori di assistenza all'organizzazione flessibile dell'orario di lavoro in ragione delle esigenze di conciliazione, cui corrisponde l'obbligo del datore di lavoro di prendere in considerazione la richiesta e di motivare l'eventuale rifiuto o differimento. Si tratta di un diritto apparentemente debole, ma occorre segnalare che la dottrina aveva evidenziato, già prima dell'attuazione della direttiva, l'emersione nel nostro ordinamento del diritto alla conciliazione come limite al potere organizzativo del datore di lavoro. Nel caso della previsione della direttiva, si deve affermare dunque con decisione che ciò che viene delineato è il

diritto a *ottenere* condizioni di lavoro che favoriscano la conciliazione, diritto che certamente è subordinato dalla stessa direttiva a esigenze oggettive, riferibili cioè all'organizzazione produttiva, ma che non per questo perde la sua valenza. Il nostro ordinamento riconosce ipotesi di questo tipo, come nel caso del diritto al congedo formativo ex art. 5 L. 51/2000, ipotesi cioè nelle quali il diritto del lavoratore è subordinato all'inesistenza di esigenze oggettive dell'impresa che ne impediscano l'esercizio o che ne differiscano l'attuazione. Si deve però trattare, per l'appunto, di esigenze oggettive, verificabili cioè dal giudice.

La questione più rilevante che la norma della direttiva pone è dunque il confronto con il potere organizzativo del datore di lavoro in materia di orario di lavoro, che rappresenta forse l'espressione più forte del potere direttivo, non a caso valorizzato dalla giurisprudenza (si pensi alle decisioni in materia di straordinario e di modifica dell'articolazione dell'orario) e scarsamente scalfito dalla stessa contrattazione collettiva. Su quanto le esigenze di conciliazione possano intaccare detto potere è una questione sulla quale i giuristi del lavoro devono certamente riflettere; qualche passo avanti, come si ricava dalla relazione di Luca Marra, sembra essere stato fatto dalla stessa contrattazione collettiva, che tuttavia dovrebbe ripensare più a fondo il proprio approccio ai temi della conciliazione e della condivisione delle responsabilità di cura. Tradizionalmente, infatti, dette questioni vengono affrontate attraverso il riconoscimento del diritto, a certe condizioni, al passaggio al part-time, che è uno strumento assolutamente inefficace nell'ottica della conciliazione, perlomeno finché non verrà utilizzato in maniera più equilibrata da uomini e donne e finché non garantirà gli stessi diritti e le stesse opportunità del lavoro a tempo pieno, anche (ma non solo) in termini di progressione di carriera. Il fatto che il lavoro a tempo parziale sia utilizzato nella stragrande maggioranza dei casi dalle donne incide anche sulla considerazione delle donne come «naturali» destinatarie dei compiti di cura, con evidenti ripercussioni sull'obiettivo, fatto proprio anche dagli interventi della stessa Unione Europea, della equilibrata ripartizione delle responsabilità di detti compiti tra uomini e donne.

La leva della conciliazione, dunque, potrebbe servire a scardinare la considerazione del potere datoriale sull'organizzazione dell'orario di lavoro come impermeabile alle esigenze di vita dei lavoratori. Del resto, qualche passo in questa direzione è stato fatto recentemente dalla stessa giurisprudenza. In un caso ormai celeberrimo, il tribunale di Bologna ha ordinato al datore di lavoro di riorganizzare i turni di lavoro in modo da tenere in considerazione le richieste dei genitori legate all'accudimento dei figli, dal momento che l'articolazione dell'orario imposta dall'impresa aveva reso particolarmente complessa la gestione degli stessi. In questo caso il giudice ha analizzato la questione alla luce del diritto antidiscriminatorio, non ritenendo adeguate le giustificazioni addotte dal datore di lavoro in ordine alla sussistenza di esigenze organizzative tali da richiedere una data suddivisione in turni della giornata lavorative. Il Tribunale, in altre parole, ha richiesto al datore di lavoro di ripensare l'organizzazione dell'orario in modo tale da soddisfare tanto le esigenze aziendali quanto quelle dei genitori lavoratori (Trib. Bologna 31 dicembre 2021). Verrebbe da dire, richiamando il titolo di un film di qualche anno fa, che «si può fare».

Del resto, una delle lezioni che l'emergenza pandemica ci ha impartito è che l'organizzazione produttiva è tutt'altro che rigida, potendosi al contrario individuare nuovi modelli di organizzazione dell'orario e diverse modalità di svolgimento della prestazione anche in tempi molto brevi, ferme restando le esigenze legate alla produttività. Un ruolo rilevante in questa prospettiva può essere giocato, come si è detto, dalla contrattazione collettiva di livello aziendale, proprio per la sua conoscenza della concreta organizzazione produttiva. Si potrebbe pensare, ad esempio, a diverse articolazioni dell'orario di lavoro che tengano conto delle necessità di cura, cui possano accedere lavoratori e lavoratrici che rispondano ai requisiti previsti dalla legge e dalla direttiva europea, anche per periodi di tempo limitati.

In conclusione, è opportuno sottolineare che un segnale nella direzione della valorizzazione delle esigenze di cura (ma non solo) è stato lanciato molti anni fa da una celeberrima sentenza della Corte costituzionale sulle clausole elastiche nel lavoro a tempo

parziale (il riferimento è a Corte cost. n. 210 del 1992). La Corte ha sottolineato che «sarebbe inoltre certamente lesivo della libertà del lavoratore che da un contratto di lavoro subordinato potesse derivare un suo assoggettamento ad un potere di chiamata esercitabile, non già entro coordinate temporali contrattualmente predeterminate od oggettivamente predeterminabili, ma ad libitum, *con soppressione, quindi, di qualunque spazio di libera disponibilità del proprio tempo di vita*, compreso quello non impegnato dall'attività lavorativa». Una simile affermazione, benché formulata in relazione al contratto di lavoro a tempo parziale, si presta in verità a considerazioni di più ampia portata, esprimendo un principio di intangibilità, oltre la soglia determinata dagli obblighi contrattuali, della sfera di vita del lavoratore, e di interessi «altri» rispetto alle esigenze organizzative e produttive. Nella giurisprudenza talvolta detti interessi emergono, ad esempio nelle sentenze in cui si giustifica il rifiuto della prestazione di lavoro straordinario, là dove il lavoratore o la lavoratrice possa far valere esigenze pari o superiori rispetto a quelle del datore di lavoro.

Una rinnovata considerazione dell'equilibrio tra tempi di lavoro e tempi di vita, del resto, si manifesta anche nel moderno mercato del lavoro, specie con riguardo ai lavoratori più giovani, che non paiono più disposti a rinunciare a parte del loro tempo, sia pure in cambio di una retribuzione superiore. Le ricerche svolte sul campo hanno dimostrato che, in molti casi, alla stabilità del rapporto di lavoro si preferiscono rapporti di lavoro più flessibili, anche di breve durata, purché sia possibile soddisfare le proprie esigenze di libera gestione del tempo di non lavoro. Questa nuova attenzione alla qualità della vita richiede alle imprese e alla contrattazione collettiva di pensare a nuove e più innovative modalità di organizzazione dell'orario di lavoro, non solo utilizzando maggiormente il lavoro agile. Lavoro agile che, per inciso, dovrebbe essere tale, nella configurazione che ne dà la legge n. 81/2017, *anche* nelle giornate da svolgersi all'interno dell'organizzazione produttiva. Si tratta di una sfida, tuttavia, che poche imprese hanno saputo cogliere, e ancor meno le amministrazioni pubbliche. Si tratta di una prospettiva, questa, che richiede certamente un ripensamento delle tradizionali



modalità di organizzazione del lavoro e di erogazione dei servizi, ma che appare ormai ineludibile.

### *Riferimenti bibliografici*

- Alessi C. (2021), *La Direttiva 2019/1158/UE: alcune riflessioni su congedi di paternità e flessibilità del lavoro*, in Corti, a cura di, *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale europea*, Vita e Pensiero, 2021, p. 29 ss.
- Alessi C., Bonardi O., Calafà L., D'Onghia M. (2022), *Per una trasposizione responsabile della Direttiva n. 2019/1158, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza*, in RGL, I, p. 111 ss.
- Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro* (2022), a cura di L. Calafà, U. Garigiulo, C. Spinelli, in RGL, n. 4, p. 553 ss. Introduzione e contributi di P. Bozao, M. Faioli, I. Senatori, M. Vitaletti, E. Vivaldi.
- Carabelli U., Fassina L. (2021), *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, I seminari della Consulta Giuridica Cgil, n. 4
- Caruso B. (2020), *Tra lasciti e rovine della pandemia. Più o meno smart working?*, in RIDL, I, p. 215 ss.
- Diritto di conciliazione. Prospettive e limiti della trasposizione della Direttiva 2019/1158/UE* (2022), Quaderno di DLM, n. 14. Contributi di C. Alessi, O. Bonardi, L. Calafà, M. D'Onghia, Mg. Militello, P. Saracini, Ml. Vallauri.
- Faldetta G., Gabriele A., a cura di (2020), *Tempi di vita e di lavoro tra legge e contrattazione collettiva*, in *Quaderni FMV*, 2020.
- Militello M. (2020), *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*, Giappichelli.
- Musso S. (2023), *Tempo di lavoro, tempo di vita. Qualche riflessione dalla storia*, in LDE, n. 2.
- Peruzzi M. (2022), *Orario di lavoro e discriminazione per genitorialità: la soluzione giurisprudenziale prima della l. n. 162/2021*, in RIDL, II, p. 265 ss.
- Scarponi S. (2022), *Discriminazione e cura genitoriale: la modifica dell'orario di lavoro imposta dal datore di lavoro è rilevante?*, reperibile al link [https://bit.ly/IEN\\_Scarponi](https://bit.ly/IEN_Scarponi).
- Vallauri M.L. (2020), *Genitorialità e lavoro. Interessi protetti e tecniche di tutela*, Giappichelli.

*Olivia Bonardi\**  
Disabilità e *caregivers*.  
Problemi aperti e prospettive

1. Anzitutto vorrei ringraziare la *Rivista Giuridica del Lavoro* e la Cgil per essere qui di nuovo a discutere di questi temi fondamentali, riprendendo il filo di un discorso che avevamo iniziato nel gennaio 2020, in occasione del primo convegno organizzato sul tema del recepimento della Direttiva n. 2019/1158 (su cui v. C. Alessi, O. Bonardi, L. Calafà, M. D’Onghia, 2022).

Vorrei ora aggiungere che il titolo di questa iniziativa, «Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro» non avrebbe potuto essere più azzeccato. Esso si riferisce chiaramente alle due nuove principali riforme che insistono sul tema della conciliazione: al d.lgs. 105/22, attuativo della citata direttiva europea, e alla legge delega n. 32/2002, c.d. Family Act. Ma non solo, dato che altre importantissime riforme legislative sono state approvate e sono tuttora in corso di approvazione. Si deve tenere infatti conto anche dell’introduzione dell’Assegno Unico universale e della novella del Codice delle pari opportunità (d.lgs. n. 198/2006) che, all’art. 25 *bis*, ha allargato la nozione di discriminazione di genere includendovi quella basata sulle esigenze di cura personale o familiari. Se, inoltre, si guarda in particolare alle innovazioni che incidono sulle questioni connesse alla disabilità, si deve altresì tener conto della fondamentale legge n. 227/21, intitolata Delega al Governo in materia di disabilità (O. Bonardi 2022), e altresì della recentissima legge n. 33/2023 di delega sulle politiche in materia di persone anziane, che finalmente fornisce un quadro normativo volto a fronteggiare

\* Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l’Università di Milano.

il tema della non autosufficienza (F. Maino, C.V. De Tommaso, 2023). *Last but not least*, quali saranno gli esiti di questo imponente e importante processo di riforma dipenderanno in gran parte dall'attuazione dei progetti e dalle risorse destinati alle infrastrutture sociali, delle famiglie, delle comunità e del terzo settore di cui alla Missione 5 del PNRR (E. Vivaldi 2022).

Ci troviamo quindi a discutere di conciliazione non solo in presenza di ben tre deleghe aperte, ma anche in un momento in cui non è ancora chiaramente intelligibile quali saranno gli sviluppi futuri. Ciò obbliga necessariamente a tenere ogni giudizio sospeso. Per questo, è opportuno muovere da una serie di spunti di riflessione di carattere più ampio, pur non trascurando di dare conto di come, alla luce delle nuove disposizioni già in vigore, stiano cambiando la tutela della disabilità e dei *caregivers*.

2. Vorrei partire dalla considerazione che nessuna persona nasce, vive e muore autonoma: tutti nella vita abbiamo bisogno degli altri e sperimentiamo diversi gradi di autonomia e di dipendenza (Campebelli 2010, 600 e s.). Quindi, per parlare di conciliazione si deve ragionare su come una società nel suo complesso si organizza per fare fronte alle diverse fasi di più o meno ampia autonomia e alle fasi di dipendenza che sperimenta la persona, per l'essere in fasce, per l'influenza di pochi giorni, per la patologia oncologica, per la gravidanza, per la disabilità gravissima o per la non autosufficienza in vecchiaia. Se si muove da questo approccio, la disabilità si rivela un punto di osservazione privilegiato. Le questioni che solleva riguardano il tipo di famiglia a cui vogliamo riferirci, il tipo di conciliazione di cui abbiamo bisogno, il tipo di società che abbiamo e che vorremmo. Ciò impone di discutere e ragionare non solo sui mutamenti della famiglia (monoparentale, omogenitoriale, allargata e via dicendo), ma anche e soprattutto su quale sia, e debba essere, da un lato, il ruolo della famiglia rispetto all'individuo e rispetto al suo diritto di autodeterminazione e, dall'altro, il rapporto con le istituzioni e i servizi sociali. Se si leggono le norme della legge delega sulla disabilità ci si accorge che anche il pur encomiabile tentativo di riconoscere il diritto di partecipazione del disabile

alla definizione del progetto individuale di inclusione attribuisce al principale destinatario dell'intervento normativo un ruolo che è pur sempre quello di partecipe e non di protagonista: il progetto è deciso ad altri, con l'assistenza del *caregiver* o con il tutore legale, come se tutti i disabili non fossero capaci di intendere e di volere (anche se, per il minore, la questione si pone certamente in termini diversi). Allora ci si chiede quale sia il margine di autodeterminazione della persona, quale sia il ruolo di sostegno della famiglia, quale sia quello dei servizi socio-sanitari. Quindi ci si deve anche domandare quale sia l'equilibrio tra le funzioni del *caregiver* e quelle dei servizi pubblici. Su questo aspetto la partita che si apre adesso per l'implementazione delle riforme e dei progetti previsti nell'ambito del PNRR è fondamentale.

È bene sottolineare subito che le riforme attuate e *in itinere* muovono da un approccio decisamente avanzato e hanno tutto il potenziale per realizzare un effettivo, importante progresso. Penso in particolare alla nuova definizione di disabilità bio-psicosociale, al diritto alla valutazione multidimensionale e al progetto personalizzato (pur con i limiti cui si è accennato sopra), alla nuova definizione di anziano non autosufficiente e ai progetti per la deistituzionalizzazione. Però, se guardiamo a queste riforme con le lenti di chi conosce e vive quotidianamente le disfunzioni e i disservizi del nostro sistema di assistenza e prendiamo in considerazione quali sono le risorse messe in campo, allora i motivi di preoccupazione non mancano.

Ma su questo aspetto tornerò in prosieguo.

**3.** Il quadro normativo posto a regolamentazione del diritto di conciliazione è il frutto di un lungo e lento cammino volto all'affrancamento dal modello sessista di divisione dei ruoli famigliari e sociali. L'intervento legislativo è partito da (e ha continuato a ruotare su) uno solo dei bisogni di conciliazione: la maternità. Si è iniziato con la tutela della gravidanza e del figlio, poi si è modificato l'impianto normativo, non senza fatica, tenendo conto della responsabilità di entrambi i genitori. In seguito ci si è accorti delle famiglie monoparentali e di quelle arcobaleno e altre modifiche

sono recentemente arrivate. L'impostazione, tuttavia, nonostante gli indubbi progressi, rimane strabica. Se noi leggiamo il *Family Act* e la riforma istitutiva dell'Assegno unico universale (Bozzao, 2022) ci accorgiamo di come le norme, e la delega, siano impostate quasi esclusivamente a misura di una famiglia costituita da mamma, papà e bambini. Certamente le esigenze di stimolo della natalità e di ammodernamento delle forme di tutela, che costituiscono il faro che ha guidato il legislatore, sono fondamentali. Ma non si possono non considerare i mutamenti demografici in atto, la presenza, e costante crescita, di anziani non autosufficienti e il fatto che, anche laddove la famiglia, intesa come nucleo sociale di individui che vivono nella stessa abitazione si restringe, è pur sempre sull'insieme delle persone legate da vincoli di parentela, affinità o affetto, che grava la gestione dei bisogni legati alle situazioni di dipendenza delle persone. Nel *Family Act* si prendono in considerazione solo i figli disabili; nel nuovo Assegno unico i fratelli e le sorelle disabili, che prima erano presi in considerazione ai fini del diritto e del calcolo dell'assegno per il nucleo familiare, non sono adeguatamente considerati. Infatti, la maggiorazione dell'assegno per altri familiari disabili a carico è riconosciuta solo in presenza di figli minori all'interno del nucleo familiare. In mancanza di questi ultimi non si accede alla tutela (a meno che non permangano i requisiti per accedere alla vecchia prestazione dell'assegno per il nucleo familiare, che però dipende anche dalla percentuale di reddito familiare derivante dal lavoro subordinato). Ho fatto questo esempio per dare l'idea del modo in cui ancora oggi guardiamo al concetto di famiglia. Ma si potrebbe aggiungere che anche il processo di estensione dei diritti alle varie composizioni familiari, che pure sono state recentemente riconosciute dal legislatore, rimane lacunoso e incompiuto. Basti pensare al silenzio del legislatore e all'esplicito mancato riconoscimento da parte dell'Inps del diritto di assistere i familiari della persona alla quale si è uniti con un patto di convivenza (G. Pistore 2020; O. Bonardi 2023).

Frutto di una stratificazione normativa priva di un adeguato disegno organico è altresì il diritto di conciliazione alle altre situazioni di dipendenza. Il primo intervento è stato predisposto a

fronte delle situazioni di handicap grave con l'art. 33, l. n. 104/92. Anche questa disposizione è stata costruita anzitutto a misura dei genitori di bambini disabili gravi<sup>1</sup> e l'evoluzione successiva ha disegnato un quadro di diritti che deriva dall'intreccio normativo tra la l. n. 104/92 e il t. u. maternità, ed è attraverso questo intreccio che è passato anche il diritto di conciliazione per i *caregivers* dei 3,8 milioni di anziani non autosufficienti. Ai due testi base di cui si è detto si sono poi aggiunte varie disposizioni, sparpagliate tra il codice delle pari opportunità, le altre leggi antidiscriminatorie e le specifiche norme relative alle forme di lavoro flessibile.

La strategia regolativa basata sull'estensione delle misure inizialmente pensate per la maternità non viene invece seguita per la tutela di altre fragilità, che, dopo i primi interventi della contrattazione collettiva, viene presa in considerazione dal legislatore prima nell'ambito del part-time e del lavoro agile e poi delle speciali misure antipandemia. È così che misure *ad hoc*, quali la flessibilità del lavoro e l'allungamento del periodo di comporro sono state riconosciute ai portatori di patologie gravi, specialmente oncologiche ma non solo, e in seguito ai loro *caregivers*.

**4.** Non potendo qui entrare nel merito di tutte specifiche disposizioni riguardanti la posizione dei *caregivers*, mi limito a osservare come essa rimanga sostanzialmente incentrata sulla disposizione di cui all'art. 33, l. n. 104/92, che riconosce il diritto a tre giorni di permesso al mese per i familiari che assistono un disabile grave, così come definito dall'art. 3, co. 3 della medesima legge. A questa tutela si aggiungono il diritto al congedo straordinario previsto dall'art. 42, t.u. Maternità (e prima ancora dalla legge n. 53/2000), i limiti alle possibilità di trasferimento del lavoratore *caregiver*, la possibilità di esonero facoltativo dal lavoro notturno e limitate priorità di accesso al lavoro part-time. Ulteriori disposizioni erano state introdotte con la legislazione di emergenza durante la

<sup>1</sup> Anche se sin dalla sua prima formulazione il c. 3 dell'art. 33 estendeva il diritto ai permessi per assistenza anche a colui che assiste una persona con handicap in situazione di gravità, parente o affine entro il terzo grado, convivente.

pandemia, ma la grande maggioranza di esse ha avuto carattere temporaneo e solo in parte è confluita nelle nuove disposizioni normative.

Con l'attuazione della Direttiva n. 2019/1158/UE il quadro normativo è sensibilmente migliorato, ma meno di quanto avrebbe dovuto, permanendo tuttora profili di inattuazione della normativa europea. La direttiva riconosce un numero di permessi ai lavoratori decisamente inferiore a quello previsto dalla l. n. 104/92, in quanto attribuisce al lavoratore prestatore di assistenza cinque giorni di permesso all'anno, senza prevedere un obbligo di retribuzione (o di indennità sostitutiva) per le assenze. Però il diritto ai cinque giorni di permesso stabilito dalla direttiva ha un ambito di applicazione più ampio rispetto all'art. 33 l. n. 104/92. La direttiva infatti dà una definizione più ampia sia del prestatore di assistenza, sia nella situazione della persona che necessita di detta assistenza. I diritti da essa riconosciuti quindi non sono subordinati a quel così stringente criterio di accertamento della situazione di handicap grave previsto dalla l. n. 104/92. Ed è bene osservare subito come invece anche le norme nazionali di attuazione della direttiva europea abbiano mantenuto fermo quel requisito e come tutte le disposizioni in materia continuino a ruotare intorno ad esso. Peraltro, si deve anche tenere presente che, sebbene dalla legge delega sulla disabilità non emerga un criterio specifico di revisione dei diritti previsti dall'art. 33, l. n. 104/92, né dei criteri di accesso collegati alla situazione di handicap grave, la riforma che verrà avrà come primo obiettivo quello di ridefinire la nozione stessa di disabilità e ciò non potrà non implicare, forse solo indirettamente, anche la modifica della nozione di handicap grave e delle relative conseguenze. Certo, la legge delega prevede una definizione più ampia e aggiornata di disabilità e quindi la predisposizione di una serie di servizi idonei a realizzare livelli di tutela più avanzati, ma come si è accennato sopra il giudizio non può che rimanere sospeso.

Inoltre, il prestatore di assistenza è definito nella direttiva come persona che vive con il soggetto che ha bisogno di cure o il familiare, laddove per familiare si intendono il coniuge o partner di un'unione civile, i figli e i genitori. L'alternativa tra il legame di

familiarità e quello di convivenza fa sì che anche familiari con diversi gradi di parentela rispetto a quelli indicati siano inclusi ove conviventi e consente altresì il riconoscimento del diritto di prestare cure al convivente non legato da alcun vincolo familiare. Si tratta quindi di una definizione diversa da quella nazionale che riconosce il diritto solo ai parenti entro il terzo grado ma secondo un ordine di priorità gerarchico predefinito dal legislatore, ancorché in parte (e purtroppo solo in parte) ridimensionato con il d.lgs. 105/22. Sotto altro profilo, nella direttiva anche la definizione del destinatario delle cure è più ampia rispetto a quella nazionale di portatore di handicap grave, essendo riferita a persona che necessita «di notevole assistenza o sostegno a causa di condizioni di salute gravi» e quindi comprensiva anche di situazioni patologiche non necessariamente riconducibili alla nozione di disabilità.

Pur con questi rilevanti limiti, le innovazioni apportate con il d.lgs. n. 105/22 sono importanti. Anzitutto si aggiorna la l. n. 104/92, estendendo i diritti di assistenza ai partner di un'unione civile e ai soggetti uniti da un patto di convivenza, che vengono equiparati al coniuge, pur restando aperto, come si è già accennato, il problema dell'assistenza agli affini del convivente. Inoltre, finalmente si supera quella regola del referente unico che a partire dalla riforma Brunetta affidava alla responsabilità di cura a un solo familiare, che veniva individuato seguendo un rigoroso ordine gerarchico dal quale si poteva scalare solo qualora quello posto prima graduatoria fosse stato di età superiore ai 65 anni o inabile. Ciò poneva inevitabilmente tutta una serie di problemi e anche difficoltà di gestione quotidiana molto gravi. In primo luogo perché quando è lo Stato a stabilire quale dei familiari debba prestare cure si ha chiaramente una violazione del principio fondamentale di libertà di autodeterminazione, del bisognoso di assistenza in primo luogo ma anche del prestatore. Concretamente si rischia di imporre un dovere di assistenza ad una persona inadatta – vuoi perché disinteressata, vuoi perché totalmente incapace di prestare attenzione a quelle esigenze quotidiane che invece simili situazioni possono comportare (basti pensare all'esigenza di somministrare farmaci, di compiere elementari cure sanitarie quali una medica-



zione o un'iniezione o di accompagnare la persona presso le strutture sanitarie) mentre un altro parente/convivente potrebbe avere tutte le capacità e la volontà di farlo. Finalmente con il d.lgs. n. 105 si torna alla possibilità della condivisione dei compiti di cura. La flessibilità di scelta così concessa però riguarda solo i parenti entro il secondo grado, rimanendo la possibilità di assistenza da parte di quelli di terzo subordinata ai criteri gerarchici di cui si è già detto sopra. Inspiegabilmente però non si sono modificati anche i criteri, sempre rigorosamente gerarchici, di accesso al congedo straordinario di cui all'art. 42, t.u. maternità, che è tra l'altro richiesto nelle situazioni di bisogno più gravi.

5. L'altra grande importante novità del d.lgs. n. 105/22 è il riconoscimento del diritto a favore dei prestatori di assistenza a forme di lavoro flessibili. Inizialmente, lo schema di decreto predisposto dal Governo riguardava solo il diritto di priorità nell'accesso al part-time e al lavoro agile; a seguito dei pareri delle Camere esso è stato esteso a tutte le forme di lavoro flessibile. La riforma pone due ordini di problemi. Anzitutto, il legislatore parla di priorità e non di diritto di richiedere e di accedere a dette forme di lavoro. Come già accennato da Cristina Alessi, si deve chiarire che, anche alla luce dell'esigenza di interpretazione conforme alla direttiva UE, il concetto di priorità non va inteso come possibilità di accesso solo a condizione che il datore di lavoro abbia deciso di attivare forme di lavoro flessibili, bensì come diritto di richiedere, e obbligo dal datore di lavoro di prendere in considerazione, in ogni caso le richieste dei dipendenti. In secondo luogo, la priorità va intesa come criterio di scelta da adottare in caso si debba stabilire chi abbia precedenza in presenza di più soggetti che ne abbiano fatto domanda. Altro ancora è il problema di stabilire cosa succeda in caso di più lavoratori con diritto alla priorità, sia per le stesse esigenze di assistenza, sia per bisogni di cura propri o per responsabilità genitoriali. Credo che l'unica via per uscire da questo tipo di problematiche sia quella di riferirsi al concetto di accomodamento ragionevole, di cui sicuramente è titolare il disabile e che indirettamente dovrebbe essere riconosciuto anche al *caregiver*. Per diritto

vivente, infatti, i congedi relativi ai permessi riconosciuti ai prestatori di assistenza sono funzionali al godimento dei diritti fondamentali del disabile; dunque dovrebbero essere interpretati e applicati alla luce dei diritti di quest'ultimo. Inoltre il medesimo diritto discende dal divieto di discriminazione associata per disabilità già riconosciuto dalla Corte di giustizia UE, e dalla lettura della Direttiva n. 2019/1158/UE, che riconosce al prestatore di assistenza un diritto alla flessibilità del lavoro assai più ampio, definito nei considerando come diritto di definire l'agenda di lavoro. La ricerca di un a.r. delle diverse necessità sarebbe il modo migliore per assicurare il dialogo, la partecipazione e la cooperazione dei lavoratori, che consentirebbe di dare voce alle esigenze di questi e a conciliarle con quelle dell'impresa, anche e soprattutto in una logica di revisione delle forme di organizzazione aziendale e di organizzazione dei tempi di lavoro.

**6.** Un'altra rilevante innovazione apportata dal d.lgs. n. 105/22 è l'introduzione di nuovi divieti di discriminazione. Si è già accennato alla l. n. 162/21 che ha inserito nel divieto di discriminazioni basate sul sesso contenuto nel codice delle pari opportunità anche quella fondata «sulle esigenze di cura personali o familiari». Con il d.lgs. n. 105/22 si aggiunge alla l. n. 104/92 il nuovo art. 2 *bis*, che vieta di discriminare i lavoratori che chiedono o usufruiscono dei benefici di cui all'art. 33 o di quelli di cui agli artt. 33 e 42, d.lgs. n. 151/01, all'art. 18, co. 3-*bis* della l. 81/17, e all'art. 8 del d.lgs. n. 81/15, nonché di ogni altro beneficio concesso ai lavoratori medesimi in relazione alla condizione di disabilità propria o di coloro ai quali viene prestata assistenza e cura.

Si tratta di previsioni importanti, che tuttavia pongono alcuni problemi applicativi, in quanto si sovrappongono ai generali divieti di discriminazione per disabilità di cui al d.lgs. n. 216/03, che si ricorda comprende quella per associazione, e alla l. n. 67/06. Senza poter entrare qui nel merito delle complesse questioni che la sovrapposizione di più divieti pone, si sottolinea come il moltiplicarsi dei divieti possa sollevare delicate questioni in ordine all'individuazione dei soggetti protetti e alla definizione degli ambiti di compa-

razione. Ciò anche perché sia la definizione di disabile di derivazione europea, sia la definizione di *caregiver* di cui alla Direttiva n. 2019/1159 sono molto più ampie rispetto alle disposizioni introdotte con il d.lgs. 105/22, che fanno sempre riferimento ai soggetti di cui agli artt. 3, co. 3 e 33, l. n. 104/92. Pare dunque che i preventivi, generali divieti di discriminazione mantengano un livello di tutela più elevato, in relazione al più ampio ambito di applicazione, all'estensione della legittimazione processuale, al regime alleggerito dell'onere della prova e al rito processuale applicabile.

7. La più recente legge delega n. 33/23, sulla non autosufficienza degli anziani – in linea con quanto stabilito dalla legge n. 227/21 di riforma della legge quadro sull'handicap – introduce un percorso importante e innovativo per la gestione della non autosufficienza, ma separato rispetto a quello previsto per la disabilità. Essa prevede l'istituzione dello Snaa – il sistema nazionale per la popolazione anziana non autosufficiente – e mira in questo modo al governo unitario delle diverse istituzioni, nazionali, regionali e locali, che hanno competenze in materia. La definizione di popolazione anziana non autosufficiente sarà basata sull'età, sulla condizione di fragilità e sull'eventuale sussistenza di una disabilità progressiva. L'anziano accederà così alla nuova Vamu: la valutazione multidimensionale unificata, che viene definita secondo criteri standardizzati e omogenei ed è sulla base di questa che sarà erogata la nuova prestazione universale assistenziale nazionale, volta a sostituire le procedure e le indennità di invalidità civile e l'assegno di accompagnamento. La nuova prestazione universale sarà stabilita secondo lo specifico bisogno, assorbirà indennità di accompagnamento e non potrà essere inferiore a questa, ma potrà consistere alternativamente, a scelta del richiedente, in un trasferimento monetario o nella prestazione dei servizi. È invece a livello locale che vengono organizzate le prestazioni di assistenza mediante l'istituzione, presso le case di comunità, dei Pua (punti unici di accesso) ove, con la partecipazione della persona destinataria, dei *caregivers* familiari e degli enti del terzo settore viene definito il Pai (progetto individuale di assistenza).

Anche questa riforma prevede misure innovative importanti volte a modernizzare il sistema di assistenza. I nuovi servizi, le nuove forme di assistenza sia per gli anziani che per i disabili, la deistituzionalizzazione, il superamento del modello delle Residenze per anziani e l'introduzione di forme di *cobousing* e di assistenza domiciliare sono un obiettivo fondamentale che avvicina il nostro sistema di welfare a quel principio di mantenimento della persona nella propria comunità che costituisce la massima realizzazione del diritto fondamentale delle persone all'autodeterminazione e all'inclusione sociale. Tuttavia, la legge non prevede la destinazione di adeguate risorse finanziarie e soprattutto umane. I fondi del PNRR, che sono sostanzialmente l'unica riforma aggiuntiva prevista, non possono essere destinati alla spesa corrente ma solo alle strutture. Ciò implica l'ulteriore rischio, già da più parti evidenziato, di avere moderni centri di assistenza privi del personale necessario per farli funzionare. Il saggio di Vivaldi nel fascicolo monografico della *Rivista Giuridica del Lavoro* che stiamo presentando affronta benissimo questo problema. A ciò si deve aggiungere che la nuova l. n. 33/23 si caratterizza per la costante delimitazione dei diritti e delle prestazioni all'ambito delle risorse disponibili. Addirittura l'art. 2 riconosce il diritto ad autodeterminarsi in maniera indipendente e alla continuità di vita e di cura presso il proprio domicilio entro i limiti e i termini definiti dalla programmazione integrata, anche con il contributo del servizio civile universale, anche attraverso la rete delle farmacie, sempre nei limiti delle compatibilità finanziarie. Inoltre, all'art. 4 le prestazioni del progetto individuale di assistenza sono attivabili esclusivamente sulla base del budget di cura e di assistenza prestabilito. Ancora più significativo è l'art. 5, che attribuisce al Governo una specifica delega «per la sostenibilità economica e la flessibilità dei servizi», dedicato alla nuova prestazione universale graduate base al bisogno, alla rimodulazione delle agevolazioni contributive e fiscali e alla formazione del personale addetto al supporto per l'assistenza degli anziani, ove si limitano di risorse disponibili a quelle definite all'art. 8. Si tratta sostanzialmente dei fondi per le non autosufficienze, del Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare, del Fondo per il finanzia-

mento delle attività di informazione e comunicazione a sostegno alla componente anziana dei nuclei familiari. Come già detto, un ruolo centrale è attribuito ai fondi del PNRR che, alla Missione 5, componente 2, investimento 1.1, destina risorse per la realizzazione delle Case della comunità e la presa in carico della persona, per il potenziamento dei servizi domiciliari e della telemedicina. Si tratta di una scommessa importante, su cui pesano le difficoltà strutturali dei Ministeri ad emanare i bandi e le difficoltà degli enti locali nell'attuazione dei progetti. Ulteriore elemento estremamente problematico deriva dall'affidamento che la legge delega fa sul coordinamento tra il livello nazionale e le istituzioni locali. In buona sostanza, una volta superati gli ostacoli insiti nell'attuazione della Missione 5 del PNRR, il funzionamento del sistema dipenderà dalle capacità di *governance* e di coordinamento tra il livello centrale e i servizi territoriali. La questione è di non poco conto, se solo si hanno a mente le difficoltà e i continui fallimenti che da tempo immemore accompagnano i tentativi di coordinamento anche solo tra servizi sanitari e sociali locali.

Si tratta questioni che potrebbero impattare misura assai rilevante sulla condizione dei *caregiver*: il rischio che i processi di deistituzionalizzazione si traducano in un ulteriore affidamento dei compiti di assistenza alle famiglie – e, quindi, in assenza adeguate politiche volte alla condivisione della cura, alle donne – con un aggravamento del loro carico di lavoro non può essere sottovalutato. A ciò si deve aggiungere il rischio connesso alla separazione delle procedure per l'accertamento e la gestione della disabilità e della non autosufficienza degli anziani. Le certificazioni sono differenti, i percorsi (salvo il caso dell'anziano con pregressa disabilità) sono separati. Rimane un dubbio: siamo sicuri che con le nuove riforme, con la nuova definizione di anziano non autosufficiente e con il nuovo accertamento, al *caregiver* dell'anziano verranno comunque riconosciuti tutti i diritti di assistenza e tutte le protezioni a cui attualmente accede passando attraverso il riconoscimento della disabilità grave dell'anziano ex art. 3, co. 3, l. n. 104/92? Se il disabile e l'anziano non autosufficiente dovranno seguire percorsi separati, per poter applicare tutte le norme specifiche costruite sul

disabile grave – che già sono limitative rispetto quanto previsto dall’ordinamento europeo – occorrerà quantomeno una norma di raccordo ed è quindi fondamentale prestare particolare attenzione a questo profilo di attuazione delle leggi delega. È pur vero che resterebbero i divieti generali di discriminazione di cui si è detto sopra, ma in mancanza di detto raccordo il diritto ai permessi, ai congedi e a tutte le misure di flessibilità del tempo di lavoro dovrebbe passare attraverso la richiesta di riconoscimento della disabilità dell’anziano non autosufficiente, e non è scontato che ciò possa avvenire. In caso di diniego si potrebbero prospettare seri dubbi di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost., in quanto si realizzerebbe una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni comparabili e una violazione del principio di solidarietà e della tutela dei diritti inviolabili della persona anche nelle formazioni sociali. Si tratterebbe di aprire un contenzioso che richiederebbe tempo e un dispendio notevole di risorse e competenze, con il rischio che nelle more del procedimento molte persone rimangano escluse dalle tutele. Oltretutto il rimedio della disapplicazione diretta da parte dei giudici nazionali del divieto di discriminazioni per disabilità non pare pacificamente esperibile con riferimento alla situazione dell’anziano, in quanto la nozione di disabilità accolta dalla Corte di giustizia UE, attorno alla quale ruota la tutela, è incentrata sulle menomazioni che incidono sulla capacità di lavoro e risulta quindi difficilmente applicabile al caso dell’anziano già collocato al di fuori della popolazione attiva<sup>2</sup>. Sarebbero invece azionabili i diritti di assistenza e alla flessibilità riconosciuti dalla Direttiva n. 2019/1158.

**8.** In conclusione, il quadro normativo, in continua evoluzione, presenta luci e ombre. Con le recenti riforme e, soprattutto con il d.lgs. n. 105/22 si sono fatti notevoli passi avanti per migliorare la condizione dei prestatori di assistenza e grandi aspettative si

<sup>2</sup> Si v. Cgue 18.03.2014, C-363/12, Z., relativa al mancato riconoscimento della condizione di disabilità e di tutela della maternità di una lavoratrice che, a causa di una grave patologia aveva avviato un percorso di maternità surrogata.

nutrono con riferimento all'attuazione delle due leggi delega sulla disabilità e sulla non autosufficienza. Gli investimenti che sono in corso di realizzazione nell'ambito del PNRR costituiscono un elemento centrale e imprescindibile. Nessuna riforma legislativa infatti può sortire alcun effetto se ad essa non si accompagna una effettiva volontà di attuazione sul piano amministrativo e la messa in campo delle risorse all'uopo necessarie. Ma è proprio sotto questo profilo che si manifestano le maggiori perplessità: le difficoltà di implementazione del PNRR – unite ai difetti strutturali della *governance* dei servizi di assistenza da un lato e alla limitatezza delle risorse da destinare alla spesa corrente dall'altro – espongono al rischio che così importanti riforme restino solo sulla carta e che il nostro sistema di *welfare* resti ancora a lungo attestato sul modello familista, con inevitabili ricadute sulla condizione delle donne, che resterebbero le principali prestatrici di assistenza. Ho manifestato qui una serie di dubbi ed evidenziato alcune difficoltà non certo per suggerire un atteggiamento scettico o arrendevole. Come ho già più volte sottolineato, siamo ancora nel mezzo delle riforme e ogni giudizio non può che restare sospeso. Ma proprio la particolarità di questo momento suggerisce di approcciarsi al tema delle riforme parallele con la consapevolezza dei rischi e delle problematiche che si potranno incontrare, al fine di mantenere alta l'attenzione e di assicurarsi che su questioni centrali che riguardano la tenuta del nostro sistema sociale non si ripropongano le annose problematiche che sinora abbiamo conosciuto.

### *Riferimenti bibliografici*

- Alessi C., Bonardi O., Calafà L., D'Onghia M. (2022), *Per una trasposizione responsabile della Direttiva 2019/1159 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza*, in *Riv. Giur. Lav.*, I, 111.
- Bonardi O. (2022), *Luci e ombre della nuova legge delega sulla disabilità*, in <https://www.italianequalitynetwork.it/luci-e-ombre-della-nuova-legge-delega-sulla-disabilita/>.

- Bonardi O. (2023), *Il diritto di assistere. L'implementazione nazionale delle previsioni a favore dei caregivers della Direttiva 2019/1158 in materia di conciliazione*, in *Quad. Dir. Lav. Merc.*, n. 14, 103.
- Bozzao P. (2022), *Il welfare dei figli, tra Family Act e (attuazione della) Direttiva UE n. 2019/1158*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2022, I, 578.
- Campedelli M., *Conclusioni. Nella crisi, un diritto «di» welfare? Tra evidenze, diritti e sperimentabilità*, in Campedelli M., Carrozza P., Pepino L. *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, il Mulino, 2010, 553.
- Maino F., De Tommaso C.V. (2023), *Riforma non autosufficienza: i contenuti della Legge Delega approvata dal Parlamento*, in <https://www.secondowelfare.it/long-term-care/riforma-non-autosufficienza-i-contenuti-della-legge-delega-approvata-dal-parlamento/>.
- Pistore G., *Permessi e congedi per l'assistenza alle persone con disabilità. Stato dell'arte e profili critici alla luce della l. 76 del 2006*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*, n. 375/2018.
- Vivaldi E. (2022), *PNRR e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente*, in *Riv. Giur. Lav.*, I, 630.



*Giampiero Griffo\**  
La conciliazione lavoro-vita  
per le persone con disabilità e le loro famiglie

SOMMARIO: **1.** La Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità. – **2.** I tempi di vita e le persone con disabilità. – **3.** La legge legislazione italiana in materia di discriminazione. – **4.** Benefici a lavoratori con disabilità e caregivers di persone con disabilità. – **5.** Telelavoro e *smart working*. – **6.** Familiari *caregivers* e riconoscimento delle attività svolte.

*1. La Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità*

La ratifica della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità<sup>1</sup> (CDPD) delle Nazioni Unite con legge n. 18/2009 ha introdotto in Italia – al pari di altri 186 paesi aderenti all’ONU, il 96,6% dei membri – un nuovo paradigma culturale, tecnico e giuridico nel rispetto dei diritti di questi cittadini. Si passa dalla lettura tradizionale dell’incapacità come problema individuale e sanitario alla presa d’atto che le persone con disabilità sono discriminate e senza pari opportunità per responsabilità della società; dalla condizione di essere considerati cittadini invisibili a quella di divenire

\* Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità e Co-direttore del *Center for governmentality and disability studies* «Robert Castel» (CeRC) dell’università Suor Orsola Benincasa di Napoli.

<sup>1</sup> Il termine *persone con disabilità* è quello universalmente accettato a livello internazionale. Per una spiegazione dell’utilizzo di questo termine vedi «Le buone prassi nell’uso delle parole: le parole sono pietre» in *Le idee vincenti. Esempi di buone prassi nello sviluppo della cultura imprenditoriale e dell’accoglienza*. Pesaro, progetto *Equal* Albergo via dei matti numero zero, [2005].

persone titolari di diritti umani; dall'approccio basato sulle politiche dell'assistenza e della sanità a quello che rivendica politiche inclusive e di *mainstreaming* nelle politiche generali; dal venir considerati oggetti di decisioni prese da altri a diventare soggetti consapevoli che vogliono decidere della propria vita.

Sono cambiamenti di approccio che fanno proprio il modello sociale della disabilità basato sul rispetto dei diritti umani e che si sintetizzano nello slogan del movimento mondiale delle persone con disabilità «niente su di noi senza di noi». Si tratta di un vero e proprio terremoto culturale, come sbocco di un processo pluridecennale<sup>2</sup> che avrà conseguenze non solo nel campo della disabilità. Infatti la nuova consapevolezza che la disabilità è una produzione sociale ed è una condizione ordinaria che ogni essere umano vivrà nel corso della propria esistenza, impone alla società di tenerne conto in tutte le decisioni legate allo sviluppo e all'organizzazione sociale, come sottolineano gli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. La tutela dei diritti umani, le politiche di inclusione sociale, l'organizzazione della società basata sull'*Universal design*<sup>3</sup> e la piena partecipazione di tutti i cittadini, riguardano le società in generale, tutte le società. Anche nel campo delle politiche sulle persone anziane, che rappresenta una nuova sfida nelle politiche sociali dei paesi come l'Italia che invecchiano più di altri paesi, l'applicazione della CDPD implica cambiamenti profondi delle strategie politiche<sup>4</sup>.

L'articolo 3 sui principi generali supera la lettura dell'incapacità psico-fisica e pone al centro molti principi mai applicati alle persone con disabilità. Sono i principi su cui si basa il rispetto dei diritti umani, che, proprio perché negati alle persone con disabilità<sup>5</sup>, hanno portato le Nazioni Unite ad approvare una nuova

<sup>2</sup> Il primo documento delle Nazioni Unite sulla disabilità è del 1971.

<sup>3</sup> È l'approccio alla progettazione di politiche, ambienti, beni e servizi che tiene conto di tutte le diversità umane.

<sup>4</sup> La legge delega 33/2022 sugli anziani e non autosufficienti non ha ancora concepito il cambiamento di paradigma della CDPD.

<sup>5</sup> Vedi il rapporto *Human Rights & Disability* (2002), commissionato dall'*United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights* di Geneva, realizzato

convenzione.

La Convenzione riconosce che le persone con disabilità sono discriminate e hanno mancanza di pari opportunità a causa dei trattamenti differenziati senza giustificazione, dei pregiudizi, degli ostacoli e delle barriere che la società frappone loro. Infatti all'articolo 1, co. 2, si afferma che «Per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri». La disabilità quindi è una relazione sociale tra le caratteristiche delle persone e la maniera in cui la società ne tiene conto. Inoltre vi sono condizioni che producono multidiscriminazioni, per cui nella Convenzione particolare attenzione viene posta alle donne e ai bambini con disabilità, con due articoli specifici (6 e 7).

Per superare questa situazione la Convenzione interviene per garantire la progressiva inclusione sociale delle persone con disabilità. Scopo della Convenzione, infatti, è proibire tutte le discriminazioni basate sulla disabilità (cfr. art. 2) e garantire una eguale ed effettiva protezione legale contro le discriminazioni in ogni settore; a tale scopo gli stati dovranno prendere appropriate azioni per assicurare la disponibilità di «accomodamenti ragionevoli» che superino trattamenti differenziati e barriere (articolo 5).

La CDPD è ormai lo standard internazionale per gli interventi indirizzati alle persone con disabilità e per le politiche in generale indirizzate allo sviluppo. È stato conseguito il massimo riconoscimento dei diritti delle persone con disabilità, ora bisogna applicarli. La convenzione poi passa dal riconoscimento dei bisogni, su cui si interviene se vi sono risorse disponibili, al riconoscimento dei diritti al pari degli altri cittadini.

dai professori Gerard Quinn, del *Research Centre on Human Rights and Disability* dell'Università di *Galway*, in Irlanda, e Theresia Degener, dell'Università di protestante per le scienze applicate della *Rheinland-Westfalen-Lippe*. Il rapporto ha meso in evidenza come le persone con disabilità non erano incluse nei rapporti sulle precedenti convenzioni sui diritti umani dell'ONU.

## 2. I tempi di vita e le persone con disabilità

I tempi di vita delle persone con disabilità e di chi è assistente personale o *caregiver* sono fortemente influenzati da barriere, ostacoli e discriminazioni che queste persone incontrano nell'accedere a servizi pubblici o privati, nel beneficiare di politiche ordinarie, negli approcci tecnici e culturali delle attuali politiche, nell'accesso ai diritti. È risultato evidente con gli effetti che queste persone hanno subito durante la pandemia Sar-Cov-2<sup>6</sup>. Il modello di welfare protettivo, infatti, ha reso invisibili queste persone, scaricando su loro e le loro famiglie un carico sproporzionato di problemi in confronto agli altri cittadini, come affermato dalla Commissaria europea all'equità, Helena Dalli<sup>7</sup>.

Perché non si ripetano le criticità emerse durante la pandemia, sono state seguite alcune delle indicazioni emerse dalla Commissione economica e sociale presieduta da Vittorio Colao<sup>8</sup>, in particolare la legge delega in materia di disabilità (legge n. 227/21)<sup>9</sup>. Proprio per prevenire la creazione di barriere e discriminazioni, è stata approvata dalla presidenza del Consiglio dei ministri la direttiva del 9.2.2022 per monitorare il PNRR sul rispetto dei diritti delle persone con disabilità<sup>10</sup>, introducendo il concetto di *mainstreaming* dei diritti delle persone con disabilità in tutte le missioni del PNRR. Le risorse per rispettare i diritti delle persone con disabilità sono in tutte le politiche generali.

## 3. La legge legislazione italiana in materia di discriminazione

Una importante novità nel panorama legislativo italiano è la definizione dei decreti attuativi della legge delega in materia di

<sup>6</sup> Vedi L. Borgia, G. Griffo 2021; vedi anche <https://www.superando.it/2022/05/09/persona-con-disabilita-e-pandemia-una-ricerca-che-ha-aperto-una-strada/>.

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dalli/announcements/speech-commissioner-dalli-impact-coronavirus-outbreak-persons-disabilities\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dalli/announcements/speech-commissioner-dalli-impact-coronavirus-outbreak-persons-disabilities_en).

<sup>8</sup> [https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/comitato\\_rapporto.pdf](https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/comitato_rapporto.pdf).

<sup>9</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/12/30/21G00254/sg>.

<sup>10</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/03/29/22A01963/sg>.

disabilità, la l. n. 227/21, che per la prima volta introduce alcuni concetti principali della CDPD nella legislazione italiana. Infatti propone un nuovo sistema di valutazione delle persone con disabilità basato sulla definizione della CDPD (art. 1); definisce il profilo di funzionamento della persona su cui costruire una progettazione personalizzata e partecipata attraverso i sostegni appropriati in modo da garantire l'inclusione, a cui legare uno specifico budget di progetto; definisce l'accomodamento ragionevole da mettere in campo dove necessario; istituisce un dossier telematico per ogni persona con disabilità dove raccogliere tutte le informazioni utili alla progettazione; migliora le performances della pubblica amministrazione in materia di accessibilità e inclusione; crea la figura del Garante nazionale per la tutela dei diritti<sup>11</sup>.

La protezione da comportamenti e azioni discriminatorie in Italia è garantita dalla legge n. 67/2006, e in particolare nel campo del lavoro dall'art. 9, 4-ter della legge n. 99/2013 (di conv. del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76), che sulla base di un *infringement* dell'Unione europea, ha introdotto nel decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, all'articolo 3, co. 3 *bis*, l'obbligo di fornire un accomodamento ragionevole ai lavoratori con disabilità nei luoghi di lavoro. Questa disposizione interviene anche nell'ambito di adeguamenti relativi ai tempi di vita dei lavoratori con disabilità.

Anche il d.lgs. 27.5.2022 n. 82 (attuativo della Direttiva UE n. 2019/882), che definisce l'obbligo di accessibilità di molti prodotti inseriti nel mercato europeo e italiano e definisce l'onere che le aziende devono sostenere per rendere accessibili i loro prodotti alle persone con disabilità, interviene nel campo degli accomodamenti ragionevoli. Per approfondire il tema l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, nel settembre 2021, ha organizzato un *webinar* internazionale sul tema del lavoro

<sup>11</sup> L'Italia è uno dei paesi occidentali che non ha una Commissione nazionale indipendente sui diritti umani, come sottolineato in vari documenti di monitoraggio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite sui diritti umani, vedi <https://www.ohchr.org/en/countries/italy>.

disponibile a richiesta all'Osservatorio<sup>12</sup>. Da quella riflessione sono emerse una serie di proposte sulla regolamentazione dell'accomodamento ragionevole: considerare, in caso siano disponibili fondi pubblici a copertura anche parziale dei costi dell'accomodamento ragionevole, che in questo caso non vi è un carico sproporzionato a carico di chi deve intervenire, come avviene in altri paesi europei; costruire un banca dati nazionale certificata degli accomodamenti ragionevoli realizzati; favorire la buona pratica di alcune regioni, che utilizzano le oblazioni e le multe per contribuire ai costi dell'accomodamento ragionevole; utilizzare lo strumento degli sgravi fiscali per l'ente che deve garantire l'accomodamento ragionevole.

#### *4. Beneficiari a lavoratori con disabilità e caregivers di persone con disabilità*

La legislazione italiana<sup>13</sup> garantisce 3 giorni di permesso retribuito al mese, anche spalmabili come ore di permesso in varie giornate, a lavoratori/trici con handicap grave e a lavoratori/trici che assistono persone con quelle caratteristiche. Il beneficio è riconosciuto a più assistenti quindi anche ad entrambi i genitori, sempre all'interno dei 3 giorni mensili. Viene poi introdotto tra i beneficiari il «convivente di fatto» (unione civile costituita sia da persone dello stesso sesso che da persone di sesso diverso)<sup>14</sup>.

La legge di bilancio 2023 ha disposto l'aumento dell'indennità di congedo parentale dal 30% all'80% della retribuzione per una sola mensilità (delle tre spettanti a ciascun genitore) entro il sesto anno di vita del figlio o entro sei anni da adozione o affidamento di minore, non oltre la maggiore età, da riconoscere esclusivamente a lavoratori dipendenti sia pubblici che privati. Dunque, il

<sup>12</sup> <https://www.osservatorioidisabilita.gov.it/it/losservatorio/>.

<sup>13</sup> Le ultime novità normative sono state introdotte dal d.lgs. 105/2022 in materia di permessi e di congedi per l'assistenza ai soggetti riconosciuti disabili in situazione di gravità ai sensi della legge 104-92, art. 33. I chiarimenti di applicazione sono contenuti nella circolare INPS n. 122 del 27-10-2022.

<sup>14</sup> Vedi l'ordinanza n. 158 del 20.07.2023 della Corte Costituzionale.

mese indennizzato all'80% della retribuzione è uno solo per entrambi i genitori, fruibile alternativamente se entrambi lavoratori dipendenti<sup>15</sup>.

Vi è poi il bonus nido, che spetta fino al compimento del terzo anno di età del bambino (anche in adozione o affido temporaneo) anche se non frequenta il nido per gravi patologie croniche, per avviare forme di supporto presso la propria abitazione, previa presentazione di un attestato rilasciato dal pediatra<sup>16</sup>.

Ancora da segnalare è il cosiddetto bonus disabili: La somma erogata dall'Inps al genitore richiedente varia a seconda del numero di figli con disabilità non inferiore al 60%: 150 euro al mese, nel caso di 1 figlio, 300 euro al mese, nel caso di 2 figli disabili e 500 euro al mese se il genitore ha 3 o più figli disabili. È pagato mensilmente e, in caso di esaurimento dei fondi stanziati, verrà data la precedenza alle famiglie con Isee più basso e, a parità di Isee, al grado di disabilità.

Dal 2023 è stato istituito il bonus vacanze. La somma erogata dall'Inps al genitore richiedente varia a seconda del numero di figli con invalidità non inferiore al 60%: 150 euro al mese, nel caso di 1 figlio, 300 euro al mese, nel caso di 2 figli disabili e 500 euro al mese, se il genitore ha 3 o più figli disabili. È pagato mensilmente e, in caso di esaurimento dei fondi stanziati, verrà data la precedenza alle famiglie con Isee più basso e, a parità di Isee, al grado di disabilità. Per accedervi bisogna partecipare a un bando tramite il portale Inps<sup>17</sup>.

Dal 2024 l'assegno di inclusione (Adi) sarà la misura per sostenere i nuclei a basso reddito. Costituisce un'integrazione del reddito da un minimo di euro 480 annui ad euro 7.560 annui, a seconda della tipologia e composizione del nucleo familiare, cui può essere aggiunto un contributo per l'affitto di euro 1.800 dove

<sup>15</sup> Vedi la Circolare Inps numero 45 del 16-05-2023.

<sup>16</sup> Vedi la legge 11 dicembre 2016, n. 232 che lo ha disposto per i figli nati dal 1° gennaio 2016.

<sup>17</sup> Vedi <https://www.abilitychannel.tv/bonus-vacanze-disabili-2023/#:~:text=Per%20ottenere%20il%20bonus%20nel,il%201%C2%B0%20novembre%202023.>

risiede il nucleo. Se il nucleo familiare è composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni ovvero da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza, la soglia di reddito familiare per il riconoscimento dell'Adi è di euro 7.560 annui, e l'importo del beneficio varia a seconda dei parametri fissati da una scala di equivalenza. I servizi sociali eseguono una valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare, finalizzata alla sottoscrizione di un patto per l'inclusione. Il riconoscimento dell'assegno è condizionato all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e d'inclusione sociale e lavorativa, ma sono esclusi dagli obblighi di partecipazione a detto percorso i componenti con disabilità, fatta salva ogni iniziativa di collocamento mirato.

Non vanno dimenticati ancora due provvedimenti risalenti al 2000. La Finanziaria 2001, Legge 23 dicembre 2000, n. 388, all'articolo 80 comma 3, ai lavoratori con almeno il 75% di invalidità riconosce il godimento di 2 mesi all'anno di contributi figurativi fino ad un massimo di 5 anni complessivi, validi ai fini del Tfr e della pensione. La stessa legge 388/2000, all'art. 80 comma 2 permette ai genitori anche adottivi di persone con handicap grave (riconosciute in base alla legge 104/92 art. 3 comma 3 da almeno 5 anni), di usufruire di due anni di congedo retribuito.

Infine va segnalata la guida dell'Agenzia delle Entrate alle agevolazioni fiscali per le persone con disabilità<sup>18</sup> che possono avere collegamenti con i tempi di vita di queste persone.

## 5. *Telelavoro e smart working*

Durante la pandemia Sar-Cov-2, come strumento di protezione dalla possibilità di contagio è stato largamente utilizzato lo *smart working*, o lavoro agile. L'esperienza ha fatto emergere questo

<sup>18</sup> [https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/233439/Guida\\_alle\\_agevolazioni\\_fiscali\\_per\\_le\\_persone\\_con\\_disabilit%C3%A0.pdf/42fab204-85c5-9dcf-6750-b4afb6aeb74e](https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/233439/Guida_alle_agevolazioni_fiscali_per_le_persone_con_disabilit%C3%A0.pdf/42fab204-85c5-9dcf-6750-b4afb6aeb74e).



strumento e la possibilità di utilizzarlo anche con altri obiettivi. In particolare è stata proposta la ridefinizione del lavoro agile che non sia soltanto uno strumento di tutela in fase emergenziale e circoscritto a talune categorie di lavoratori con disabilità in ragione di predeterminate condizioni clinicamente accertabili, ma che possa diventare una modalità pienamente riconosciuta di svolgimento del rapporto di lavoro per le persone con disabilità e i loro *caregivers* quale diritto esigibile, scelto dal lavoratore e adeguatamente motivato, in un quadro di compatibilità con le specifiche mansioni e gli assetti organizzativi e produttivi, radicato nello stesso principio di accomodamento ragionevole.

Questa riflessione ha evidenziato la necessità di una revisione dell'accesso al telelavoro per le persone con disabilità. In Italia la distinzione tra *smart working* e telelavoro è definita per legge, mentre in altri paesi europei la distinzione non esiste. Il meccanismo di accesso al telelavoro, disponibile solo dopo un accordo tra sindacato e impresa, rende difficile l'accesso a questa modalità di lavoro<sup>19</sup>. Per consentire a lavoratori/trici con disabilità di usufruire di questa opportunità andrebbero riformulate le modalità di accesso a questa opportunità di lavoro. A richiesta del lavoratore, motivata da ragioni di necessità (onerosità degli spostamenti da casa al luogo di lavoro, facilitazioni allo svolgimento di lavori compatibili con le mansioni assegnate, utilizzo di strumentazioni tecniche personalizzate a carico dell'azienda, etc.), e assicurando la reversibilità di tale soluzione in presenza di un mutamento delle condizioni personali, nonché modalità di esercizio che preservino la dimensione relazionale dell'esperienza lavorativa, una riforma dell'istituto potrebbe intervenire a migliorare le condizioni di lavoro di alcune persone con disabilità.

Nella stessa direzione potrebbe essere riconosciuto il diritto ad

<sup>19</sup> Legge 16 giugno 1998, n. 191 - Modifiche e integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica, <https://www.normativa.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1998-06-16;191~art4!vig=>.

accedere al part time, adeguatamente motivato, per le persone con disabilità e i *caregivers*, e non solo per le categorie di soggetti di cui all'art. 8, co. 3, d.lgs. n. 81/2015.

Altro elemento importante di adeguamento alle esigenze dei lavoratori con disabilità è l'estensione in tutti i comparti della contrattazione collettiva delle misure di maggior tutela in materia di comportamento (aspettativa, permessi e congedi, soluzioni di conciliazione tempi vita-cura-lavoro), sia per persone con patologie croniche gravi e ingravescenti che per persone con disabilità le cui condizioni personali richiedano applicazione di tali istituti di tutela.

Anche nel campo della l'effettiva attuazione dei Livelli essenziali di prestazione e di servizio definiti nelle recenti Linee Guida di cui al d.lgs. n. 151/2015, sarebbe importante valorizzare il ruolo attivo delle Associazioni delle persone con disabilità e degli altri attori della filiera in chiave di co-programmazione e co-progettazione degli interventi, sia in ambito sociale<sup>20</sup> che lavorativo.

## *6. Familiari caregivers e riconoscimento delle attività svolte*

Sono depositate e in discussione in Parlamento varie proposte di legge sui *caregivers* attualmente arenate in commissione in Senato. Il tema controverso è come riconoscere il lavoro dei *caregivers*: considerare le attività svolte ai fini di benefici pensionistici o invece retribuire le attività svolte? Personalmente non mi sembra opportuno retribuire le responsabilità genitoriali o parentali, valutando che ruoli naturali, di cura, affetto e dedizione ad un figlio/a o ad un parente, non debbono essere esternalizzati con un salario. Questo snaturebbe un rapporto umano naturale, producendo l'idea che, se non retribuito, non sarebbe un'attività ovvia da svolgere. Invece sono molto favorevole al riconoscimento ai fini pensionistici di questa attività, adeguatamente regolamentata. È inaccettabile che i fondi

<sup>20</sup> Il codice del Terzo settore, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (1). Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106, ne regola la possibilità al titolo VIII all'art. 55.

disponibili per i *caregivers*, istituiti dall'articolo 1, comma 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, non siano ancora utilizzati.

Anche per i benefici riconosciuti alle famiglie che abbiano persone con disabilità al proprio interno nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà o di sostegno alle famiglie va fatta una riflessione. Attualmente sono attivi interventi puramente monetari e forfettari (+50 € o +120 €) nelle politiche di contrasto alla povertà indirizzati alla famiglia con persone con disabilità (reddito cittadinanza, Assegno Unico Universale, reddito di inclusione, etc.). Nel novembre 2022 all'interno dei dati dell'Auu venivano calcolati tra i beneficiari 299.873 famiglie per un totale di 318.759 figli con disabilità. Ancora, il beneficio viene assegnato alla famiglia e non alla persona, non avendo un riscontro dell'effettivo godimento della persona con disabilità. Andrebbe definito con precisione i costi che la famiglia sostiene per i propri congiunti con disabilità: infatti la valutazione dei costi reali non viene elaborata, essendo differente da persona a persona, sulla base dell'età, della limitazione funzionale, delle cure mediche e assistenziali, dei processi di inclusione; senza questo accertamento dei costi reali, spesso il contributo viene letto come un'elemosina.

Una recente presa di posizione del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità, incaricato di monitorare l'applicazione della CDPD (Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità) nei vari paesi parte, ha segnalato un altro problema. Ricevendo il ricorso di una cittadina italiana che è *caregiver* sia del marito sia della figlia adulta, entrambe persone con disabilità, il Comitato, «riconoscendo come validi gli argomenti presentati dall'autrice della Comunicazione, quando quest'ultima afferma che la mancanza del suddetto riconoscimento crea una violazione degli articoli 5 (*Uguaglianza e non discriminazione*), 23 (*Rispetto del domicilio e della famiglia*) e 28 (*Adeguati livelli di vita e protezione sociale*) della Convenzione, nei confronti suoi e delle persone con disabilità che assiste, esprime l'essenzialità dell'emanazione di una legge che vada a riconoscere e tutelare gli assistenti familiari delle persone con disabilità nel nostro paese.

La Convenzione ONU – ha ricordato il Comitato – impone agli

Stati che l'hanno ratificata il dovere di impedire tutte quelle discriminazioni sulla base della disabilità, seguendo quanto espresso dall'articolo 5 di essa, ma anche da altre disposizioni contenute nel Trattato. Il Comitato, peraltro, aveva già in precedenza affermato all'interno del proprio Commento Generale n. 6, che tra tali discriminazioni si devono impedire anche quelle «per associazione» (sono «discriminazioni per associazione» sulla base della disabilità quei trattamenti non paritari compiuti nei confronti di uno o più individui, in relazione al loro legame con una persona con disabilità). Partendo dunque da questo assunto e analizzando la violazione descritta dall'autrice del diritto alla vita indipendente, il Comitato ha specificato che aspetto essenziale della «discriminazione per associazione» sulla base disabilità sia il fatto che il trattamento discriminatorio subito dalla persona connessa a quella con disabilità, costituisca un impedimento, *de facto* o no, al godimento di un diritto umano da parte della persona con disabilità.

Il diritto alla vita indipendente si sostanzia nel diritto della persona con disabilità di prendere decisioni sulla vita, scegliendo dove, con chi vivere e come passare il tempo. L'articolo 19 della Convenzione, che afferma tale diritto, enuncia come suo elemento essenziale la titolarità delle persone con disabilità a ricevere assistenza specifica alle loro necessità, in tutte le forme necessarie. Tale assistenza è quindi un diritto della persona con disabilità, che fa scaturire un obbligo in capo allo Stato di fornirla. Naturalmente, certe volte, come il Comitato afferma, la persona con disabilità non può esercitare questo diritto se non attraverso l'assistenza e supporto del proprio assistente familiare. Negare quindi il riconoscimento giuridico e le varie forme di assistenza (quali possibilità di sollievo; supporto nell'assistenza sanitaria; riconoscimento pensionistico; tutela contro le discriminazioni; aiuto da parte di personale specializzato; strumenti che permettano di conservare un posto di lavoro compatibile con i luoghi e le modalità all'attività di assistenza; entrate economiche del *caregiver*) equivale sostanzialmente ad impedire alla persona con disabilità di autodeterminarsi. Tutto ciò, infatti, spinge le persone verso l'istituzionalizzazione e quindi, molto spesso, verso la segregazione e l'isolamento, in aperta violazione della Convenzione.

Il Comitato ha evidenziato che le previsioni legislative presenti nel nostro ordinamento non sono sufficienti per assicurare il rispetto della vita indipendente e dell'autodeterminazione delle persone con disabilità. Il Comitato, quindi, ha rinnovato la propria preoccupazione riguardante le previsioni, soprattutto finanziarie, che il nostro Stato ha stabilito in favore degli istituti, trascurando quelle in favore della vita indipendente.

Per quanto riguarda invece la violazione dell'articolo 23 della Convenzione, che riconosce il diritto della persona con disabilità a restare in famiglia, il Comitato afferma che poiché l'Italia non fornisce assistenza individualizzata (assistenza di sollievo; consulenza; assistenza sociale; reddito al *caregiver*), di fatto impedisce alle persone con disabilità di esercitare veramente questo diritto. È opinione quindi del Comitato che le leggi italiane, non tutelando il *caregiver* da possibili perdite del posto di lavoro o dalla difficoltà di ottenerne uno, a causa della sua attività di assistenza, permettono una discriminazione diretta nei suoi confronti.

In più non stabilendo un reddito compensativo della mancanza di lavoro per il *caregiver* – che spesso si fa carico di molti dei costi derivanti dalla disabilità del proprio caro – né l'assistenza necessaria, va a violare il diritto riconosciuto dalla Convenzione alla persona con disabilità a un'adeguata protezione sociale e ai livelli adatti di protezione economica, ciò che comprende il diritto in capo alla persona con disabilità e alla sua famiglia di ricevere aiuto economico, se in condizioni di povertà, nell'affrontare le spese causate dalla presenza della condizione di disabilità.

Quanto detto, valutato e raccomandato dal Comitato deve pertanto sbloccare la discussione in Parlamento, perché è ormai innegabile il ruolo essenziale di coloro che assistono le persone con disabilità nella realizzazione dei diritti di queste ultime<sup>21</sup>. In teoria lo stato italiano dovrebbe rispondere entro 6 mesi da questa valutazione del Comitato ONU.

Anche in materia di disponibilità di risorse si segnala la sentenza

<sup>21</sup> Vedi articolo <https://www.superando.it/2022/10/11/una-spinta-in-avanti-per-il-riconoscimento-in-italia-dello-status-di-caregiver/>.

della Corte di Strasburgo<sup>22</sup> sul caso di una studentessa con autismo non verbale che non ha ricevuto assistenza specialistica in una scuola del comune di Eboli (SA) per mancanza di fondi comunali disponibili. La Corte ha condannato l'Italia per discriminazione, facendo riferimento alla legge 104/92 e alla Costituzione, al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, alla CDPD, la carta sociale europea, evidenziando che il rifiuto del comune di Eboli rappresentava una violazione di diritti umani immediatamente esigibili (articolo 4 comma 2 della CDPD)<sup>23</sup>. Lo stato italiano, oltre a pagare le spese processuali, ha rimborsato i costi sostenuti dalla famiglia e ha assegnato 10.000€ di danni morali. È evidente che i due atti internazionali relativi all'applicazione della CDPD citati aprono un nuovo scenario in Italia sulla tutela legale contro le discriminazioni, spesso poco praticato davanti ai tribunali: il trattamento discriminatorio è immediatamente esigibile.

Se si aggiunge la sentenza n. 80/2010 della Corte Costituzionale italiana che, sottolinea l'esigenza di rileggere la legislazione italiana alla luce della CDPD, risulta evidente come il tema della tutela legale dei diritti delle persone con disabilità e dei loro familiari è giunto ad un punto di svolta. Le persone con disabilità e le loro famiglie dovrebbero essere formate su questi nuovi strumenti legali, così come i giudici e gli avvocati. Le persone con disabilità infatti non sono più oggetto di intervento deciso da altri, ma sono soggetto del cambiamento. La partecipazione competente delle persone con disabilità nelle decisioni che le riguardano produce innovazione (articolo 4 comma 3 della CDPD). Sulla base di

<sup>22</sup> *Requête no 59751/15 – Arrêt* 10 septembre 2020, [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.page?facetNode\\_1=0\\_8\\_1\\_61&facetNode\\_2=0\\_8\\_1\\_14&facetNode\\_3=1\\_2%282021%29&contentId=SDU329863&previousPage=mg\\_1\\_20#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=0_8_1_61&facetNode_2=0_8_1_14&facetNode_3=1_2%282021%29&contentId=SDU329863&previousPage=mg_1_20#).

<sup>23</sup> 2. Con riferimento ai diritti economici, sociali e culturali, ogni Stato parte si impegna a prendere misure, sino al massimo delle risorse di cui dispone e, ove necessario, nel quadro della cooperazione internazionale, al fine di conseguire progressivamente la piena realizzazione di tali diritti, senza pregiudizio per gli obblighi contenuti nella presente convenzione che siano immediatamente applicabili in conformità al diritto internazionale.

queste considerazioni lo slogan internazionale «Niente su di noi senza di noi», diventa un diritto umano e una convenienza per l'intera società.

### *Riferimenti bibliografici*

Borgia L., Griffo G. (2021), *Le fardeau disproportionné des problèmes affectant les personnes en condition de handicap et leurs familles pendant la pandémie Covid-19/The disproportionate burden of problems affecting persons with disabilities and their families during the Covid-19 pandemic*, in *Aequitas. Revue de développement humain, handicap et changement social. Journal of Human Development, Disability, and Social Change*, vol. 27, n. 1, pp. 39-51, giugno.

Paola Saracini\*

Lavoro pubblico e contrattazione collettiva  
per una equilibrata conciliazione  
tra esigenze di vita e di lavoro

SOMMARIO: **1.** Contratti collettivi ed equilibrio vita/lavoro tra adeguatezza e innovazione. – **2.** L'importanza del lessico: spunti di riflessione. – **3.** Contratti collettivi e «strumenti di contenuto»: il congedo parentale. – **3.1.** Congedi e permessi. – **3.2.** L'articolazione flessibile spazio-temporale. – **3.3.** Il Welfare integrativo. – **4.** Contratti collettivi e «strumenti funzionali al contenuto». – **5.** Brevi conclusioni.

*1. Contratti collettivi ed equilibrio vita/lavoro tra adeguatezza e innovazione*

Il ruolo che la contrattazione collettiva può svolgere nel lavoro pubblico sul tema della conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro merita particolare e specifica attenzione per diversi ordini di ragioni.

In primo luogo, dal punto di vista giuridico, come ben noto, ha una maggiore solidità (si pensi anche solo alla legittimazione dei soggetti negoziali), donde – nonostante questa *solidità* e il relativo quadro che ci consegna presenta anche dei limiti per la contrattazione ignoti al privato (rapporto con la legge, struttura della contrattazione collettiva, etc.) – la possibilità che non va esclusa, di trarne se non dei modelli, comunque degli stimoli e ispirazione anche per il lavoro privato.

\* Professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università del Sannio.



In secondo luogo, il tema è strettamente connesso a quello del benessere organizzativo – che trova ormai un preciso riscontro normativo ed è oggetto di specifica attenzione in dottrina – o, meglio, del benessere lavorativo e della centralità della persona che, soprattutto nel lavoro pubblico, sta assumendo sempre maggiore rilevanza; riflettere sulla conciliazione tra tempi di vita e di lavoro può divenire, quindi, un’utile cartina di tornasole, circa il continuo grado di attenzione dedicato dalla contrattazione anche a questi profili. Per tale motivo, è bene precisare da subito che, sebbene si guarderà prevalentemente alle esigenze dei prestatori di assistenza e a quelle relative alla genitorialità, verranno considerate anche le necessità connesse alla cura della persona declinata in un’ottica del «se» e non «dell’altro».

Altra precisazione, funzionale allo sviluppo del ragionamento qui proposto, attiene al fatto che si terrà conto degli strumenti previsti dai contratti collettivi di comparto – e, in particolare, di quelli delle ultime due tornate contrattuali (2016-2018 e 2019-2021) – in una duplice accezione; si andrà a distinguere gli *strumenti di contenuto*, ossia che esprimono la misura di conciliazione, da quelli *funzionali al contenuto*, ossia rivolti a produrre la misura della conciliazione; strumenti, questi ultimi, riconducibili alla partecipazione sindacale sebbene con sembianze peculiari.

Da ultimo, ma non meno rilevante, tutti i diversi strumenti ora richiamati saranno valutati attraverso il filtro dell’*adeguatezza* e dell’*innovazione*.

La scelta, anche per un confronto dialogico, prende spunto da quanto già proposto da alcune autrici e alcuni autori del Tema «Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro» che oggi si presenta (*Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale* n. 4/2022). Preciso però, che mentre nei diversi contributi in parola, sebbene in maniera differenziata e con accenti diversi, il ragionamento sia più spinto verso la «sperimentazione» e quindi verso l’innovazione, qui si utilizzeranno *adeguatezza* e *innovazione* in maniera differenziata. Si considererà *adeguato* un determinato strumento nella misura in cui è in grado di cogliere le molteplici modalità di espressione degli interessi in gioco nella conciliazione vita/lavoro; pertanto *adeguatezza* e *inno-*

*vazione*, nella interpretazione qui proposta, non sono concetti che viaggiano necessariamente insieme, potendosi avere strumenti adeguati ma non innovativi e viceversa. Questo filtro consentirà di operare una selezione tra gli strumenti previsti nei diversi contratti e sarà funzionale a focalizzare l'attenzione su quelli rispondenti con maggiore evidenza a questi due requisiti.

## 2. *L'importanza del lessico: spunti di riflessione*

Venendo al merito, c'è innanzitutto da puntualizzare un aspetto attinente al lessico utilizzato nei contratti collettivi; qui, si registra una prospettiva alquanto neutra. Infatti, nonostante soprattutto rispetto alle esigenze di conciliazione per motivi essenzialmente di «cura dell'altro», il tema sia *normalmente* ricondotto al lavoro femminile e alle problematiche che accompagnano lo svolgimento della prestazione con riferimento al sesso di appartenenza, nei contratti esaminati non si rinviene una particolare attenzione al genere (se non per taluni profili che saranno ripresi più avanti). Da questo punto di vista la scelta può ritenersi apprezzabile, considerando la necessità, ormai denunciata da tempo e promossa soprattutto a livello europeo (v. da ultimo la Direttiva UE n. 2019/1158 in tema di equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza), di declinare questi temi proprio in tale prospettiva, anche al fine di superare quegli stereotipi che spingono ad osservare gli stessi prevalentemente al femminile e non, ad esempio, guardando alla genitorialità. Certo, se il dato formale può sembrare incoraggiante, occorrerebbe approfondire quanto il fenomeno, nei diversi contesti organizzativi, sia poi così, realmente, intepretato e vissuto.

## 3. *Contratti collettivi e «strumenti di contenuto»: il congedo parentale*

Nei contratti collettivi esaminati gli strumenti *di contenuto* sono quelli che occupano maggiore spazio.

A tal proposito, poiché uno degli istituti più classici da richiamare quando si discute di conciliazione vita/lavoro è il congedo, appare necessaria una veloce incursione nel passato; incursione limitata, per ovvi motivi, al congedo parentale. È bene ricordare, infatti, come nel lavoro pubblico, anche nelle più risalenti tornate contrattuali, il sindacato avesse ben chiara l'esigenza di promuovere la conciliazione vita/lavoro attraverso questo istituto, andando ad incidere anche sul profilo economico. Pertanto, già in passato, nei contratti collettivi si è stabilito un incremento, sebbene per un tempo limitato, del contributo economico in caso di utilizzo dello stesso (il congedo parentale è indennizzato al 100% della retribuzione, a fronte del solo 30% previsto dalla norma di legge). Una clausola contrattuale rispondente, tra l'altro, all'invito rivolto anche di recente dal legislatore europeo agli stati membri là dove la Direttiva UE n. 2019/1158 – sebbene nei considerando – si sofferma sulla necessità di prevedere retribuzioni o indennità adeguate durante i periodi di congedo (n. 30-32). Una scelta, quella operata nel lavoro pubblico, che attraverso una convenienza di tipo economico può essere in grado di sensibilizzare entrambi i genitori sulla scelta da compiere, determinando, più in generale, delle ricadute anche sul piano culturale.

Una scelta che oggi è stata praticata, pur se non integralmente, anche nel privato dove, con la legge di bilancio del 2023, si è previsto un incremento dell'indennità del congedo parentale che dal 30% della retribuzione sale all'80% per entrambi i genitori (sebbene in alternativa tra loro, se lavoratori dipendenti e nel limite massimo di un mese, l. 29 dicembre 2022, n. 197, art 1. c. 359).

V'è quindi innanzitutto, un riflesso innovativo nel settore privato che merita di essere sottolineato; mentre nel pubblico, se l'effetto è consolidato e quindi non più innovativo, possiamo comunque ritenerlo *adeguato* anche considerando la misura dell'incremento economico.

Certo, qui invero, è da considerare un tema di grande attualità, oggetto di attenzione e discussione, quello della genitorialità dello stesso sesso. I contratti rispetto ad esso hanno un approccio che è ancora – se si vuole – di stampo tradizionale, come già indica la

terminologia univoca, e da questo punto di vista la questione potrebbe essere affrontata più al passo con i tempi anche cominciando dall'uso di una terminologia meno connotata e più inclusiva e che, d'altronde, troverebbe un aggancio anche nella normativa europea là dove si riferisce ai «genitori equivalenti».

### 3.1. Congedi e permessi

Rimanendo nell'ambito dei congedi, nei contratti di comparto si rinviene una certa *adeguatezza* di disciplina rispetto alle modalità di utilizzo degli stessi e all'ampliamento delle ragioni che ne legittimano la fruizione.

Quanto alle modalità di utilizzo, basti qui richiamare le diverse disposizioni che incidono sulla possibilità del frazionamento dei permessi e dei congedi (nelle ultime tornate contrattuali, ad esempio, è stata regolata in maniera più puntuale la fruizione del congedo parentale orario, stabilendo che i congedi non sono fruibili per meno di un'ora e che sei ore di congedo sono convenzionalmente equiparate ad un giorno, v. ad es., art. 28, ccnc Funzioni centrali, 2019-2021; art. 45 ccnc Funzioni locali, 2019-2021).

Rispetto, invece, all'ampliamento delle ragioni sottese all'utilizzo di questo specifico strumento, si guardi, ad esempio, alle esigenze di coloro i quali devono assentarsi per curare gravi patologie richiedenti terapie salvavita (nello specifico si è deciso di escludere dal computo del periodo di comportamento anche i giorni di assenza dovuti a visite specialistiche, esami diagnostici e *follow-up* specialistico, così, art. 30, ccnc Funzioni Centrali, 2019-2021; art. 50 Funzioni Locali, 2019-2021). Oppure, si considerino i congedi per le donne vittime di violenza di genere (art. 27, ccnc Funzioni Centrali; art. 43 Funzioni Locali; art. 53 ccnc Sanità; tornata contrattuale 2019-2021). Per quest'ultima ipotesi, le parti propongono quanto già affermato nella più recente e precedente tornata contrattuale (i cui rispettivi articoli vengono esplicitamente disapplicati dalle nuove disposizioni) e, oltre a richiamare le norme di legge circa il diritto delle lavoratrici inserite nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere (debitamente certificati, ai sensi dell'art. 24

del d.lgs. 80/2015) di astenersi dal lavoro, prevedono anche la possibilità per le stesse di presentare domanda di trasferimento o di comando ad altra amministrazione pubblica, ubicata in un comune diverso da quello di residenza; inoltre consentono di fruire dell'aspettativa per motivi personali e familiari, già regolata, per un periodo di ulteriori trenta giorni o, più semplicemente, di chiedere l'esonero da eventuali turni disagiati di lavoro.

Per tale ipotesi, come per quella connessa alle assenze per la cura di patologie gravi, siamo al di fuori delle esigenze della genitorialità, o, più in generale, della cura dell'altro; si tratta, comunque, di strumenti che guardano alla persona e alle sue necessità in particolari momenti della esistenza, in questo caso certamente drammatici e sui quali la contrattazione predispone strumenti che sembrano rispondere al profilo dell'adeguatezza.

### 3.2. *L'articolazione flessibile spazio-temporale*

Vi sono poi *strumenti di contenuto* che incrociano aspetti strutturali inerenti al profilo spazio-temporale del rapporto di lavoro.

Innanzitutto, è da considerare l'articolazione flessibile dell'orario di lavoro.

Già a livello di comparto, nei contratti si individuano una serie di situazioni personali, sociali e familiari atte a consentire, sebbene compatibilmente con le esigenze di servizio, orari flessibili, anche attraverso forme di flessibilità orarie ulteriori rispetto a quelle già adottate dall'ufficio di appartenenza (e qui, oltre all'individuazione di coloro i quali beneficiano delle tutele connesse alla maternità o alla paternità, che assistono familiari o siano portatori di handicap ai sensi della l. 104/92, si segnala l'attenzione nei confronti di coloro i quali si trovino in situazione di necessità connesse alla frequenza dei propri figli agli asili nido, scuole materne e scuole primarie).

Anche questa misura mi sembra possa essere considerata *adeguata*.

Inoltre, opportunamente, la contrattazione di comparto, da sempre, rinvia a livello integrativo l'articolazione dell'orario di lavoro, lasciando quindi alle diverse strutture la possibilità di prevedere

modulazioni in grado di contemperare le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con quelle delle organizzazioni nelle quali la loro prestazione è inserita; esigenze che, inevitabilmente e necessariamente, si diversificano (basti solo pensare, ad esempio, alle funzioni dei diversi enti e alle possibili ricadute in termini di orario di lavoro e di servizio, o ancora, alla numerosità e alla tipologia dei dipendenti che popolano le nostre pubbliche amministrazioni).

Nello specifico, in tutti i contratti esaminati sono oggetto di contrattazione integrativa «i criteri per l'individuazione delle fasce temporali di flessibilità in entrata e in uscita al fine di conseguire una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare».

Così com'è oggetto di contrattazione integrativa la possibilità di arricchire l'elenco delle situazioni personali e familiari rispetto all'esclusione dall'effettuazione dei turni di lavoro notturni, elenco già previsto nel contratto nazionale.

O ancora, la possibilità (sempre in sede decentrata) di individuare il limite annuo delle ore che possono confluire nella banca ore. Altro istituto di origine contrattuale ormai risalente, ma ancora *adeguato*, aggiungerei.

Infine e più in generale, va sottolineata questa opportuna distinzione per livelli che non è certamente anch'essa innovativa ma, comunque, riesce a fornire soluzioni più duttili e quindi *adeguate* alla contestualizzazione dei diversi interessi in gioco.

V'è, poi, tutto il tema del lavoro a distanza.

Il pensiero va immediatamente al lavoro agile: uno strumento innovativo anche rispetto alle esigenze di conciliazione, là dove incide sensibilmente sulla flessibilità non solo spaziale ma anche temporale della prestazione di lavoro. Non a caso al lavoro agile è dedicato uno specifico intervento nei lavori di questa mattina e lo stesso Iacopo Senatori nel suo saggio lo richiama ampiamente. Mi limito pertanto a qualche veloce considerazione.

Innanzitutto, è da ribadire l'importanza della scelta contrattuale di esplicitare il diritto alla disconnessione, attraverso le fasce di «inoperabilità» e «contattabilità». Tale diritto, infatti, resta lo snodo centrale per declinare il lavoro agile anche rispetto agli equilibri vita/lavoro e non solo della produttività. Inoltre è da sottolineare

il ruolo che possono rivestire i soggetti sindacali là dove tra le materie oggetto di confronto, oltre ai criteri generali delle modalità attuative del lavoro agile e ai criteri generali per l'individuazione dei processi e delle attività di lavoro, si rinvengono anche quelli di priorità per l'accesso a questa modalità di lavoro. Se consideriamo che nelle pubbliche amministrazioni le lavoratrici e i lavoratori, dopo avere sperimentato, sebbene in forma emergenziale, il lavoro in modalità agile, esprimono sovente un particolare interesse verso di esso, per il sindacato può trattarsi di una partita importante da giocare per imprimere ancora maggiore incisività del lavoro agile rispetto al tema della conciliazione; anche se si tratta di una partita che almeno sotto questo profilo, si gioca sul tavolo del confronto.

Infine, una breve considerazione anche sulle altre forme di lavoro a distanza di cui si occupano i contratti di comparto e in cui il lavoro da remoto rileva solo in una prospettiva spaziale e non temporale (telelavoro domiciliare, *coworking*, lavoro decentrato in centri satellite). Si tratta di modalità di esecuzione della prestazione certamente meno innovative, specie se guardiamo al telelavoro, praticato e regolamentato ormai da parecchi anni; tuttavia, anche in queste ipotesi, attraverso lo strumento del confronto, il sindacato può svolgere un ruolo importante, specie se si considera che pur essendo una modalità di lavoro non particolarmente innovativa, il telelavoro, ad esempio, potrebbe rivelarsi particolarmente adeguato per quelle amministrazioni dove il modello organizzativo non è in grado o non è ancora sufficientemente pronto a misurare la prestazione con modalità di lavoro non standard, scontrandosi quindi con la problematica prima richiamata della disconnessione.

### 3.3. *Il Welfare integrativo*

Nell'ambito dei cc.dd. *strumenti di contenuto*, v'è poi da considerare il welfare integrativo. Un istituto regolato con maggiore attenzione nelle ultime due tornate contrattuali, ma di cui v'è traccia già da diversi anni nelle nostre pubbliche amministrazioni, con denominazioni diverse ma con finalità piuttosto simili. Uno strumento declinato ancora soprattutto in chiave di incremento retributivo:

un aspetto sicuramente non di poco conto, ma che sembra esaurire la funzione dell'istituto stesso, mentre il welfare integrativo, così come ormai avviene nel privato con il welfare aziendale – come ci ha ricordato molto bene Michele Faioli nel suo saggio – può essere uno strumento prezioso per migliorare anche gli equilibri tra vita e lavoro, non solo nell'ambito della genitorialità o del lavoro di cura, ma più in generale per gli effetti positivi sul clima lavorativo e sul benessere dei dipendenti. In tale prospettiva, il welfare integrativo potrebbe essere uno strumento valido per l'innovazione dell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Come altri hanno già rilevato, a dire il vero il welfare integrativo – sebbene sia stato già fatto un passo importante con il «Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e della coesione sociale» sottoscritto da Governo e sindacati nel 2021, dove si è previsto l'esigenza di sviluppare forme di welfare contrattuale nel pubblico impiego con particolare attenzione proprio al sostegno alla genitorialità – potrebbe avere ulteriori margini di intervento. Qui si registra un problema innanzi tutto di risorse, ma anche logistico, organizzativo e direi, più in generale, di sensibilità. E forse questo è un punto debole, in cui lo strumento contrattuale non presenta connotati né di adeguatezza né di innovazione rispetto al tema della conciliazione vita/lavoro.

Tra l'altro anche in questo caso la contrattazione decentrata è chiamata a giocare un ruolo importante in termini di contenuto e di risorse, giacché tra le materie su cui può intervenire vi è proprio quella che va a definire i criteri generali per l'attivazione di piani di welfare integrativo e definizione dell'eventuale finanziamento a carico del Fondo risorse decentrate.

#### *4. Contratti collettivi e «strumenti funzionali al contenuto»*

Gli strumenti *funzionali al contenuto* occupano meno spazio all'interno dei contratti.

L'attenzione è essenzialmente rivolta all'Organismo paritetico per l'innovazione: un organismo ancora di giovane età, essendo



stato previsto solo con la tornata contrattuale precedente a quella che si è appena chiusa.

E la stessa denominazione dell'istituto che spinge a configurarlo come un organismo particolarmente attento ai nuovi bisogni e alle nuove esigenze. E non è un caso che lo stesso operi in sede decentrata e, pertanto possa, più agevolmente, individuare soluzioni ben calibrate sulle diverse realtà e contesti, quindi, *adeguatamente differenziate*. In sintesi, si tratta di un Organismo intrinsecamente attento alle novità.

In proposito, vista la stabilità con cui si vorrebbe operasse l'organismo, lo si potrebbe ricondurre a una modalità di partecipazione spinta, quasi propedeutica a una codecisione. Un'indicazione in tal senso può rinvenirsi anche dalla lettura dei contratti che ne descrivono le modalità di azione. Infatti, a differenza di quanto previsto per il «confronto» (altra modalità in cui, come ben noto, può esternalarsi la partecipazione), ricondotto ad una *«modalità di dialogo approfondito sulle materie rimesse a tale livello di relazione al fine di consentire ai soggetti sindacali di esprimere valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'amministrazione intende adottare»*, l'Organismo paritetico per l'innovazione viene indicato come la sede in cui si *«attivano stabilmente relazioni aperte e collaborative»* su diverse attività, tra le quali quelle inerenti alla conciliazione vita/lavoro.

Certo qui è fondamentale capire l'esperienza. Quella passata non sembra dire molto, ma non vanno trascurati gli effetti connessi dall'esperienza pandemica. Insomma, sembrerebbe che l'Organismo Paritetico per l'innovazione si trovi in una sorta di stand-by ma ciò non esclude le sue potenzialità.

Nei contratti esaminati non si rinvergono altri organismi che possano incidere in maniera così esplicita sulle tematiche inerenti alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, tuttavia nelle amministrazioni pubbliche ce n'è uno in cui il sindacato può svolgere un ruolo – rimanendo nella distinzione che ho adottato – *funzionale* molto importante: il Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità e per il benessere di chi lavora nelle pubbliche amministrazioni (non caso richiamato anche nell'Introduzione al Tema della Rivista che oggi si presenta). Si tratta di un organismo pari-

tetico nel quale il sindacato ha una sua rappresentanza e che tra i suoi compiti – come ridefiniti dalla Direttiva del 2019 – ha anche quello consultivo sulle misure inerenti alla conciliazione vita/lavoro. Più in generale, va inoltre considerato il suo ruolo, questa volta di tipo propositivo, rispetto alla predisposizione dei Piani di azioni positive che, come ben noto, oltre all'uguaglianza sostanziale sul lavoro tra uomini e donne e a prevenire o rimuovere situazioni di discriminazione violenza o disagio organizzativo, possono operare sul piano delle condizioni di benessere organizzativo e, quindi, anche della conciliazione vita/lavoro.

Un'esperienza, quella dei Comitati Unici di Garanzia, ormai consolidata, certamente disomogenea, con riferimento ai diversi enti e ai diversi territori in cui gli stessi operano, ma che, per ragioni a questo punto intuibili, altrettanto certamente è da valorizzare. Anzi, i Comitati Unici di Garanzia possono assumere una rilevanza del tutto peculiare per quelle amministrazioni nelle quali non è prevista la costituzione dell'Organismo paritetico per l'innovazione (è questo il caso, ad esempio, delle amministrazioni riconducibili al comparto Funzioni locali in cui per la costituzione dell'Organismo paritetico per l'innovazione è richiesta la presenza di un minimo di 70 lavoratori, art. 6, ccnc 2019-2021).

## *5. Brevi conclusioni*

In conclusione, a me pare che quella che potremmo definire come la parte più tradizionale dei contratti collettivi nel lavoro pubblico possa essere considerata comunque adeguata. V'è peraltro da valorizzare la mutuazione che ha fatto il privato, o meglio, il legislatore nell'ambito del lavoro privato, sull'incremento retributivo dei congedi parentali e quindi sulla sensibilizzazione anche del piano economico come strumento per favorire una reale cultura della condivisione.

Le nuove sfide e quindi l'innovatività sono certamente, invece, da ricondurre al lavoro agile, al welfare integrativo (nonostante gli attuali limiti) e a un reale apporto di tipo partecipativo attraverso

le diverse forme di collaborazioni già rinvenibili nell'ordinamento e nei contratti collettivi.

Da questo punto di vista potrebbe essere di interesse un'analisi più attenta di ciò che avverrà di qui a poco nelle diverse sedi decentrate e quindi dello spazio che la contrattazione integrativa dedicherà effettivamente a questi temi e, soprattutto, del tipo di approccio che andrà a proporre.

La sfida è aperta: il sindacato non solo la deve affrontare, come già mi sembra abbia fatto, ma deve vincerla.

### *Riferimenti bibliografici*

- Alessi C. (2023), *La flessibilità del lavoro per la conciliazione nella Direttiva 2019/1158/UE e nel d.lgs. 30 giugno 2022 n. 105*, in *DLM Quaderni*, n. 14, p. 85 ss.
- Calafà L. (2023), *I congedi dei genitori dopo la trasposizione della Direttiva 2019/1158*, in *DLM Quaderni*, n. 14, p. 3 ss.
- Calafà L., Gargiulo U., Spinelli C. (2022), *Introduzione*, in *RGL*, n. 4, p. 553 ss.
- Carabelli U. (2023), *Spazi di riflessione a margine di un recente libro sulla PA*, in *Spazio Pubblico*, <https://spaziopubblico.fpcgil.it>.
- Casillo R. (2018), *La conciliazione tra tempi di lavoro e di non lavoro*, in Esposito, Luciani, Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, p. 216 ss.
- Esposito M. (2023), *La conformazione dello spazio e del tempo nelle relazioni di lavoro: itinerari dell'autonomia collettiva*, Giornate di Studio AIDLASS 2023, Campobasso 25 e 26 maggio, (dattiloscritto).
- Faioli M., (2022) *Welfare Aziendale post-pandemico. Indagine sulle clausole contrattuali che regolano la conciliazione vita-lavoro*, in *RGL*, n. 4 p. 612 ss.
- Militello MG. (2022) *Work life balance*, in *DLM Quaderni* n. 12 p. 189 ss.
- Monda P. (2021), *Il lavoro agile ordinario tra accordo individuale e (in)derogabilità delle norme*, in *LDE*, n. 3, p. 1 ss.
- Nicosia G. (2022), *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico*, in *VTDL*, n. 1, p. 87 ss.
- Senatori I (2022), *La «nuova» conciliazione vita-lavoro e la contrattazione collettiva: una sfida che si ripete*, in *RGL*, n. 4, p. 596 ss.
- Zoppoli L. (2022) *Lavoro agile, persone e amministrazioni: le sfide post-pandemia*, in *RIDL*, I, p. 199 ss.

Rosita Zucaro\*

## Lavoro agile tra equilibrio e porosità dei tempi di vita e tempi di lavoro

SOMMARIO: **1.** Brevi cenni introduttivi. – **2.** La Direttiva *work-life balance* e la relazione con il lavoro agile. – **3.** La promozione della flessibilità spazio-temporale quale architrave del *work-life balance* nel lavoro pubblico. – **4.** Osservazioni finali.

### 1. Brevi cenni introduttivi

Il focus a me affidato verte sull'analisi del lavoro agile, con particolare riguardo al pubblico impiego, alla luce dell'impatto di tale fattispecie sull'equilibrio vita-lavoro, *leitmotiv* del seminario.

Dedico pertanto il mio intervento alla dicotomia sottesa al lavorare *smart*: da una parte opportunità di equilibrio dei tempi di vita e tempi di lavoro e rischi di porosità dall'altra.

L'evidenza empirica dei dati Eurostat 2018 e dell'indagine Inapp Plus 2022, è che i «lunghi orari di lavoro» e l'imprevedibilità o difficoltà dei medesimi costituiscano i fattori più problematici per la qualità della vita lavorativa e personale. Tali aspetti, che avevano già trovato risonanza in letteratura oltre che in alcune soft e hard policy europee, sono peraltro connessi a un incremento del rischio di vulnerabilità per la popolazione lavorativa maggiormente gravata da carichi di cura – e quindi per le donne – che si sostanzia non solo in criticità economiche e occupazionali, ma anche di carattere sanitario (De Angelis, Zucaro 2023).

\* Ricercatrice Inapp (Istituto Nazionale Politiche Pubbliche) e Coordinatrice Master Mawe (Management del welfare) presso l'Università Ca' Foscari Venezia.

## 2. La Direttiva work-life balance e la relazione con il lavoro agile

Interventi su modelli di lavoro flessibile, e sul lavoro a distanza in particolare – declinati in Italia soprattutto in termini di lavoro agile/smart working – divengono quindi chiave di volta per il miglioramento dell’equilibrio vita-lavoro, come emerso anche dalle riflessioni di Cristina Alessi. L’implementazione della flessibilità delle coordinate spazio-temporali della prestazione di lavoro dovrebbe avvenire nell’ottimale connubio tra norme dedicate, anche di carattere incentivante, e implementazione *ad hoc* nei singoli contesti di lavoro, ad opera di una mirata contrattazione collettiva.

Trattasi di misure che, peraltro, possono rientrare nel novero di quanto previsto all’art. 9 della Direttiva n. 1158/2019, il quale sancisce l’obbligo datoriale di esaminare le richieste di modalità flessibili di lavoro per motivi di assistenza provenienti da lavoratori e lavoratrici con figli fino a una determinata età e da *caregiver*. Secondo una lettura congiunta con il *considerando* 34, tali modalità possono essere declinate in lavoro a distanza, calendari di lavoro flessibili o riduzione dell’orario di lavoro.

Il precetto viene rafforzato dal comma secondo, il quale dispone che l’eventuale diniego o differimento da parte del datore di lavoro deve essere oggetto di motivazione, sottoponendolo per tale via a un puntuale sindacato del giudice. Si ritiene che tale aspetto possa indurre il datore di lavoro non solo alla presa in considerazione della richiesta, ma anche a una più accorto esame della medesima, al fine di scongiurare il rischio degli oneri più gravosi che potrebbero discenderne.

Si ritiene che a ciò consegua l’impossibilità di svilimento dell’art. 9 (cfr. Alessi 2023), che, pertanto, dovrebbe trovare congruo recepimento nei singoli ordinamenti europei. Un aspetto, questo, ulteriormente avvalorato dal comma terzo, nel quale compare il diritto alla reversibilità, secondo cui i beneficiari della flessibilità possono «ritornare all’organizzazione della vita professionale originale», non solo decorso il termine concordato, ma anche previamente allo stesso, qualora mutino le circostanze. Il datore di lavoro

deve prendere in considerazione la richiesta di rientro anticipato all'organizzazione originaria della vita professionale, fornendo un riscontro improntato sia alle proprie esigenze proprie che a quelle del lavoratore. Pur nella consapevolezza che i *considerando* non costituiscono parte precettiva, non di meno può ritenersi che contribuiscano all'interpretazione e all'intellegibilità delle singole disposizioni della normativa europea.

Tuttavia, l'implementazione italiana della Direttiva *de qua*, attuata con l'art. 4 del d.lgs. 30 giugno 2022 n. 105, non appare aderente, e anzi si osserva che difetti sia in termini sistemico-giuridici, che di efficacia rispetto al contesto di riferimento, cui invece avrebbe dovuto fornire una congrua risposta.

Il recepimento si sostanzia, infatti, nel mero allargamento della platea dei beneficiari del diritto di priorità al lavoro agile di cui al comma 3 *bis* dell'art. 18. Il riferimento è pertanto a una previsione totalmente discrezionale in quanto soggetta al pieno potere organizzativo del datore di lavoro, ossia alla scelta dello stesso di introdurre o meno il lavoro agile.

Appare utile un breve *excursus* su tale comma, assente nella versione originaria della disciplina sul lavoro agile ma introdotto dall'art. 1, co. 486, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. La Legge di Bilancio per il 2019 aveva previsto quindi tale diritto di priorità con esclusivo riferimento alle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo di maternità, ovvero dai lavoratori con figli in condizioni di disabilità, ai sensi dell'articolo 3, co. 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

Si tratta, quindi, di una previsione che oggi presenta una matrice compressa nelle proprie potenzialità applicative, rispetto all'epoca della sua introduzione, caratterizzata da un lavoro agile, che potremmo definire dalla matrice «ottriata», con un'esigua diffusione in termini di aziende, PA e personale coinvolto (con specifico riferimento alla pubblica amministrazione si ricorda ad esempio, un restrittivo sistema di quote, articolato in bandi dedicati).

In virtù della modifica apportata con il decreto sull'equilibrio vita-lavoro il comma, come accennato, viene integrato con tipologie di fragilità e di vulnerabilità, oggetto di tutela durante la pan-

demia, cui si aggiungono i *caregivers*, e a tal proposito rinvio alle osservazioni di Olivia Bonardi.

L'art. 4, co. 1, lett. b, peraltro, introduce anche un nuovo comma, il 3 *quater*, che definisce nulla, poiché ritorsiva o discriminatoria, qualunque misura adottata dal datore di lavoro a seguito di richiesta di fruizione del lavoro agile nei termini di cui sopra, la quale vada a configurarsi come sanzione, demansionamento, licenziamento, trasferimento o sottoposizione ad altra misura organizzativa, aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro.

La previsione viene poi rinforzata dall'introduzione del comma 3 *ter*, secondo cui il rifiuto, l'opposizione o l'ostacolo alla fruizione del lavoro agile, nei casi di priorità accordata, impediscano al datore di lavoro l'ottenimento delle certificazioni di parità di genere con il consequenziale mancato ottenimento dei benefici ad esse connessi (Zappalà 2022).

Si ritiene che la configurazione normativa, sin qui analizzata, sia anche in antitesi rispetto all'ontologia del lavoro agile, atteso che la relativa insorgenza nell'ordinamento è avvenuta proprio attraverso la sua declinazione all'interno della contrattazione collettiva, aziendale in particolare, nel novero dell'area dedicata alle misure di conciliazione vita-lavoro. Alcune prime modulazioni della fattispecie prevedevano, tra l'altro, misure migliorative – ad esempio un numero più elevato di giornate da remoto – per le categorie gravate da maggiori carichi di cura (Zucaro 2016). Correlazione ontologica, che poi diviene *ratio* normativa.

### *3. La promozione della flessibilità spazio-temporale quale arbitrale del work-life balance nel lavoro pubblico*

Il possibile *trait d'union* tra lavoro agile e conciliazione vita-lavoro aveva già rivenuto, peraltro, un primo riconoscimento nella disciplina del lavoro pubblico, che anticipa il privato dal punto di vista legislativo, seppur per il tramite della più ampia locuzione di «nuove modalità spazio-temporali» da sperimentarsi, le quali ven-

gono affiancate, e quindi espressamente distinte dal telelavoro (n.d.A. corsivo dell'autrice). Del resto, non esisteva ancora la nozione normativa di lavoro agile.

Il riferimento è alla lettera originaria dell'art. 14, co. 1 e 2, della l. n. 124 del 2015, la Quarta Riforma del pubblico impiego, rubricato come «Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche». Si trattava di una norma promozionale, più che di una norma incentivo, con cui si pungolavano le Pubbliche Amministrazioni ad adottare misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per attuare il telelavoro o a sperimentare più innovativi modelli organizzativi orientati al *work-life balance*, con particolare riguardo alla declinazione della stessa in termini di «tutela delle cure parentali». Detta specificazione rientra nell'area particolarmente caratterizzante la conciliazione vita-lavoro, in quanto costituisce declinazione del relativo diritto fondamentale come riconosciuto nell'art. 33 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Si ritiene tuttavia che il riferimento alla cura parentale vada oltre la previsione europea per configurarsi come un concetto di cura più ampio, che non attenga solo a quella genitoriale ma anche a quella più latamente intesa, inerente al più generale concetto di *parentes*. Il versante della cura costituisce, peraltro, l'ambito con cui la conciliazione vita-lavoro è entrata nell'ordinamento italiano.

Nel tentativo di cogliere l'ottica migliorativa alla base della citata norma, riterrei che l'obiettivo posto fosse pungolare un'opportunità di tutela attraverso forme di lavoro a distanza, che travalicassero i meri confini delle categorie già oggetto di tutela di cui, ad esempio, al d.lgs. 151 del 2001 o alla l. 104 del 1992.

A parere di chi scrive, quindi, la specificazione non era da intendersi come modulazione esclusiva della flessibilità organizzativa ivi prevista.

Tuttavia, l'assenza di uno stanziamento di risorse economiche ha costituito un deterrente alla diffusione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, e non può nascondersi come talvolta la citata mancanza sia stata usata come argomento per celare una



sedimentata resistenza al cambiamento e una scarsa propensione all'innovazione (cfr. Spinelli 2018).

Infatti, le esperienze pre-pandemia derivano soprattutto da percorsi di accompagnamento delle amministrazioni pubbliche realizzati attraverso progetti finanziati nell'ambito del Fondo sociale europeo, come il progetto Vela o il futuro del lavoro agile per la PA.

Sembrirebbe quindi che si sia trattato più di un *soft nudge* (Thaler, Sunstein 2009), concretatesi in un obiettivo triennale alquanto ambizioso, ossia che il 10% delle dipendenti e dei dipendenti pubblici venisse assegnato al telelavoro o lavorasse con le citate nuove modalità spazio-temporali.

La legge n. 81 del 2017, Capo II, all'art. 18, nel fornire la prima nozione normativa di lavoro agile, avrebbe aggiunto l'incremento della competitività all'obiettivo dell'agevolazione della conciliazione vita-lavoro, quasi a suggellare una stretta connessione tra i medesimi.

Tale aspetto, unitamente alle peculiarità delle PA, cui figura *in primis* il mancato orientamento al profitto, viene recepito nelle modifiche dell'art. 14, avutesi a seguito delle ondate pandemiche, unitamente al riferimento alla fattispecie del «lavoro agile», entrata nel frattempo nell'ordinamento.

Pur rimanendo invariata l'ottica promozionale di cui alla rubrica, scompare però l'espressa declinazione della *ratio* nel testo dell'articolo, e viene attribuita invece al Pola, il Piano organizzativo del lavoro agile – poi confluito nell'atto programmatico unico, il Piao, Piano Integrato di attività e organizzazione – la funzione di evidenziare gli strumenti di rilevazione e verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi nonché della qualità dei servizi erogati.

Quel *anche*, a mio avviso, nella lettura congiunta con la rubrica e il testo di cui all'art. 18 della legge 81 del 2017 – la cui applicazione alle PA è espressamente confermata al comma 3 – evidenziano il carattere aggiuntivo (*e non esclusivo*) di tali finalità (n.d.A. corsivo dell'autrice).

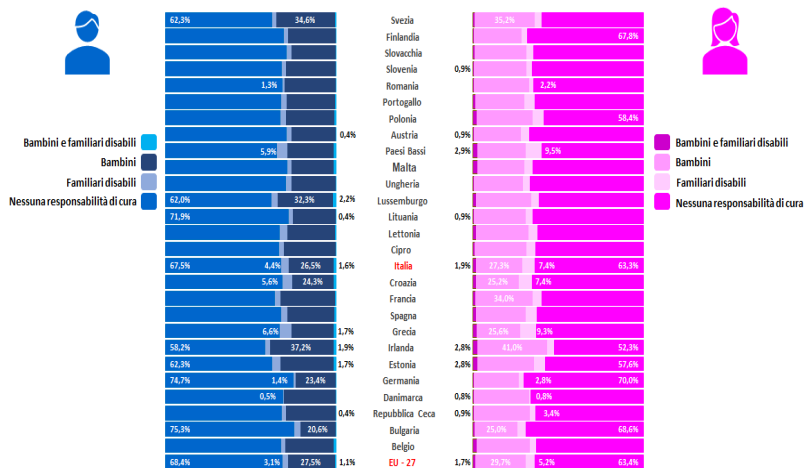
Tuttavia, come evidenziato da più parti in dottrina, la diffusione

del cosiddetto lavoro agile semplificato ha comportato (e continua a comportare) uno snaturamento dell'istituto, che in non pochi casi ha determinato un effetto *boomerang* sulle esigenze di conciliazione vita-lavoro dei soggetti maggiormente gravati dal *care burden* (Cardinali 2020). Si è posto, pertanto, in controtendenza rispetto alla relativa implementazione ordinaria, ove invece si stava dimostrando uno strumento utile ed efficace a questi fini (da quanto emergeva dalle ricerche in materia), portando alla sintesi normativa di tale effetto virtuoso nella *ratio* del lavoro agile.

Ad ogni modo, è opportuno sottolineare come il lavoro agile emergenziale abbia determinato la dirompente emersione di criticità comunque strutturali, relative al mercato disequilibrio nei carichi di cura genitoriali e parentali, ma anche nelle attività domestiche collaterali, rientranti nel concetto complesso di cura.

In Europa, a essere gravato da una responsabilità di cura parentale è una persona su tre nella fascia compresa tra i 18 e i 64 anni, mentre da studi recenti risulta che il 29% è responsabile della cura di minori in età inferiore ai 15 anni (Anpal 2022).

Grafico n. 1 – Tipologie di carichi di cura per genere nei paesi in EU-27



Fonte: Elaborazione INAPP su dati Eurostat, *ad hoc module Reconciliation between work and family life*, aggiornato 04.02.2022.

Come si evince dalle elaborazioni – a cura di Francesco Mamente, e relative a un’analisi condotta per il Gender policy report Inapp 2022 – la disaggregazione per genere delle statistiche degli Stati europei sui carichi di cura, mostra l’Italia in una posizione di particolare svantaggio sul versante femminile. Ciò appare evidente soprattutto per quanto riguarda la cura dei disabili, dove il nostro paese è terz’ultimo (7,4%, a parimerito con la Croazia), dopo Grecia e Paesi Bassi (rispettivamente 9,3% e 9,5%), a fronte di un dato medio del 5,2%.

Il carico di cura relativo ai minori, e sempre con riferimento alle donne, invece, è pari a 27,3%, valore leggermente inferiore alla media UE (29,7%). I dati sul doppio carico di cura, di disabili e figli minori, restituiscono anch’essi un quadro negativo rispetto alla media europea (1,9% rispetto all’1,7%).

#### 4. Osservazioni finali

Nell’economia dello spazio a mia disposizione, mi preme rilevare un ulteriore aspetto che ritengo significativo in termini di lettura del lavoro agile in ottica di *work-life balance*. Laddove è indubbio che il primo possa potenzialmente impattare in termini positivi sul secondo, dall’altra è suscettibile di alimentare forme di porosità tra vita e lavoro, con una commistione tra i medesimi, che può essere foriera di risvolti negativi, alimentando anche nuovi rischi psico-sociali.

Infatti, in antitesi con una lettura positiva del fenomeno del cosiddetto *work-life blending* (Militello 2020), o con l’analogo *work-life integration* di cui in recenti contratti collettivi aziendali (Senatori 2022), si osserva che la commistione tra le due aree, oltre a poter ledere la sfera di riservatezza della popolazione lavorativa, anche in ragione di tecnologie oltremodo pervasive, ne può comportare «uno stato permanente di allerta reattiva» (secondo un’efficace espressione di Poletti 2017), con una dilatazione dei tempi di lavoro potenzialmente infinita, estremizzando tale riflessione.

In merito è interessante sottolineare che si registra una maggiore

coerenza in termini di soddisfazione tra ore mediamente lavorate ed effettiva disponibilità, tra chi lavora mediamente tra le 18 e le 35 ore a settimana (75%), mentre per coloro che lavorano oltre le 41 ore il grado di soddisfazione scende drasticamente al 30%, secondo i dati dell'ultima indagine Inapp Plus.

La lettura di genere – anche alla luce delle recenti modifiche impresse dal d.lgs. 105/2022 e dalla legge n. 162 del 2021 – evidenzia, inoltre, che i sovraoccupati, che sono in prevalenza uomini, presentano una minore soddisfazione rispetto all'equilibrio vita-lavoro, mentre i sottoccupati, che sono soprattutto donne, un minore livello di soddisfazione complessiva rispetto alla propria condizione lavorativa.

Pertanto, l'aspetto della programmabilità dei tempi di lavoro, e ampiamente inteso dell'organizzazione del lavoro, diviene prioritario. Il congruo esercizio del potere organizzativo da parte del datore di lavoro è fondamentale anche per contenere il rischio di *overworking* (che non è indicatore di produttività), nonché ai fini dell'effettività del diritto alla disconnessione, il quale, peraltro, è sprovvisto di profili sanzionatori, ma è comunque oggetto di tutela.

Ciò dovrebbe peraltro avvenire in ragione del necessario ossequio all'ordinamento europeo, il quale sembrerebbe apprestarsi al riconoscimento dello stesso addirittura quale diritto fondamentale.

Come rilevato già in altre sedi, cui si rinvia, la disconnessione, anche alla luce della disciplina, nella quale la relativa tutela è inserita, non può non ritenersi una forma di protezione anche in riferimento all'equilibrio vita-lavoro. Ciò anche in ragione del testo della norma nel quale viene affiancata ma distinta dal diritto al riposo, con l'utilizzo della congiunzione «e» a evidenziare il doppio canale protettivo.

In tal senso, l'integrazione contrattuale di fasce di contattabilità – cui ha accennato anche Paola Saracini nella sua panoramica sugli strumenti adottati dalla contrattazione collettiva del pubblico – appare porsi come attuativa degli artt. 18 e 19 della legge n. 81/2017. Infatti, essa si pone quale misura organizzativa in linea con la *ratio* di agevolare/promuovere la conciliazione vita-lavoro, consentendo

a entrambe le parti dell'accordo agile di inserire un indicatore di programmazione dell'attività lavorativa, evitando al contempo il rischio di disponibilità *everytime*, che non è sinonimo di efficienza.

Previsioni di tal tipo sono richieste altresì in termini di tutela della salute e sicurezza, atteso il nesso di causalità che la letteratura medico scientifica ha evidenziato da tempo tra abuso delle tecnologie e determinate patologie, quali ad esempio la sindrome di *burnout*.

Infine, i medesimi rischi potrebbero essere acuiti non solo da caratteristiche legate al tipo di lavoro svolto o al contesto organizzativo (carichi di lavoro, clima eccessivamente competitivo ecc.), ma anche da predisposizioni o situazioni individuali tali da avere un effetto moltiplicatore sulle variabili organizzative: si pensi alla condotta di un manager che dilati i tempi di lavoro per evitare invece i carichi familiari (Zucaro 2022), con l'impatto negativo che ne discende sullo strutturale disequilibrio nel *care burden*, accentuando le polarizzazioni di genere del mercato del lavoro.

Una fase delicata quella attuale, in quanto il lavoro agile può fornire una risposta interessante in termini di esigenze di conciliazione vita-lavoro (si pensi anche al versante del pendolarismo), ma i rischi che si annidano nella quota di lavoro da remoto meritano una riflessione, che non può essere scissa dal singolo contesto organizzativo, su cui la contrattazione collettiva avrebbe molto da spendere.

### *Riferimenti bibliografici*

- Alessi C. (2023), *La flessibilità del lavoro per la conciliazione nella Direttiva 2019/1158/UE e nel d.lgs. 30 giugno 2022 n. 105*, 85 ss.
- Anpal (2022), *Metodologie e approfondimenti. Congedi parentali e di paternità. Le attuali disposizioni in Italia e in Europa*.
- Cardinali V. (2020), *Il post lockdown i rischi della transizione in chiave di genere*, a cura di Inapp Policy brief.
- De Angelis M., Zucaro R. (2023), *Work life-balance policies: how to face the correlation between gender gap and vulnerability risk?*, paper presentato all'8ª Conferenza organizzata dal network *Regulating for Decent Work* dell'ILO, Ginevra 2023.

- Poletti D. (2017), *Il c.d. diritto alla disconnessione nel contesto dei «diritti digitali»*, in *Responsabilità civile e previdenza*, n.1, 8-26
- Senatori I. (2022), *La «nuova» conciliazione vita-lavoro e la contrattazione collettiva: una sfida che si ripete*, in *RGL*, 2022, n. 4, 596 ss.
- Spinelli C. (2018), *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Cacucci, Bari.
- Thaler R., Sunstein C. (2009), *Nudge. La spinta gentile*, Milano, Feltrinelli.
- Zappalà L., *La parità di genere al tempo del PNRR: tra trasparenza, certificazione e misure premiali*, in *LDE*, 2022, n. 3, p. 2
- Zucaro R. (2022), *Verso lo smart working?*, Inapp report, 2022, n. 30.
- Zucaro R. (2016), *Lo smart working. Strumento per la conciliazione vita-lavoro e la produttività*, in Alessandrini G. (a cura di), *Smart working. Nuove skill e competenze*, Lecce, Pensa Multimedia, 137-166.

## SECONDA SESSIONE

### *Tavola Rotonda*

Il quadro giuridico-costituzionale e la cultura politica  
e sindacale della conciliazione





1. Il dibattito al quale le forze politiche e sindacali sono chiamate a dare il proprio contributo ruota essenzialmente attorno a due nuclei di riflessione.

Un primo ambito investe il ruolo dell'autonomia collettiva. Occorre verificare se si stiano sperimentando, nei prodotti della contrattazione, formule adeguate e innovative di conciliazione tra vita e lavoro: ciò porta innanzitutto a considerare il rapporto tra le fonti e la relazione d'influenza tra disciplina legislativa e regolazione negoziale. La sensazione iniziale è che, a fronte di un notevole (seppure non sempre ordinato) dinamismo del legislatore, si registri una sorta di «timidezza» dell'autonomia collettiva, il cui spazio di manovra risulta talora ristretto o comunque rigidamente vincolato dagli interventi legislativi.

Sempre con riguardo a questo primo nucleo di osservazione, un altro profilo sul quale si è inteso attivare il confronto tra i protagonisti dell'azione politica e sindacale è la verifica se non vi sia anche, di fondo, un problema culturale delle parti sociali, ancorate a modelli regolativi, ma prima ancora a paradigmi sociologici, ormai inadeguati: un limite destinato talora a rallentare le iniziative e a far emergere (con frequenza carsica) dubbi sulle sperimentazioni. Si pensi, tanto per fare un esempio, all'opportunità per la fonte pattizia di sintonizzarsi meglio ai modelli di famiglia emergenti nella società, accogliendo ad esempio figure come quella del «genitore

\* Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Napoli Federico II.

equivalente» (codificata dalla Direttiva n. 2019/1558/UE), disegnandovi attorno istituti di concezione più aggiornata.

Passando, poi, all'osservazione del fenomeno sul piano, si direbbe, quantitativo, occorre rilevare come il diffuso convincimento circa l'utilità dello strumento del contratto collettivo contrasti tuttavia, in maniera stridente, con lo scarso numero di accordi che contengono previsioni direttamente riferibili al tentativo di favorire la conciliazione vita-lavoro. Le ragioni possono essere tante, non ultimo il descritto ritardo con il quale il sindacato si muove nell'intercettare le istanze di conciliazione provenienti dalla base e, più in generale, la difficoltà di gestire esigenze diverse da quelle tradizionalmente rappresentate dalle organizzazioni sindacali. In definitiva, ancora una volta, le parti sociali sembra non sfruttino a pieno lo spazio negoziale lasciato libero da un contesto normativo in ritardo al cospetto delle rapide trasformazioni che intervengono nella composizione della società (sul tema v. già, più in generale, De Simone 2001): un ritardo che eccede il fisiologico rincorrersi tra *fatti e regole*, tipico del fenomeno giuridico.

Anche in questo caso, del resto, il problema riporta «a monte», al tema della rappresentatività delle organizzazioni: in effetti solo sciogliendo i nodi della democrazia sindacale, della formazione dei quadri e della capacità di rinnovamento degli apparati, troppo spesso ingessati e incapaci di registrare tempestivamente le novità, si potrebbe avere un sindacato in grado di farsi portavoce delle esigenze del mondo del lavoro nel momento in cui si manifestano e non, come sovente accade, con oltre una generazione di ritardo.

Al contempo, ancora una volta il mondo del lavoro si presenta come l'avamposto del cambiamento: è il primo a subire le novità e a doverle metabolizzare, se si vuole che i potenziali conflitti sfocino nella ricerca di soluzioni figlie di confronto democratico e non nella contrapposizione muscolare, superando la logica della contraddizione *insiders/ outsiders*, che non si limita più alla posizione nel mercato del lavoro, ma incrocia genere ed età dei prestatori, coinvolgendo aspetti personali, familiari, economici e sociali fino a qualche anno fa sostanzialmente sconosciuti dalle relazioni industriali del nostro paese.

2. Un secondo aspetto posto sul tavolo del confronto attiene, poi, al livello dell'intervento negoziale. Appare invero essenziale chiedersi se il fenomeno ormai noto come aziendalizzazione rappresenti un'opportunità per le parti sociali e, più in generale, per il sistema di relazioni industriali, potendo favorire l'istituzione di pratiche *lato sensu* partecipative per la soluzione delle problematiche attinenti al rapporto tra conciliazione e organizzazione del lavoro, o se invece la sede decentrata faccia fatica a consentire l'apertura di strade realmente nuove, preferendo percorsi limitati a una più tradizionale politica salariale, al più coniugata attraverso esperienze di welfare aziendale (anche perché fiscalmente vantaggiose) e la creazione di dispositivi negoziati di flessibilità oraria, solo indirettamente funzionali agli obiettivi di conciliazione.

Per converso, e non sembri una contraddizione, occorre porre attenzione all'altro lato della medaglia, un profilo finora poco approfondito e anzi coperto, come una voce dissonante, dal coro quasi unanime di una certa retorica della conciliazione: il pericolo, insito nel riconoscimento a livello d'impresa delle istanze di *diversity regulation*, che appare specularmente opposto a quello della classica monetizzazione dei diritti dei lavoratori. C'è da chiedersi, cioè, se i dispositivi connessi alla finalità della conciliazione, negoziati in sede aziendale e semmai posti sotto il comodo ombrello (fiscalmente agevolato) del secondo *welfare*, possano essere utilizzati come arma di surrogato calmieristico degli incrementi salariali rimessi alla contrattazione aziendale.

Lo slittamento del baricentro del sistema contrattuale verso il contratto aziendale è, peraltro, fenomeno più ampio, talora indotto dalle riforme legislative e connesso alle specificità dei contesti nazionali; è infatti comune a diversi paesi la constatazione (cfr. al riguardo Bologna 2016, 101) che la riduzione del tasso d'inderogabilità della legislazione lavoristica abbia stimolato un incremento della contrattazione aziendale e determinato la contrazione del ruolo del contratto collettivo nazionale, tradizionalmente destinatario delle principali, più tradizionali, istanze solidaristiche.

3. In siffatto contesto di discussione, poi, è utile, in un dibattito già ricco di spunti, mettere a fuoco l'esperienza della negoziazione nei comparti pubblici. In quest'ambito, infatti, le pubbliche amministrazioni, per un verso, sembrano costituire ancora una volta il potenziale laboratorio di sperimentazione delle esperienze di conciliazione; per altro verso, però, corrono il rischio di realizzare l'ennesima attuazione sulla carta, attraverso strumenti operativi destinati all'ineffettività sul piano dei comportamenti manageriali e delle concrete realtà organizzative. Si pensi alla creazione di organismi (semmai a composizione paritetica) per la verifica e l'individuazione di prassi che favoriscano la conciliazione, caratterizzati però da competenze limitate e da funzioni essenzialmente consultive o, al più, di proposta. Accanto ad essi, va pure registrata la timida, seppur crescente, adozione di codici di buone pratiche e di più generiche norme-manifesto, della cui cogenza, però, quale effetto della fragile natura giuridica di tali dispositivi, è lecito (continuare a) dubitare.

4. Quasi a metà strada tra l'ambito regolativo tipicamente negoziale e quello politico-legislativo di livello nazionale, si innesta poi una riflessione, con spunti davvero interessanti, sulle esperienze locali di sperimentazione di politiche di conciliazione (emblematica e ricca di stimoli risulta l'indagine sul Piano per l'uguaglianza di genere 2021-2026 della Città metropolitana di Bologna). Qui siamo, però, in un contesto ordinamentale differente, non riconducibile nei tradizionali confini delle relazioni industriali italiane, caratterizzato da elevata connotazione politica e che, in una prospettiva strettamente tecnico-giuridica, non assume diretta rilevanza normativa.

Non può non esprimersi, però, la sensazione di fondo di un piacevole *déjà vu*, che rimanda alle esperienze della concertazione o, più genericamente, alle prassi di dialogo sociale locale di alcuni decenni fa. In comune con quella stagione vi sono gli elementi della trilateralità degli accordi e la centralità del ruolo dei soggetti istituzionali, in particolare delle autonomie locali le quali, investendo risorse proprie attraverso le funzioni di gestione delle poli-

tiche sociali (si pensi, solo per fare un esempio, agli interventi sugli asili nido, sui trasporti, sui c.d. tempi delle città ecc.), rappresentano un luogo privilegiato per l'incentivazione e la sperimentazione di politiche di conciliazione.

Ovviamente, come già in passato, si ripropone la fragilità di siffatti strumenti pattizi e in particolare la scarsa se non nulla coerenza nei confronti dei soggetti privati che non aderiscano spontaneamente a questo genere d'iniziative. Qui, ovviamente, molto dipende dalla forza politica e finanziaria del singolo ente locale: solo là dove sia stato raccolto un ampio consenso elettorale e si possa disporre di significative risorse economiche da destinare alle politiche sociali e, più in generale, ad iniziative d'inclusione e di contrasto alle discriminazioni di genere, evidentemente si potranno sperimentare misure di concreta incentivazione che assicurino l'adesione del mondo delle imprese.

**5.** Su tutto ciò s'innesta la dinamica più strettamente politica e, in particolare, la verifica del clima nel quale le iniziative finalizzate a favorire la conciliazione in parola dovrebbero trovare la luce. Veniamo così al secondo macro-ambito che ha interessato il confronto tra esperti e operatori della politica nazionale e delle parti sociali.

Agli esponenti politici è chiesto di fare il punto sui lavori parlamentari (a partire da quello nelle commissioni) circa l'attuazione delle deleghe ancora aperte, anche in relazione alla necessità di rendere il quadro normativo maggiormente organico e innovativo di quanto non sia attualmente.

La discussione fa emergere uno scenario cupo, a tratti preoccupante, del dibattito. A causa dell'innalzamento del livello di conflitto tra maggioranza e opposizione seguito alle elezioni dell'anno scorso, anche per effetto di iniziative governative caratterizzate da marcati tratti identitari, è venuto fuori plasticamente come ciò stia determinando una significativa e frequente polarizzazione del confronto, con sacrificio di tutte le occasioni che richiederebbero azioni trasversali e proposte politiche condivise.

A ciò s'aggiunge la reiterazione della prassi, purtroppo non

nuova e indifferente al colore politico (avendo caratterizzato, praticamente, l'attività di tutti i governi della c.d. seconda Repubblica), di un incremento delle iniziative legislative di matrice governativa e, accanto ad essa, del ricorso ampio e non sempre costituzionalmente giustificato, quanti ai presupposti, alla decretazione d'urgenza, che condiziona pesantemente i lavori delle Camere, la cui agenda è sostanzialmente dettata dall'attivismo legislativo dell'Esecutivo. Ciò determina l'inevitabile ingolfamento, se non il vero e proprio sacrificio, di tutti i «luoghi» destinati a una discussione politica sfrondata da apriorismi ideologici, così come la compressione delle occasioni che potrebbero essere destinate alla riduzione delle disorganicità presenti nella legislazione; inoltre frena l'attuazione delle previsioni di fonte europea (attività che risente ora anche dell'apertura anticipata di una lunghissima campagna elettorale in vista del rinnovo del parlamento di Strasburgo) e rende impraticabile anche solo dedicarsi a un efficace *drafting* normativo delle disposizioni approvate, che continuano a risultare di fattura tecnica discutibile, oltre che scarsamente coordinate sul piano sistematico.

### *Riferimenti bibliografici*

- Bologna S., *Liberalizing Industrial Relations in Southern-Europe: Towards the End of a Coordinated and Egalitarian Model*, in *Ec. lav.*, 2016, p. 101.
- De Simone G., *Dai principi alle regole. Eguaglianza e divieti di discriminazione nei rapporti di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2001.

Buon pomeriggio a tutte e a tutti. Grazie alla *Rivista Giuridica del Lavoro* per l'invito e per l'argomento scelto, perché ci dà la possibilità di fare riflessioni importanti e di attualizzarle anche rispetto all'attuale contesto. Il tema del disequilibrio vita-lavoro è un tema caro alla Cgil, che negli anni, soprattutto negli ultimi decenni, è stato portato all'attualità del nostro lavoro soprattutto per provare a dare risposta alla metà – la dico così – della popolazione, cioè alle donne; in particolare alle lavoratrici che scontano un prezzo più alto in termini di conciliazione, che poi si traduce anche nel rischio concreto di discriminazione, soprattutto al momento dell'entrata nel mondo del lavorativo.

È evidente l'importanza di estendere questo ragionamento al di fuori e oltre il tema di genere, perché deve diventare un problema da affrontare per tutte e per tutti, anche in un'ottica di condivisione delle responsabilità familiari e del lavoro di cura. Una condivisione che dovrebbe addirittura andare oltre il nucleo familiare perché dovrebbe esserci una presa in carico da parte della società, in termini di *welfare*.

In Cgil c'è una discussione abbastanza recente, anche presente nella società nel suo complesso, rispetto ad un tema che si sta attualizzando ed evidenziando, che sono le cosiddette dimissioni di massa dal lavoro, che ovviamente colpiscono maggiormente alcuni Paesi, piuttosto di altri, ma che sicuramente costituiscono un tema attuale, visto che si tratta di un fenomeno che si è aggravato a seguito dell'emergenza sanitaria legata al Covid.

\* Segretaria confederale Cgil.

Parte di questa discussione riguarda la diminuzione dell'orario di lavoro. È un tema importante perché permetterebbe di tenere insieme tante esigenze: quella di migliorare la qualità di vita delle persone che rappresentiamo, quella di provare a inserire nell'orario di lavoro la formazione, che darebbe anche la possibilità di rispondere ad un altro tema che è quello dell'obsolescenza del sapere, a sua volta legato a quello che gira intorno alle nuove tecnologie: l'obsolescenza del sapere è infatti diventato un fenomeno molto più veloce rispetto a qualche decennio fa. Quindi permetterebbe di tenere insieme più elementi, tenendo conto che l'intelligenza artificiale, la digitalizzazione, le nuove tecnologie rischiano di espellere dal mondo del lavoro soprattutto le basse professionalità; c'è quindi un'assoluta necessità di investire sulla formazione permanente delle lavoratrici e dei lavoratori e di individuare tempi e spazi e modalità per realizzarla.

Fatta questa premessa su quelli che sono in questo momento i dibattiti più importanti rispetto a questo tema, dentro la nostra Organizzazione, mi concentro su come proviamo a realizzare questi punti.

Il primo modo in cui proviamo a realizzare le nostre prerogative è nel confronto con il legislatore, nel confronto con il Governo, perché ovviamente il tema della conciliazione deve comunque realizzarsi anche grazie a investimenti mirati e a normative specifiche. Penso agli investimenti nello stato sociale, in particolare nei servizi per l'infanzia; ma penso anche agli investimenti rispetto al tema dei congedi e in particolare del congedo obbligatorio di paternità, che è un'altra proposta che la nostra organizzazione sta avanzando da tempo, proprio per evitare forme di discriminazione che ancora oggi colpiscono le donne nel momento in cui, legittimamente, scelgono di diventare madri e contemporaneamente di non rinunciare alla propria realizzazione professionale, non solo in termini di «mantenimento del posto di lavoro», ma anche di valorizzazione.

Ovviamente proviamo a realizzare questo obiettivo con la contrattazione collettiva perché, in verità, non noto da questo punto di vista un particolare dinamismo del legislatore. Sicuramente, come si è detto, c'è un disordine dal punto di vista legislativo. Nei



contratti collettivi nazionali che sigliamo nei vari comparti proviamo a rispondere alle esigenze che riguardano le lavoratrici e i lavoratori, tenendo conto anche delle nuove forme di società e di famiglie – lo dico volutamente al plurale – che devono avere un riconoscimento anche in termini di tutele. Gli ultimi due contratti collettivi nazionali nei quali abbiamo realizzato degli avanzamenti in termini di conciliazione, li cito solamente perché sono gli ultimi due in ordine di tempo, sono quelli dell'industria alimentare e del cemento calce e gesso, ma c'è un'attenzione tale che fa sì che questi elementi siano inseriti in quasi tutti i contratti collettivi nazionali.

Penso anche alla riflessione avviata, e resa stringente dall'emergenza sanitaria, rispetto al tema del lavoro agile e dello *smart working* che, se non contrattato, anziché costituire un modo per conciliare la vita lavorativa con quella familiare, può diventare un boomerang; in assenza di contrattazione lo *smart working* rischia di creare una sorta di segregazione dal contesto di lavoro che può danneggiare soprattutto le donne rispetto ai percorsi di carriera. Rispetto a questo, un recente report sul lavoro agile nell'ambito dell'attività dell'osservatorio nazionale, evidenzia chiaramente come la contrattazione collettiva abbia provato e stia provando a disciplinare questi strumenti riguardo ai criteri di accesso, alla pianificazione, al diritto alla disconnessione e agli strumenti necessari a garantire salute e sicurezza e diritti sindacali.

C'è un tema spinoso: la contrattazione collettiva non riesce a coprire tutto il mondo del lavoro.

Per questo la Cgil, da anni, chiede un nuovo Statuto delle lavoratrici e dei lavoratori adeguato all'attuale mondo del lavoro: per questo abbiamo presentato la Carta Universale dei Diritti, che giace ferma da molto tempo in Parlamento. La nostra ambizione è provare a dare eguali diritti a tutte le lavoratrici e a tutti i lavoratori: quindi al lavoro atipico, al lavoro autonomo con taluni requisiti, alle piccole partite Iva, perché altrimenti lasciamo fuori da queste tutele una parte sostanziosa del mondo del lavoro.

Permane e si aggrava un altro fenomeno, che è quello dei contratti pirata, che ovviamente in assenza di una legge sulla rappresentanza e dell'Erga Omnes rischia non solo di non vedere una

risoluzione, ma anche di aggravarsi. Mi permetto di dire che questi contratti non tutelano affatto le lavoratrici e i lavoratori sia dal punto di vista salariale che dal punto di vista dei diritti; quindi, sarebbe importante anche traguardare questi obiettivi.

Anche rispetto alla contrattazione aziendale abbiamo buone pratiche, sempre orientate al tema della conciliazione, però anche in questo caso scontiamo un grosso limite: solamente il 35% delle lavoratrici e dei lavoratori sono coperti dalla contrattazione di secondo livello e quindi riusciamo a dare risposta soltanto a una parte del mondo del lavoro.

C'è sicuramente un'attenzione ai salari, ma credo che sia inevitabile perché c'è un grave problema di salari poveri ed è evidente che senza un salario dignitoso non possa realizzarsi una piena conciliazione vita-lavoro perché banalmente non esiste una vita dignitosa. Quindi è evidente che per un sindacato, in questa fase soprattutto, avere particolare attenzione al tema dei salari è fondamentale. Solo a titolo di esempio alcuni recenti accordi aziendali dove abbiamo realizzato avanzamenti sulla conciliazione sono Shc, Acea, Nuova Opinione, Vodafone.

Per concludere: rispetto alla contrattazione e alle modalità in cui possiamo migliorare la conciliazione vita-lavoro, c'è un'ulteriore forma di contrattazione che può aiutarci a migliorare i tempi e gli spazi delle città: la contrattazione sociale territoriale. Perché è evidente che le città, soprattutto le grandi città, per come sono oggi pensate e strutturate, rischiano di non rispondere alle esigenze delle persone che rappresentiamo. Penso ai servizi pubblici, penso ai trasporti: anche questa forma di contrattazione può essere utile in questa prospettiva.

Grazie ancora, spero di essere stata breve ma esaustiva.

La riflessione e l'elaborazione giuridica presentata oggi, in occasione dell'uscita del numero della rivista dedicato al tema della condivisione del lavoro di cura, della conciliazione tra lavoro e tempi di vita, ci aiuta a migliorare la nostra azione politica. È molto importante che competenze e legislatori si parlino, che l'esperienza delle lavoratrici e dei lavoratori sia indagata, discussa, elaborata e diventi riflessione politica condivisa.

In premessa c'è da sottolineare che se noi oggi discutiamo di questi temi è perché il 2022 ha segnato un cambio di passo. L'esperienza del covid ha fatto esplodere alcune contraddizioni in modo drammatico, in un Paese che fingeva di non vedere il lavoro gratuito femminile, o meglio lo dava per scontato, come dato immutabile e di scarso valore; una trappola per le donne, ma una miopia per la qualità del vivere comune. Un Paese che dunque legge il tema della conciliazione come un problema di donne, non una questione generale di organizzazione del lavoro e dei tempi di vita di tutte e tutti.

Come ricorderete il secondo governo Conte insediò una cosiddetta «task force», affidata alla direzione di Vittorio Colao, che doveva elaborare proposte per la ripartenza dopo la pandemia. Ma in quel gruppo di lavoro di esperti era presente un'unica donna: Elisabetta Camussi. Il caso giustamente indignò l'opinione pubblica soprattutto femminile, montò una mobilitazione, ci furono appelli della società civile, interventi delle parlamentari, e si attivò

\* Senatrice. Portavoce nazionale della Conferenza delle democratiche.

un'attenzione nuova. Da quell'incidente di percorso, segnati dall'esperienza del Covid, che aveva reso visibile quello che succedeva nelle case di ognuno di noi, si è infatti aperta, per la prima volta dopo tanto tempo in Italia, una discussione pubblica sulle questioni che attengono alla parità di genere e alla condivisione del lavoro di cura. Il dibattito politico su questi temi è uscito dal solito circolo di addette ai lavori.

Di fatto il governo stava correndo il rischio di programmare una ripartenza senza scuola. A quel punto tutti, anche i più distratti, si sono tutti accorti che il mondo produttivo va avanti grazie al fatto che qualcuno di occupa della riproduzione, della cura della vita, dei bambini e delle bambine. Se la scuola è chiusa e le lavoratrici – sempre troppo poche – devono tornare al lavoro, chi bada ai ragazzi? Ma soprattutto come pensare che su di loro la chiusura delle scuole e l'esperienza della pandemia non avessero provocato danni, isolamento, e che anche per loro bisognava pensare una ripartenza?

Ricordo questi passaggi perché credo siano indicativi di come siamo arrivati in Italia al recepimento della direttiva sul bilanciamento tra tempi di vita e tempi di lavoro.

Nel numero che stiamo discutendo della *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, offrite elementi di riflessione sulle norme e preoccupazione sul rischio che corre l'Italia di tradire l'orizzonte egualitario che sottende alla direttiva. Mi preme sottolineare, ma immagino che in questa sala ce ne sia grande consapevolezza, che quell'orizzonte è oggetto, o meglio è il prodotto del conflitto politico. In Italia abbiamo fatto dei passi avanti perché le donne si sono mobilitate, c'è stato dibattito politico, iniziative di mobilitazione intorno a gli obiettivi del PNRR, penso a esperienze come «Il Giusto Mezzo», ma non solo. Abbiamo oggettivamente fatto dei passi avanti, era stata approvata la legge sulla parità salariale, presentata dall'On. Gribaudo, da voi citata anche questa mattina. Si è imposta una discussione pubblica sulla parità di genere che in origine non era contemplata affatto nel piano nazionale di ripresa e resilienza.

Questo ha portato a un quadro variegato di interventi e di riforme che, come sottolineano Calafà Gargiulo e Spinelli nell'introduzione

al tema, appaiono parallele, non orientate al raggiungimento del medesimo obiettivo: il d.lgs. 25 giugno 2022, n. 105, di recepimento della Direttiva n. 2019/1158/UE relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, cui si affiancano riforme collegate all'attuazione del PNRR.

Vorrei segnalare che a questo quadro variegato si aggiunge oggi l'esito dell'elezioni politiche, che può costituire un elemento forte di discontinuità rispetto al percorso fatto in questi ultimi due anni. Vengo da due giorni di lavoro parlamentare in Senato in cui abbiamo votato 400 emendamenti sul cosiddetto decreto lavoro, tutti bocciati. Erano emendamenti molto importanti, alcuni unitari delle opposizioni, che ponevano il tema dell'equa retribuzione, preparatori di una battaglia da fare insieme su salario minimo. Su questo tema è stato fatto un importante lavoro di raccordo con le altre opposizioni. Così come stiamo facendo insieme opposizione sulla proposta di autonomia differenziata. Ogni giorno siamo affogati da decreti di questo governo, che ha già il record per voti di fiducia chiesti al Parlamento. Decreti che vanno in tutt'altra direzione rispetto alle cose che qui stiamo discutendo. Dunque, il ritardo nell'attuazione della direttiva va messo in questo contesto, che ci vede nettamente all'opposizione. Dall'opposizione abbiamo ottenuto alcune correzioni, alcune piccole aperture, come nel caso della legge di bilancio, in cui si è esteso il congedo non solo alle madri ma anche ai padri, come da noi richiesto. Per noi la questione della condivisione del lavoro di cura è strategica e non più rinviabile, sia attraverso i congedi paritari che attraverso il rafforzamento del *welfare*. E non a caso nel suo primo *question time* alla Presidente del Consiglio la segretaria del PD Elly Schlein ha tenuto insieme salario minimo e congedo paritario per i genitori. La presidente Meloni ha risposto facendo alcune aperture sul tema del congedo, ma di fatto non sono stati fatti passi in avanti sul tema.

E invece è necessario che si facciano. Sono state presentate proposte di legge in questa direzione. Io ho ripreso e depositato al Senato il testo che nella scorsa legislatura era stato proposto dal sen. Nannicini (AS77 Interventi per l'equità di genere nel tempo dedicato al lavoro e alla cura dei figli, nonché delega al Governo

per l'individuazione di misure di sostegno alla genitorialità per gli iscritti delle casse previdenziali professionali), presentato anche dall'on. Gribaudo alla Camera (AC506). Sono proposte che hanno come orizzonte quello della condivisione del lavoro di cura tra donne e uomini.

Ma dobbiamo sapere che le scelte di questo governo vanno in un'altra direzione: la messa in crisi del reddito di cittadinanza, il decreto lavoro che aumenta di fatto la precarietà, la bocciatura di un ordine del giorno che chiedeva il rispetto degli obiettivi servizi educativi 0-6 previsti dal piano nazionale di ripresa e resilienza. Il rischio concreto è che tutta la discussione fatta nel 2021/2022 e quel processo, seppur faticoso, che finalmente si era aperto, siano messi in discussione. Se va bene, la conciliazione torna a essere una questione di donne. Così come lo è la questione demografica. Il tema della denatalità è tutto affidato alle donne, colpevolizzate, mentre non si investe sui servizi e non si propongono reali politiche per l'occupazione femminile.

Forse le clausole inserite nel PNRR erano un'utopia, mi riferisco a quelle che prevedono il 30% di nuova occupazione per donne e giovani, soprattutto se pensiamo ai settori su cui insiste il PNRR, però il fatto che vengono oggi aggirate in toto, senza che si rafforzi un'iniziativa del governo di controllo, denota una scarsa attenzione al tema dell'occupazione femminile, che invece è cruciale per la crescita del Paese.

Sarebbe assolutamente necessario aumentare il congedo di paternità, ma anche rendere efficace il sistema sanzionatorio, l'obbligatorietà del congedo di paternità, dal momento che neanche i dieci giorni oggi previsti vengono rispettati, come ci ricordano i dati dell'Inps.

Questo mancato ricorso al congedo di paternità conferma le disparità sull'utilizzo del tempo. Per le donne che vivono in Italia è una risorsa scarsa. L'uso di esso è un indicatore fortissimo delle disuguaglianze. La grande questione della condivisione e della conciliazione dei tempi di vita va ben oltre il sostegno alla genitorialità. Stiamo parlando di qualcosa che riguarda l'organizzazione del lavoro e delle città.

È un tema che attiene alla qualità della vita di tutte e tutti. Questo orizzonte di promozione di nuovi equilibri nella gestione dei tempi e nel riconoscimento del lavoro gratuito e riproduttivo può rappresentare per le opposizioni un percorso di lavoro comune, già avviato e da proseguire, nel sostegno al lavoro di qualità e nel contrasto alla precarietà.

Così come lo è l'opposizione all'autonomia differenziata, che è un attacco frontale all'unità del paese e al *welfare* tutto inteso come patto sociale, è una proposta che di fatto cristallizza le disuguaglianze. Non possiamo indietreggiare ancora, come ci dicono i dati sui diritti e le libertà delle donne.

Potrebbe sembrare fuori tema, ma credo vada ricordata l'azione che questo governo ha messo in atto contro le famiglie omogenitoriali e il riconoscimento dei loro figli. Una questione che non può essere derubricata a tema relativo alla vita di una minoranza di cittadini, perché riguarda il modo in cui concepiamo la convivenza e i legami tra persone. Stiamo parlando di quale idea di relazioni effettive e familiari abbiamo, di come tuteliamo i diritti dei minori, che devono essere prioritari.

Le lavoratrici e i lavoratori, i cui diritti vogliamo promuovere, sono prima di tutto persone, con la propria vita, orientamenti sessuali, condizione sociale. Non possiamo far passare l'idea che ci siano famiglie di serie A e di serie B.

In conclusione, penso sia davvero importante rimanere in rete: politica, sindacati, società civile, competenze e ricerca, proprio per dare seguito agli atti legislativi del 2022, ma soprattutto a quella società della cura, la cui importanza fondamentale ci è stata mostrata in pandemia, lezione che non può e non deve essere dimenticata.

Ringrazio dell'invito a questo interessante convegno sul tema della conciliazione vita-lavoro. Ho trovato le relazioni di chi mi ha preceduto tutte estremamente interessanti. Occorre in premessa sottolineare come la pandemia abbia maggiormente evidenziato la necessità di attuare, migliorare e implementare misure e politiche rivolte al tema della famiglia e della cura dei familiari, poiché ciò può aiutare a colmare atavici *gap* occupazionali e retributivi delle donne che hanno ricadute anche sulle loro pensioni. *Gap* che in molti casi derivano da una genitorialità non condivisa che determina uno sbilanciamento del carico familiare sul genere femminile, da cui conseguono difficoltà di ingresso nel mondo del lavoro, di conferma e di progressioni di carriera.

Nell'analisi del mondo del lavoro sono abituata a lavorare supportata da dati amministrativi e di fonte statistica, poiché consento di fotografare e conoscere la realtà. Per cui all'interno di questo intervento farò riferimento a qualche numero connesso al tema del convegno.

Stando agli ultimi dati Istat, il tasso di occupazione delle donne è di 17,5 punti percentuali più basso di quello degli uomini, con punte di 25 punti percentuali nel Mezzogiorno, area in cui il tasso di occupazione femminile è bassissimo (34,4%). Inoltre elaborando i dati Inps, riscontriamo un *gap* retributivo di genere che nel settore privato è del 31,4%.

Quando parliamo di conciliazione vita-lavoro, stiamo indicando

\* Funzionaria Uil Mercato del Lavoro.



una delle principali motivazioni che spinge, soprattutto le donne, a rassegnare le dimissioni che necessitano di convalida da parte degli organi preposti poiché effettuate durante la gravidanza o nei primi tre anni di vita della bambina o bambino. L'ultimo rapporto annuale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, sulla convalida delle dimissioni rassegnate nel corso del 2021, mostra un'altissima incidenza della componente femminile che si dimette volontariamente dal lavoro in tale periodo: le dimissioni volontarie delle madri lavoratrici rappresentano il 71,5% a fronte del 28,5% dei padri lavoratori. Ma c'è anche un altro dato da non sottovalutare: il 68% dei provvedimenti di convalida si riferisce a dimissioni rassegnate da un lavoro a tempo pieno.

Ma al netto di questi dati, e tornando ad aspetti maggiormente aderenti al titolo di questa Tavola Rotonda, che intende affrontare il tema della questione di genere e della conciliazione vita-lavoro soprattutto dal punto di vista giuridico-costituzionale e sindacale, possiamo sostenere che l'articolo 4 della Costituzione che si basa sul principio della piena occupazione non è stato ancora pienamente attuato? Possiamo anche ammettere che l'articolo 37 della Costituzione dove si parla di donne lavoratrici e parità di diritti e parità retributiva non è stato pienamente attuato? Purtroppo la risposta è affermativa e su questo versante a pesare è un mix di responsabilità, tra cui quelle del legislatore e della politica. Primeggia, infatti, tra le motivazioni che spingono le donne a rassegnare le dimissioni, la difficoltà a conciliare esigenze di cura e di lavoro, a cui si aggiunge un'elevata incidenza dei costi di assistenza (cura anziani, asili nido-*baby sitter*) e il mancato accoglimento nei nidi a causa dell'insufficiente numero rispetto al bacino di riferimento. Incide sulle dimissioni delle donne anche il mancato accoglimento da parte dei datori di lavoro delle richieste di part-time o flessibilità.

Esiste, quindi, un connubio di responsabilità sul fatto che le donne presentino un *gap* occupazionale che attualmente è di 17,5 punti percentuali più basso rispetto agli uomini.

Vorrei inoltre soffermarmi su un ulteriore aspetto di riflessione collegato al tema dei congedi parentali e al basso importo indennizzato. Molte madri sono disposte a rinunciare al congedo, rasse-

gnando le dimissioni e preferendo percepire la Naspi. Ciò da una parte in quanto riescono meglio a prendersi cura dei loro cari, dall'altra perché vi è stata una rivalutazione dell'indennità Naspi che quest'anno è salita ad un tetto massimo di € 1.470, permettendo, quindi, di avere un'indennità più generosa di quel 30% della retribuzione per congedo previsto per le mamme. Cosa diversa è per gli uomini che hanno visto un'estensione del congedo di paternità fino a dieci giorni e retribuito con un'indennità pari al 100% della retribuzione.

Tengo a sottolineare che durante i due anni di pandemia, e soprattutto durate i periodi di chiusura delle scuole, le donne hanno fruito di congedi parentali per i quali, grazie alle richieste del Sindacato, gli importi indennizzati sono aumentati dal 30% al 50%. Anche in questo caso le donne hanno percepito un importo più basso dei colleghi uomini che, se in cassa integrazione, hanno percepito l'80% della retribuzione. Ciò influisce sul *gap* retributivo delle donne rispetto agli uomini, su cui incide non solo un maggior ricorso a forme di congedo e permessi, ma anche una prevalente occupazione femminile in settori con retribuzioni più basse, con contratti part time e a termine. Per superare questa situazione di sbilanciamento nella gestione vita-lavoro e al fine di scongiurare le dimissioni delle madri e una maggiore partecipazione dei padri lavoratori nella condivisione di carichi familiari, si dovrebbe procedere ad un aumento della percentuale del 30% della retribuzione per congedo parentale per le donne, come è avvenuto durante la pandemia, e allo stesso tempo prevedere un maggior numero di giorni di congedo di paternità (da rendere obbligatorio e non solamente volontario). Riteniamo, infatti, che gli attuali 10 giorni di cui possono fruire i padri lavoratori, sono troppo pochi se si vuole andare verso una genitorialità condivisa.

Ciò mi dà modo di aprire un'altra riflessione. La Direttiva Europea su *Work Life Balance*, recepita in Italia, ha innalzato a 10 giorni il diritto al congedo di paternità, un diritto a fruirne che è condizionato alla volontaria richiesta del singolo padre lavoratore. E se il lavoratore non lo dovesse richiedere, sussiste un obbligo datoriale ad imporle comunque la fruizione? No, poiché il datore

non è obbligato a concedere i giorni se non su volontaria richiesta del titolare del diritto. La conseguenza è che il numero dei congedi di paternità è praticamente inesistente rispetto ai congedi che prende la donna, con inevitabili ricadute in termini di retribuzione, possibili progressioni di carriera e cultura di genitorialità condivisa.

Per quanto riguarda la genitorialità, c'è un interesse crescente della contrattazione nei confronti di questa tematica, ma c'è ancora molto da fare. Occorre sicuramente guardare sempre di più ad una genitorialità condivisa, non solo dal punto di vista sindacale ma anche politico. Ancora troppo spesso vengono prese misure, seppur importanti, ma che guardano alla sola genitorialità femminile, mentre occorre «spronare» anche quella maschile. Un esempio, ma anche una proposta, potrebbe essere quella di rendere obbligatorio il diritto al congedo di paternità di dieci giorni e in questo le aziende dovrebbero farsi parte attiva.

Detto ciò passerei al ruolo su questa tematica dell'autonomia contrattuale e di quello che può fare. Ci sono casi in cui la contrattazione ha fatto da apripista alla legislazione in tema di conciliazione vita-lavoro. È il caso, ad esempio, del part-time, che nasce per tale finalità con la contrattazione collettiva, anche se purtroppo oggi abbiamo troppi casi di part time involontari femminili.

L'importante tematica della conciliazione vita-lavoro mi stimola anche ad affrontare un argomento di dibattito sindacale di questi giorni che, pur in presenza di diverse posizioni da parte delle organizzazioni sindacali circa le modalità di attuazione, le vede però convergere nel ritenere necessaria una riduzione dell'orario di lavoro. Si può certamente discutere su come attuarla, se concepirla come riduzione di giornate lavorative in un determinato arco temporale o riduzione oraria giornaliera, ma resta il fatto che ciò debba avvenire a parità di retribuzione. L'esigenza di una riduzione dell'orario di lavoro è un'esigenza trasversale che riguarda i giovani, le donne, gli uomini, perché va messa al centro la Persona. C'è un mondo oltre il lavoro che non può essere non considerato o sottovalutato. Deve esserci un miglioramento del tempo di vita e di lavoro.

Restando sul versante sindacale, una *best practice* è stata sicu-

mente il protocollo sullo *Smart Working* del 2021. Qui apro un inciso, poiché c'è ancora tanta confusione tra *smart working* e telelavoro, come veniva ben evidenziato da chi mi ha preceduto questa mattina. *Smart working* e telelavoro, non solo la stessa cosa, ma due istituti completamente diversi quindi regolamentati in maniera diversa. Nello *smart working* la legge può fare da cornice, ma la regolazione passa attraverso la contrattazione collettiva e all'interno della contrattazione aziendale.

Un intervento elaborato, in senso innovativo, dalla contrattazione collettiva e sempre più diffuso, è la «banca ore etica o solidale». Si tratta di un istituto contrattuale che prevede la possibilità per le lavoratrici e i lavoratori di cedere a titolo gratuito i riposi e le ferie a colleghe e colleghi che si trovino in condizioni di dover assistere figli minori con problemi di salute. In molti contratti sono inseriti alcuni giorni in più di permessi aggiuntivi in caso di malattia dei figli e flessibilità in entrata per l'inserimento all'asilo nido. La contrattazione collettiva ha inoltre previsto 15 giorni di congedo matrimoniale per le unioni civili e congedi da uno a tre giorni per i nonni lavoratori.

Come Uil, abbiamo elaborato una mappatura su ciò che è contenuto all'interno dei contratti collettivi in tema di parità di genere e di genitorialità condivisa. Tante sono le buone prassi contrattuali, ma è chiaro che tante altre occorre svilupparne. La contrattazione collettiva molto può fare e «ideare» a favore della conciliazione vita-lavoro. Il bello della contrattazione collettiva è che si adatta all'evoluzione e alle nuove esigenze, aggiungendo ulteriori strumenti.

Alla domanda se su questo tema serva anche un cambio per quanto riguarda noi organizzazioni sindacali, rispondo dicendo che finché i tavoli di trattativa continueranno a vedere una prevalente composizione maschile, il rischio che i temi connessi alla conciliazione vita-lavoro restino un tema residuale c'è, ma ci stiamo lavorando. Resta il fatto che la conciliazione vita-lavoro non può e non deve essere un tema residuale.

Inoltre, prendo spunto dalla relazione della Esponente del Partito Democratico, per dividerne il passaggio sulla troppa decretazione d'urgenza su tanti temi importanti che avrebbero biso-

gno del necessario tempo per essere ragionati attraverso un più idoneo percorso che legislativo parlamentare.

E consentitemi anche un passaggio sulla necessità di un cambio culturale che ci deve essere da parte di tutti; un cambio anche di linguaggio improntato su un linguaggio di genere: abbiamo leggi, sentenze, contratti collettivi, solo per citare qualche esempio, in cui si legge «lavoratorE». Una sovraesposizione del maschile sia nello scritto che nel linguaggio comune, che mal si adatta al concetto di parità di genere. È fondamentale, quindi, un generale cambio culturale, che può essere accompagnato anche attraverso l'utilizzo di un linguaggio di genere.

Da ultimo un accenno sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), perché se è pur vero che il *welfare* contrattuale meglio si adegua alle esigenze delle lavoratrici e lavoratori all'interno delle aziende, dall'altra questo strumento non può e non deve sostituirsi al *welfare* pubblico, dovendolo invece integrare. Dall'ultima relazione del Governo al Parlamento di alcuni giorni fa, risulta che a fronte di circa 70 miliardi di euro ricevuti dall'Europa, al 28 febbraio scorso sono stati spesi solo 25,7 miliardi. C'è una preoccupante lentezza nella messa a terra dei progetti e nella spesa effettiva, anche perché, come veniva detto stamattina da altri relatori, tante missioni del PNRR sono collegate proprio ai temi della conciliazione vita-lavoro, in cui rientrano gli interventi sulla disabilità e la non autosufficienza, sugli asili nido e sull'estensione del tempo pieno nelle scuole. Nel Mezzogiorno abbiamo un tasso di copertura degli asili nido che non arriva al 10% e ciò diventa un problema, poiché ha come conseguenza l'inattività delle donne in generale e, soprattutto, nel Mezzogiorno dove presenta percentuali molto alte. Abbiamo inoltre il tema dei servizi integrativi pre- e post- scuola e il problema dei centri estivi che dovrebbero essere pubblici e accessibili, ma anche il tema di rendere accessibili e sostenibili le rette scolastiche.

Se tutte queste politiche non vengono attuate, diventa difficile per le donne superare determinati *gaps*. Su questo versante il PNRR costituisce una grande opportunità, un'opportunità che non possiamo permetterci di far diventare un'occasione mancata

sia per un Paese più giusto ed equo, ma anche per affrontare definitivamente i tanti divari e diseguaglianze presenti nel nostro paese che non riguardano solo le donne, ma anche i giovani, il Mezzogiorno, il divario centro e periferie.

Sullo specifico tema della conciliazione vita-lavoro, è importante non solo la messa in atto di calibrate misure di *welfare* contrattuale, ma anche politiche nazionali che non sbilancino il carico di cura sempre sulla donna. La contrattazione collettiva può essere creativa su questi temi, può essere innovativa e proporre soluzioni orientate ad una genitorialità condivisa e ad una migliore conciliazione vita-lavoro. Un esempio potrebbe essere quello di prevedere la possibilità di effettuare colloqui scolastici da remoto facendoli rientrare nell'orario di lavoro che sarebbe una misura nell'interesse sia della madre lavoratrice/padre lavoratore, ma anche del datore di lavoro che non si priverebbe della risorsa umana per più tempo del necessario; oppure riunioni da svolgere entro determinati orari che permetterebbero anche alla donna, mamma lavoratrice, di potervi più tranquillamente partecipare.

Sul tema della conciliazione vita-lavoro e parità di genere, è quindi, in conclusione, molto importante il ruolo della contrattazione: sia della contrattazione territoriale, quella con gli Enti Locali per quanto riguarda, ad esempio, i servizi scolastici, sia la contrattazione aziendale con cui attivare quel *welfare* contrattato che favorisce il benessere del singolo lavoratore e lavoratrice, ma anche della sua famiglia, e che è in grado di introdurre politiche di conciliazione vita-famiglia, compresa un'organizzazione del lavoro più aderente alle esigenze di chi lavora.

Ci tengo a precisare che come Uil siamo per un *welfare* contrattato e non per *fringe benefits* che servono solo a ridurre i costi per il datore di lavoro e sono erogati in libertà dalle aziende. È infine necessaria una sinergia e un coordinamento tra contrattazione di II livello e contrattazione con gli Enti Locali: occorre da una parte incrementare i servizi fondamentali attraverso la contrattazione con gli Enti Locali e dall'altra integrare ed estendere i servizi e le misure attraverso il *welfare* contrattato.

Grazie.

Valentina Cardinali\*

## Prima e oltre la norma: una prospettiva di genere delle politiche pubbliche di conciliazione vita-lavoro

Affrontare il tema delle «riforme» in relazione alla conciliazione vita-lavoro, dalla prospettiva di analisi delle politiche pubbliche, significa dapprima mettere a fuoco le peculiarità del tema e gli ambiti problematici rispetto al quale le misure dovrebbero intervenire e poi analizzare le modalità, le potenzialità e anche le contraddizioni con cui questa azione di riforma si sta esercitando. La finalità ultima, sulla base di evidenze quantitative e qualitative, è di fornire indicazioni al *policy maker* per attuare *policies* che consentano di raggiungere pienamente l'obiettivo per cui sono state predisposte, individuando e neutralizzando gli effetti negativi rilevati, spesso dettati da una non adeguata valutazione *ex ante*. Il ciclo di progettazione di ogni politica, infatti, prevede tre *steps* fondamentali: 1. Analisi di contesto; 2. *Policy design*; 3. *Policy evaluation*. I tre *steps* compongono un approccio circolare, che al termine del terzo di essi conduce di nuovo al primo per garantire la maggiore aderenza possibile della *policy* al problema che si è scelto di affrontare, prevedendo quindi un discreto grado di flessibilità per i necessari aggiustamenti in corso d'opera. In questo processo, ruolo fondamentale lo hanno le attività di analisi, ricerca e monitoraggio istituzionale, che rappresentano la sponda tecnica necessaria al processo di riforma, inteso come intento migliorativo.

Definito lo scenario, la fase di *policy design*, deve scegliere l'approccio e le misure ritenute «adatte» a risolvere le criticità rilevate.

\* Esperta di mercato del lavoro, genere e politiche pubbliche. Responsabile Struttura mercato del Lavoro INAPP.

In questa fase si dovrebbe collocare il *Gender assessment approach* richiesto dall'Unione europea<sup>1</sup>, ossia il processo di individuazione *ex ante* degli effetti dell'introduzione della misura rispetto al tema della parità di genere, consentendo di prevedere e correggere potenziali effetti distorsivi in fase di applicazione. La terza fase di *policy evaluation*, richiede di monitorare in corso d'opera l'applicazione della *policy*, sia in termini di processo che in termini di output, stabilendo un canale diretto per trasmettere al *policy maker* le indicazioni ad operare i necessari correttivi.

Questo approccio circolare, codificato e adottato in sede di Unione europea, nel nostro Paese presenta storicamente alcune criticità. Il legame tra sapere tecnico e *policy making* mediamente non è consolidato, in altre parole non è diffusa la cultura della valutazione delle politiche. Formalmente ogni dispositivo presenta nel suo articolato normativo un punto dedicato al monitoraggio e alla valutazione, ma operativamente tale azione non sempre viene messa in campo e anche laddove attuata, le risultanze non sempre vengono recepite e utilizzate al fine del miglioramento degli interventi. Viviamo in questi ultimi decenni un'epoca di «presentismo» in cui i tempi della politica si sono ristretti e adeguati spesso ai tempi di governo, risentendo anche della conseguente percezione di instabilità. Nel complesso si registra l'assenza di una visione di lungo periodo delle questioni da risolvere, in cui non emergono la capacità e il tempo di valutare la complessità della situazione e della sua risoluzione. Spesso si adotta una versione dei problemi semplificata che conduca alla ricerca di soluzioni rapide – per assicurare un *feedback* immediato e ritorni di consenso – ma adottate spesso senza una adeguata valutazione *ex ante* della loro efficacia. Il rischio di questo approccio è che si generi anche una spesa pubblica improduttiva, ossia legata all'attivazione di misure non errate in sé, ma inadeguate per il contesto o le tempistiche e quindi inefficaci rispetto all'obiettivo.

Il tema di oggi, «riforme parallele», richiama questa riflessione. Interventi pertinenti, ma che corrono su direzioni parallele, testi-

<sup>1</sup> <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/tools-methods/gender-impact>.



moniano la necessità – e la mancanza – di una visione strategica in uno scenario a crescente complessità.

Prima di entrare nel merito, appare utile richiamare rapidamente le caratteristiche dello scenario in cui si inseriscono le riforme di cui parliamo oggi. La basilare è che ci troviamo in un Paese in cui la partecipazione al mercato del lavoro e quindi l'accesso al reddito è fortemente condizionata dai carichi familiari<sup>2</sup>, ma con effetti diversi su uomini e donne. In presenza di figli, i tassi di occupazione delle donne scendono e quelli degli uomini salgono; i modelli familiari prevalenti sono *dual earner*, ma secondo il modello più diffuso di uomo *full time* e donna *part time*; crescono nelle generazioni più giovani i modelli con un solo percettore di reddito, ossia l'uomo. Le donne lavoratrici sono occupate in settori meno remunerativi, con orari ridotti e con livelli gerarchici medio bassi, che molto spesso non corrispondono al titolo di studio o alle competenze possedute. Il tutto conduce a differenziali retributivi medi ampi e a strategie familiari che spesso inducono, per esigenze di cura, a scelte di sacrificio del reddito più basso, ossia femminile. La maternità continua a rappresentare la principale causa di fuoriuscita dal mercato del lavoro per le donne: nel 2021 il 18% delle occupate<sup>3</sup>. Di questo dato, oltre il 52 % delle donne lo motiva con «esigenze di conciliazione», il 19 % lo collega ad una valutazione di carattere economico e di costo opportunità e la quota restante al mancato rinnovo del contratto o al licenziamento – ricordiamo infatti che le donne, seppur meno presenti nel mercato del lavoro, sono quelle comparativamente più presenti nei contratti atipici e discontinui e sono spesso oggetto di culture organizzative non improntate alla *gender equality*, che emergono soprattutto in fase di gestione della maternità<sup>4</sup>. Continua, inoltre, a restare alta (oltre i 35.000 casi) la quota di donne che si dimettono volontariamente entro i 3 anni di vita dei figli, sempre a motivo di esigenze di

<sup>2</sup> Cfr. Cardinali V. in Esposito M. (a cura di) (2022); Cardinali V. in Esposito M. (a cura di) (2021).

<sup>3</sup> Dati INAPP PLUS, 2021. Cfr. Sul tema Bergamante F., Mandrone E. (a cura di) (2023).

<sup>4</sup> Cfr. Rapporto Consiglieria nazionale di parità [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

conciliazione<sup>5</sup>, potendo entro il primo anno a seguito di tale rinuncia, accedere alla NASPI. Nel complesso, nel nostro Paese, siamo di fronte ad uno scenario di donne sempre meno giovani e meno feconde, che nell'affrontare le scelte di lavoro e di procreazione si trovano a fronteggiare una serie di rischi in un clima non favorevole e a crescente complessità (si pensi solo all'aumento dei nuclei monogenitoriali, anche in condizione di povertà, o in presenza di soggetti da assistere con disabilità o patologie).

Stante questo scenario, mettiamo a fuoco cosa voglia dire «conciliazione vita-lavoro». Un noto regista italiano diceva «le parole sono importanti» e la loro associazione dice spesso di più del loro significato letterale. Il termine «conciliazione» sembra indicare uno sforzo di rendere compatibili due ambiti che sembrano separati: la vita e il lavoro. Ma in realtà non esiste contrapposizione, il lavoro è parte della vita, in capo alla stessa persona. Tuttavia, questa definizione non è altro che lo specchio della dicotomia – che tende a perpetuare – tra la sfera produttiva e remunerata e la sfera socialmente riproduttiva e non remunerata. Dimensione prevalente della accezione di «vita» è costituita, infatti, dal *care burden* ossia dalla prestazione di cura ampiamente intesa per tutto il corso della vita a persone, oggetti, situazioni. Ci riferiamo a un collettivo, di circa 12 milioni e 750mila persone tra i 18 e i 64 anni, ovvero il 34,6% della popolazione, in prevalenza donne<sup>6</sup>.

Il rischio di questa impostazione dicotomica tra vita e lavoro è di generare un approccio squisitamente lavoristico al tema della conciliazione (continuiamo a chiamarla così per semplificazione), ritendendola un «problema» di coloro che lavorano, da risolvere salvaguardando l'organizzazione del lavoro, ma senza coglierne l'enorme portata in termini di ridefinizione di un modello com-

<sup>5</sup> INL - Inapp 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 - Anno 2021 <https://www.ispettorato.gov.it/attivita-studi-e-statistiche/monitoraggio-e-report/relazioni-annuali-sulle-convalide-delle-dimissioni-e-risoluzioni-consensuali-delle-lavoratrici-madri-e-dei-lavoratori-padri/>.

<sup>6</sup> Istat 2019.

plexivo di convivenza, in cui devono invece entrare i temi della qualità della vita di tutti gli individui, del benessere delle città e della tenuta di un intero sistema sociale, oltretutto di *chance* di sviluppo economico.

Le riforme parallele possono riuscire in questa operazione? Riescono a fornire strumenti di ricomposizione di questa dicotomia? L'interrogativo richiama un altro ancora più stringente: stante quanto detto sinora, quanto possono fare le norme? Sono uno strumento sufficiente? La domanda è importante perché la fase di *policy design* dovrebbe valutare proprio la pertinenza dello strumento alla finalità da raggiungere.

Il ruolo della norma è fondamentale perché ribadisce in ogni contesto i principi guida e la strada da percorrere – nel nostro caso, in prospettiva di uguaglianza, definisce i limiti interpretativi e operativi e fissa le procedure – e quindi, anche in prospettiva di impatto culturale, favorisce un percorso auspicato. Tuttavia la norma interviene in un momento e in uno spazio specifico. Esiste un «prima» della norma ed esiste un «al di là» della norma. E se non abbiamo chiari questi due elementi rischiamo di arrivare ad un'ipernormazione, che perde di vista l'obiettivo.

«Prima della norma», si colloca la cultura politica di chi sceglie e predispone la norma e quindi coinvolge sia il *decision maker* ma anche gli *stakeholders* che contribuiscono alla decisione. «Al di là della norma», ci sono: le donne e gli uomini che devono beneficiarne – e quindi come le famiglie si organizzano, come concepiscono e attuano i ruoli di genere al loro interno, e i datori di lavoro – e se e come riescono a mettere in valore i concetti di benessere e produttività, anche ripensando la propria organizzazione produttiva.

Il peso di queste due aree è determinante per un tema come la conciliazione vita-lavoro fortemente influenzato dal sistema simbolico e valoriale, dalla rappresentazione sociale e funzionale dei ruoli di genere in famiglia e nella società e dal tema dell'inclusione delle diversità. Un sistema che influenza anche il processo di normazione, in quanto seppur la norma appaia «neutra», in realtà riflette il costruito simbolico del contesto in cui è stata definita. Nel

nostro Paese lo scenario preesistente alla norma e quello destinatario della norma, è fortemente dominato da stereotipi di genere, *bias* inconsapevoli che influenzano la lettura della situazione e che stridono con il concetto di equità di genere e di uguaglianza.

Chiamando in causa il già citato ruolo della funzione di cura ampiamente intesa, le stereotipizzazioni più diffuse sono tre: a) la cura è femmina; b) la cura è una questione privata; c) la cura è un tempo non produttivo, ossia non solo appartenente alla sfera non remunerata, ma anche non appartenente a quegli *assets* che le imprese mediamente mettono in valore. Intorno a questi tre stereotipi si sono mosse le norme, la cultura organizzativa e finanche la contrattazione, recependole spesso inconsapevolmente e non riuscendo nel tempo a fornire soluzioni adeguate al loro superamento. Scardinarle appare necessario per applicare appieno il principio di eguaglianza.

Sulla femminilizzazione della cura, i dati evidenziano nel nostro Paese un esercizio della funzione di accudimento pressoché unilaterale: le donne svolgono 5 ore e 5 minuti di lavoro non retribuito di assistenza e cura al giorno mentre gli uomini un'ora e 48 minuti<sup>7</sup>, e oltretutto con un modello fortemente asimmetrico<sup>8</sup>. Mentre gli uomini sono più coinvolti nella gestione degli aspetti amministrativi e finanziari legati alla casa e alle esigenze del nucleo familiare, il sovraccarico delle donne è maggiore nel sostegno abituale all'attività scolastica dei figli, accudimento e accompagnamento a scuola o tempo libero e soprattutto nelle attività di gestione della casa – differenze che si acuiscono se le donne sono inattive. Nel complesso, la ragione dell'inattività femminile (non lavorare e non cercarlo) continua ad avere come principale motivazione le esigenze di cura, mentre l'inattività maschile ha come principale motivazione la formazione, lo studio e altre attività<sup>9</sup>. In termini di fruizione di *policy*, tralasciando il congedo di paternità dalla durata simbolica, l'80% dei congedi parentali è richiesto dalle donne<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Ilo, 2022.

<sup>8</sup> Inapp PLUS, 2022 cit.

<sup>9</sup> Istat, 2022.

<sup>10</sup> Inps, 2022.

Per sradicare questa situazione iniqua, si deve quindi passare dal tema della conciliazione al tema della «condivisione» con l'uomo. Dibattito non nuovo, di lunga elaborazione, ma ancora non recepito proprio come categoria interpretativa dal sistema di *policy making*. Il passaggio non è solo semantico e non è né semplice né scontato. Moltissime politiche pubbliche si basano su questa convinzione senza citarla esplicitamente, dandola per scontata e continuando così ad alimentare un sistema di «misure a favore delle donne» per conciliare vita e lavoro, ossia fornire una soluzione – spesso benevola – ad un problema prettamente femminile. L'uomo è stato spesso lasciato fuori dalle politiche pubbliche di conciliazione proprio per quel meccanismo stereotipale sedimentato. Un esempio tra i tanti è l'utilizzo che il decisore fa della *policy* di congedo parentale.

Il congedo parentale rappresenta l'unico strumento di condivisione offerto dall'ordinamento e rappresenta forse l'unico caso in cui l'obiettivo della norma non coincide con i destinatari della misura. Nasce infatti NON per fornire un'assenza giustificata dal lavoro a madre o padre ma nel «superiore interesse del bambino» per «garantire una presenza equilibrata di entrambi i genitori nei primi anni di vita». Quindi si rivolge a uomini e donne, fornisce una premialità per l'utilizzo prevalente del padre, proprio nell'ottica della promozione di un'alternanza condivisa nella funzione di cura. Questa impostazione, tuttavia, viene regolarmente tradita nel momento in cui il congedo diventa materia di scambio unilaterale per la donna.

Dalla Legge Fornero in poi, infatti, ogni volta che si tratta di disciplinare il lavoro delle donne e il tema della gestione della maternità si fa sempre perno sul baratto con la fruizione del congedo parentale. Il rientro dopo la maternità in part time e la fruizione di benefici vari è spesso legata alla rinuncia da parte della donna alla fruizione del congedo parentale. C'è stato anche un momento in cui per agevolare il rientro al lavoro delle mamme, tramite la rinuncia al congedo parentale si poteva avere accesso a *vouchers* per *baby sitter* o servizi. Non veniva quindi promosso uno scambio di ore col partner, possibile col congedo, ma una contropartita eco-

nomica alla donna (e non all'uomo) per tornare al lavoro. Ecco, quindi, come un dispositivo viene utilizzato – legittimamente, per decreto – sulla base della sedimentata idea che la cura è femmina ed è una questione privata.

Ma queste norme, presentate come misure di conciliazione a favore delle donne, dicono anche dell'altro. Sembrano delineare un'idea di maternità come funzione esclusiva e privata. La madre deve essere madre, ma al contempo se è anche lavoratrice deve essere in grado di rispondere tempestivamente al concetto di produttività del mercato e quindi tornare al lavoro e dimostrare di assicurare la stessa *performance*. Il passaggio culturale e di *policy* dalla maternità alla genitorialità non è scontato né immediato.

Combattere quindi lo stereotipo della «cura è femmina» implica proteggere l'unico strumento di condivisione esistente, investendo anziché riducendone la portata. I dati Inps ci dicono che il rapporto di genere nella fruizione dei congedi, come già anticipato, è di 80 /20 a favore delle donne. La motivazione dello squilibrio viene ricondotta prevalentemente al fatto che il congedo parentale è pagato al 30% della retribuzione media giornaliera e, quindi, dato che la donna mediamente rappresenta il reddito più basso in famiglia, la strategia familiare impone la penalizzazione reddituale minore. Sicuramente questo fattore incide, tuttavia attenzione alle narrazioni. In periodo di *lockdown* con accesso al congedo Covid al 50% e obbligo di convivenza, la proporzione è rimasta tale. Quindi dietro e prima della norma c'è dell'altro... Sarebbe interessante, analizzare cosa accadrebbe al rapporto di genere nel caso di un congedo accessibile al 100% della retribuzione, anche per periodi più ridotti. Come indicazione di *policy*, di certo, sulla base dell'analisi della serie storica di fruizione del dispositivo si può certamente affermare che tutte le misure di conciliazione, laddove si attivino tramite riduzione percentuale delle retribuzioni esistenti, stante i *gaps* di genere nelle retribuzioni, presenteranno sempre effetti penalizzanti sulle donne.

Rispetto allo stereotipo della cura come tempo non produttivo, come già accennato in precedenza, il problema è di cultura politica e organizzativa – e in questo ambito le organizzazioni sindacali

possono e devono fare molto. Finché i sistemi di valutazione, i criteri di progressione, i concetti di produttività e la remunerazione saranno fondate su unità di lavoro «tempo in presenza» o «tempo speso», lo stereotipo non si riuscirà a scardinare. Mentre stiamo raccogliendo gli effetti e i benefici del lavoro agile, si avviano progettazioni di lavoro per obiettivi e a livello internazionale c'è un ampio dibattito sulla riduzione dell'orario di lavoro a pari retribuzione, bisogna essere in grado di raccogliere la sfida e cambiare ottica con cui immaginare e valutare il «lavoro», sempre più vicino ad essere inglobato dentro il tema «vita». Ma al di là dell'approccio lavoristico al tema, la cura deve diventare una dimensione remunerata e collettiva, quel Pil nascosto che da simulazioni statistiche deve trasformarsi in realtà, proprio perché non tema «privato» ma collettivo.

Ecco quindi, per tornare alle domande in apertura: prima della norma bisogna lavorare sulla messa in evidenza e contrasto agli stereotipi di genere. E durante la fase di *policy design* essere consapevoli che le misure per esser realmente efficaci devono adottare una visione *ex ante* degli impatti di genere. Un metodo che è ancora un auspicio. Due esempi<sup>11</sup> tra i tanti, evidenziano come nel nostro Paese manchi ancora questa chiave di lettura e come ciò rischi di rendere inefficaci e a volte anche rischiose alcune politiche apparentemente finalizzate ad un obiettivo di conciliazione: l'estensione dell'accesso alla Naspi alle donne che si dimettono nel primo anno di vita del figlio e la conversione del premio di risultato in servizi di *welfare*<sup>12</sup>. Nel primo caso, le dimissioni delle donne con la contropartita di una integrazione economica fornita dalla Naspi sono sicuramente utili al bilancio familiare, ma questo meccanismo rischia di rafforzare il tasso di inattività femminile e alimentare l'abbandono del lavoro per carichi di cura, costituendone un incentivo indiretto. In ogni caso, rappresenta un'opzione che implica il sacrificio prevalente della donna, difficilmente recuperabile

<sup>11</sup> Cardinali V. in Inapp (2022).

<sup>12</sup> Articolo 55, comma 4, del decreto legislativo n. 151/2001 e decreto legislativo n. 22/2015.

con un rientro posticipato nel mercato del lavoro, sempre più complesso. Nel caso della conversione del premio di risultato monetario in servizi di *welfare*<sup>13</sup> (di cui grandissima parte sono servizi di cura), pur sembrando la misura «neutra», in realtà nel momento in cui tale offerta viene recepita dalle donne si trasforma in uno strumento che ribadisce il carico «femminile» e unilaterale della cura, con l'effetto ulteriore di riduzione della propria retribuzione, già mediamente più bassa di quella maschile.

L'auspicio è che una sempre maggiore consapevolezza di tutti questi aspetti precedenti e successivi alla norma, rendano sempre meno parallele e più congruenti le riforme in atto.

### *Riferimenti bibliografici*

- Bergamante F., Mandrone E. (a cura di) (2023), Rapporto PLUS 2022. Comprendere la complessità del lavoro, Roma, Inapp <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3827>.
- Cardinali V. in Esposito M. (a cura di) (2022), Gender policies report 2022, Roma, Inapp <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3743>.
- Cardinali V. in Esposito M. (a cura di) (2021), Gender policies report 2021, Roma, Inapp <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3396>.
- Cardinali V. in Inapp (2022), Rapporto Inapp 2022. Lavoro e Formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro, Roma, Inapp <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3683>.

<sup>13</sup> Le leggi di Stabilità del 2016, 2017 e 2018, confermate da quella del 202215 hanno previsto, nell'ambito del welfare contrattato, due modalità di erogazione del premio di risultato: la possibilità di riceverlo in busta paga, tassato al 10%, oppure la possibilità di convertire tale premio in beni e servizi di welfare, in regime di detassazione totale per il lavoratore e la lavoratrice e l'esonero contributivo totale per l'azienda.



Buon pomeriggio a tutte, buon pomeriggio a tutti.

Ringrazio molto la Cgil e la *Rivista Giuridica del Lavoro* per l'invito e, soprattutto, per avere scelto di misurarsi con una questione, la conciliazione, così importante, non solo per le donne, ma per lo sviluppo dei paesi.

Conforta che questo incontro si svolga nel mentre di una fase storica segnata da alcune notizie che danno, invece, in netto peggioramento il nostro paese: è di ieri la notizia dell'Italia scesa, in appena un anno, dal 63esimo al 79esimo posto per indice di parità di genere. Ce lo ha detto il *World Economic Forum*, insieme con altri dati: siamo al 104esimo posto su 146 posizioni, per la «partecipazione della donna alla vita economica del paese» e al 105esimo posto per «aspettativa di vita delle donne in salute». Chiara Sgreccia, sulle pagine dell'Espresso, ci ricorda la ragione di questo pessimo posto in classifica «perché veniamo uccise ad un tasso che non è comune ad uno stato avanzato». Azzurra Rinaldi, economista, aggiunge «i dati che emergono dalla 17esima edizione del rapporto non descrivono una delle democrazie più progredite al mondo. Ma un'Italia in balia delle disuguaglianze che pone la questione della parità di genere in coda alle emergenze da affrontare». Stupisce come sia possibile perdere così tante posizioni in appena un anno (segno, a mio parere, del fatto che conquiste che consideriamo così importanti non sono mai assicurate per le donne una volta per

\* Responsabile del Piano per l'Uguaglianza, Gabinetto del Sindaco - Città metropolitana di Bologna.

tutte); stupisce, inoltre, come questo sia accaduto nel totale silenzio dei decisori politici, del Governo *in primis*.

Ovviamente penso sia prematuro argomentare, né io desidero farlo, l'esistenza di una relazione tra l'essere un paese governato dalla Destra e così tante posizioni perse nelle classifiche dell'uguaglianza. Possiamo, però, già dire che siamo scesi di 16 posizioni, in appena un anno, per il fatto di esserci di molto indeboliti sia sul terreno della rappresentanza istituzionale che su quello del lavoro pagato. Questo significa che i partiti che hanno vinto le elezioni hanno svilito la questione della democrazia paritaria, ovvero che il fatto che rappresentare pienamente uomini e donne, cittadini e cittadine, sia un principio cardine della democrazia. Significa, inoltre, che facciamo passi indietro anche nella parità tra uomini e donne nel mercato del lavoro. Qui penso valga la pena ricordare, in particolare, alla luce anche di un preciso riferimento storico, quanto sia strutturale e profonda questa disparità in Italia. I paesi europei, riuniti a Lisbona nel 2000, fissavano obiettivi da raggiungere entro il 2010 per la nuova Europa del terzo millennio. Tra questi, raggiungere il 60% di occupazione femminile. Oggi, nel 2023, in Italia, siamo ancora inchiodati tra il 49 e il 50% e nessuno pensi che si tratti di una media risultante da dati particolarmente sconfortanti al sud, poiché neppure Regioni italiane del nord che si considerano traino e motore dell'economia di questo paese (la Lombardia e anche il Veneto, solo per fare alcuni esempi) hanno raggiunto e/o superato il 60% di occupazione femminile. Si tratta, quindi, di una questione molto radicata su tutto il territorio e che ci vede agli ultimi posti nella classifica europea di uguaglianza e di parità nel campo del lavoro pagato.

Penso che tutto quello che abbia a che fare con l'uguaglianza sia, quindi, di grande significato per un paese che vogliamo più giusto e più equo.

Quello che presento oggi, in rappresentanza della Città metropolitana di Bologna, è una semplice e crediamo anche preziosa azione locale replicabile anche in altri territori e che, per fortuna, appartiene a quelle azioni da iscrivere al capitolo intitolato «*Ce lo chiede l'Europa*». Sottolineo «per fortuna» perché senza l'Europa,

per molti dei temi che trattiamo qui oggi, saremmo ancora all'anno zero.

I Piani per l'Uguaglianza di genere, come si evince dalle parole scelte, sono documenti ricchi di azioni che favoriscono l'Uguaglianza. L'Europa li richiede a quelle Istituzioni che utilizzano fondi Horizon. Per redigerli, l'Europa fornisce appena quattro indicazioni: devono essere documenti pubblici, dotati di un budget, ricchi di dati e di indicatori per misurarne l'evoluzione, infine devono prevedere attività di formazione. Quattro semplici regole che lasciano spazio a molti possibili modi e contenuti per dotarsi di un Piano per l'Uguaglianza. Prima di presentare, a grandi linee, il nostro, tengo molto ad esplicitare il fatto che ne troverete probabilmente di migliori, in particolare in alcune Università italiane, le prime Istituzioni ad essersi dotate di Piani per l'Uguaglianza. Tuttavia il nostro ha qualcosa che lo distingue dagli altri Gep per il fatto di essere espressione di una scelta politica netta: quella di tenere insieme, in un rapporto stretto e non scontato in natura, la questione del raggiungimento dell'uguaglianza con quella del pieno sviluppo della democrazia. Il nostro Piano per l'Uguaglianza, quindi, non è stato solo scritto da un/una Dirigente della Pubblica Amministrazione; non è stato solo proposto dal Governo locale (quello per intenderci di colore politico omogeneo); il nostro Piano per l'Uguaglianza è stato adottato dal Consiglio metropolitano, quindi preso in esame e votato da elette ed eletti di ogni colore politico, nel luglio del 2022. Prima di questo è espressione di un lungo percorso partecipato: sette mesi di lavoro, un centinaio di incontri organizzati che hanno visto un migliaio di persone partecipare a laboratori e confronti con esperte/esperti in materia, enti locali, parti sociali ed economiche, università e associazioni del territorio. Infine il nostro Piano non si limita a definire azioni rivolte solamente all'interno dell'Ente Città metropolitana, ma definisce quali azioni promuovere con i 55 Comuni affinché la sfida dell'uguaglianza possa essere giocata su tutto il territorio metropolitano.

Il Piano prevede azioni concrete (è un Piano, appunto, espressione della più solida tradizione municipalistica bolognese, e ha

come riferimenti la Strategia europea 2020-25 e quella italiana per la parità di genere 2021-26) suddivise in 5 Aree di intervento: *Lavoro Pagato* (quello per cui si viene remunerati per tempo e competenze), *Lavoro non Pagato* (in questo convegno è stato definito «conciliazione», si può parlare anche di «condivisione», in fondo vogliamo dire le stesse cose, noi abbiamo scelto il linguaggio delle economiste che definiscono quello di cura un lavoro vero e proprio, capace di influenzare di molto la possibilità di stare o meno nel mercato del lavoro, ma di un lavoro che non viene – ancora – retribuito), un tempo che quasi mai si sceglie, soprattutto nei primi anni di vita dei figli e delle figlie. Il Piano, infine, definisce azioni di *Contrasto alla violenza di genere*, a favore di una *Cultura dell'Uguaglianza* e, anche, di *Contrasto alle discriminazioni multiple, additive e intersezionali*.

Il Piano è strettamente locale, esattamente come previsto dalla nostra funzione amministrativa. Ci occupiamo, quindi, di asili, di strade, di scuole, solo per fare alcuni esempi circa le competenze assegnate alle Città metropolitane. Ha però, anche, l'ambizione di dialogare con le Istituzioni nazionali, forte del fatto che, come ci ricorda il Titolo V della Costituzione, la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dallo Stato e che, quindi, proporre alle Istituzioni nazionali certe misure di parità e di uguaglianza significa essere più forti anche nei contesti locali. Di questo, il nostro Piano per l'Uguaglianza tiene conto nei capitoli intitolati «Il Paese come lo vorrei».

In questa sede mi limito a raccontare i primi capitoli del Piano intitolati *Lavoro Pagato* e *Lavoro non Pagato*, poiché oggi parliamo prevalentemente di conciliazione. Cosa prevede, quindi, il nostro Piano per l'Uguaglianza, adottato dal Consiglio metropolitano di Bologna nel luglio dell'anno scorso? Per prima cosa si dà degli obiettivi: l'aumento di 3 punti percentuali dell'occupazione più svantaggiata (anche da noi quella femminile, come nel resto del paese) e di tendere al raggiungimento del 70% di occupazione femminile entro il 2030. Il Piano si pone, anche, tra gli obiettivi, quello di ridurre la differenza tra il tasso di occupazione maschile e femminile di almeno 3 punti percentuali, come pure di volere

diminuire il *gender pay gap*. Tra le azioni principali: Scommetti che ce la fai? Osare la Parità, Mamma rimane al lavoro, Padri coraggiosi.

Se questo è l'insieme di una serie di azioni locali, come lo vorremmo il Paese per favorire maggiore uguaglianza sul lavoro? Il Piano per l'Uguaglianza indica misure concrete: la natalità a carico della fiscalità generale, un congedo parentale facoltativo equo e giusto, un congedo di paternità obbligatorio a 12 settimane, la parità vera 50 e 50 nei Consigli di Amministrazione, anche delle imprese private.

Il capitolo del *Lavoro non Pagato*, prevede la defiscalizzazione del lavoro di cura, un salario minimo, e la riforma dell'articolo 37 della Costituzione, per riconoscere (finalmente) anche l'essenziale funzione familiare del lavoratore (non solo della lavoratrice) e la parità sostanziale, quindi, tra lavoratori e lavoratrici; il Piano indica poi la necessità di rafforzare i 3 poli della cura, quindi il sistema sanitario, quello previdenziale e il sistema dei servizi sociali.

Obiettivi del Piano per l'Uguaglianza della Città metropolitana di Bologna, nel capitolo del *Lavoro non Pagato*, sono quelli di: raggiungere il 50% di posti di asili nido alla nascita di bambini/e, di raggiungere il 100% per la scuola dell'infanzia, di definire un indicatore della cura nei nuovi insediamenti urbani, di definire un indicatore di asimmetria del lavoro domestico, come quelli che esistono in altre città d'Europa.

Più complessivamente il Piano per l'Uguaglianza della Città metropolitana di Bologna è una politica locale di stampo europeo, il cui obiettivo principale è favorire l'uguaglianza nel lavoro. Per questo si pone l'obiettivo di favorire l'uguaglianza anche nella cura, nella conciliazione e nella condivisione.

L'ultima cosa che voglio dire – e poi concludo e mi scuso per essermi dilungata oltre al tempo previsto – è che all'interno del Piano per l'Uguaglianza sono indicati anche progetti che noi definiamo «Grandi Opere» al pari di quelle grandi infrastrutture (strade, autostrade, ferrovie, solo per fare alcuni esempi) capaci di tenere insieme, collegare e fare crescere il nostro paese.

Una sola di queste «Grandi Opere» desidero raccontare: una *Proposta di Legge di contrasto alle dimissioni volontarie dal mercato del lavoro*

*nei primi anni di vita dei figli/e.* Si tratta di affrontare un fenomeno espressione di una contraddizione enorme: quella del divieto di licenziamento nel primo anno di vita dei figli, insieme con l'impossibilità di accedere alla Naspi se non ci si dimette dal lavoro proprio nel primo anno di vita dei figli! Quello di dimettersi dal lavoro quando si diventa genitori credo sia cosa profondamente ingiusta. Si tratta prevalentemente di giovani madri (80%) che proprio nel momento in cui può essere così felice diventare genitore, affrontano, nella quasi completa solitudine, la fatica, se non l'impossibilità, della conciliazione. L'Ispettorato del Lavoro ci racconta di grandi fatiche emotive, di profonde delusioni e di grandi solitudini. Stiamo lavorando, dal basso, a mettere a punto una possibile proposta di Legge di iniziativa popolare di contrasto alle dimissioni volontarie dal mercato del lavoro, quando la motivazione è l'impossibilità di conciliare il lavoro pagato con quello non pagato. Se nel Parlamento, come ben diceva la Senatrice D'Elia, prevalgono oggi logiche che impediscono di discutere certe Leggi (quelle necessarie per favorire l'uguaglianza, per intenderci), quando prevale un continuo rinvio perché c'è sempre altro di più importante da discutere e da affrontare, se nel Parlamento non si trova lo spazio per affrontare seriamente queste questioni, allora saranno le piazze, le persone che vivono nei Comuni, cittadini e cittadine a sostenere direttamente queste proposte. Per questo prevediamo una Legge di iniziativa Popolare. La misura è composta di tre parti, la prima relativa alla più ampia applicazione della Direttiva Europea del 2019, la seconda prevede un fondo *ad hoc* per contrastare questo fenomeno, la terza prevede una specifica azione locale affinché siano diffuse, su tutto il territorio nazionale, le azioni di contrasto a questo fenomeno. Ne stiamo discutendo con un gruppo di esperti/e di politiche del lavoro, prevalentemente, ma non solo, Docenti universitari. Coordina questo lavoro la professoressa Calafà, a cui siamo enormemente grati. Stiamo muovendo i primi passi. Anche se ho dovuto brevemente farne cenno, mi ha fatto molto piacere farlo in un Convegno come il vostro che proprio di conciliazione si occupa.

Grazie.

Intanto grazie per aver coinvolto, oltre che la Confederazione, anche la Funzione pubblica come interlocutrice di questa riflessione che prende spunto dal fascicolo 4/2022 della *RGL*, nel quale il settore pubblico è utilizzato, in molti approfondimenti, come parametro positivo. Sembra paradossale, rispetto alla narrazione generale, ma per una volta tanto nella pubblica amministrazione ci sono stati degli elementi di innovazione, grazie anche all'evoluzione delle proposte delle organizzazioni sindacali sulle modalità regolative di alcuni istituti contrattuali, sul tema dell'equilibrio vita-lavoro, che fanno da apripista non semplicemente per la contrattazione collettiva. Pensiamo, infatti, che per orientare il legislatore, non tanto quello italiano quanto piuttosto quello europeo (oggi ricorre anche la Giornata di azione europea per la difesa dei servizi pubblici), il tema dell'equilibrio tra vita e il lavoro sia uno dei nodi fondamentali della mobilitazione che tutti i sindacati europei debbano presidiare per far sì che l'autonomia negoziale e regolatoria delle parti sociali possa costituire una cornice quasi costitutiva di principi e valori che tornano a essere di orientamento per il legislatore.

Come orientamento del legislatore faccio riferimento al modo in cui è stata tradotta la Direttiva europea n. 2019/1198 con il d.lgs. 30 giugno 2022, n.105, argomento trattato nel contributo di Senatori, e che nel caso italiano vede ad esempio l'esempio di un impianto regolativo molto definitorio che lascia pochi spazi all'auto-

\* Segretaria generale della Funzione pubblica Cgil.

nomia collettiva. Una preminenza della normazione sulla contrattazione che rappresenta negli ultimi due decenni una costante dal punto di vista dell'approccio culturale della legislazione del pubblico impiego. Nel nostro Paese c'è un rapporto squilibrato tra legge e contratto, dove la legge tende sempre a dominare, a dare indicazioni sui limiti imposti al potere regolativo delle parti.

Osservo che nell'ultimo rinnovo del contratto collettivo nazionale, se prendiamo in considerazione elementi che riguardano anche aspetti attinenti all'equilibrio tra vita e lavoro, e il modo in cui abbiamo disciplinato alcuni istituti legati alla flessibilità della modalità di erogazione della prestazione lavorativa, forse le nostre controparti non se ne sono nemmeno rese conto, fino a che non si sono misurate con l'applicazione pratica di tali innovazioni.

Di progressi, tuttavia, nella contrattazione, ne sono stati fatti. Cito alcuni casi. Sicuramente il tema dell'orario di lavoro è un tema molto sentito dalle lavoratrici e dei lavoratori, che interroga le organizzazioni complesse come quelle dei servizi pubblici, non solo relativamente all'organizzazione della pubblica amministrazione, ma anche all'organizzazione delle aziende erogatrici private. Esiste un prima e un dopo il 2020 nel rapporto che lavoratrici e lavoratori hanno sviluppato con il tempo di lavoro e la dimensione della necessità di avere adeguati tempi di vita.

Perché la pandemia ha fatto da spartiacque? C'è un dato sostanziale: è cambiata la percezione delle persone nei confronti del rischio sociale, che ha alterato l'equilibrio tra il peso che si dà al preservare spazi di vita privata e la disponibilità delle lavoratrici e dei lavoratori a sacrificare oltre una certa soglia gli spazi di vita ma anche di benessere personale, in ragione solo ed esclusivamente di un'attività lavorativa che viene sempre di più percepita come uno strumento di mero scambio economico e non anche di realizzazione professionale. C'è scarsa soddisfazione individuale, c'è scarsa valorizzazione professionale, c'è poca partecipazione delle lavoratrici e dei lavoratori ai processi organizzativi, emergono forme di alienazione nuove che derivano da modelli organizzativi che non inseguono l'innovazione e non tentano neanche di governarla, ma la subiscono in maniera passiva.



Nella pandemia un tratto positivo dell'aver avuto lo «*smart working* emergenziale» è stato rappresentato dalla ricostruzione del rapporto fiduciario con la capacità di autonomia organizzativa delle persone, che anche senza strumenti digitali e di competenze, senza percorsi di formazione né elementi chiari di programmazione, ha riconvertito l'attività della pubblica amministrazione, che mai fino ad allora aveva scommesso in modo così diffuso sull'autonomia e sulla responsabilità delle persone che lavorano. Questo tratto ha reso più consapevoli le lavoratrici e i lavoratori dei benefici derivanti dall'aver una flessibilità organizzativa massima nella propria attività di lavoro; ma ha anche rimesso in campo fiducia nei confronti della scommessa della partecipazione della componente lavoro nel processo organizzativo. Oggi le lavoratrici e i lavoratori chiedono più partecipazione, soprattutto i nuovi assunti, quelli che non hanno semplicemente «solo» competenze avanzate, ma che vivono nella società digitale, in cui tempo e spazio hanno confini e ambiti diversi dalla generazione che viveva, oltre che lavorava, in analogico. Non è solo questione di tecnologia ma di relazioni sociali.

Il dibattito sui nuovi assunti delle pubbliche amministrazioni stressa sempre questo concetto: l'obiettivo di tenere in equilibrio vita e lavoro, che per una certa generazione è schiacciata sulla dimensione della conciliazione delle responsabilità genitoriali e delle responsabilità familiari, assume tratti diversi per le nuove generazioni, per le quali, oltre al tema della conciliazione, c'è il recupero dello spazio vitale dato dall'interazione sociale e la realizzazione di sé. Le persone che lavorano ci chiedono sempre di più di avere un equilibrio tra il tempo di vita e il tempo di lavoro, vecchio adagio in nuovo contesto – quasi come per la divisione della persona tra il lavorare e l'essere cittadino – in cui il proprio spazio di vita è alieno rispetto allo spazio di lavoro. La dissociazione deriva dalla percezione di assenza di valorizzazione professionale, perché le carriere sono bloccate nella pubblica amministrazione, tema che abbiamo provato ad affrontare nel contratto 19/21, cambiando completamente il modello ordinamentale, rivedendo il sistema di classificazione e le famiglie professionali, investendo in strumenti

di valorizzazione professionale, come il sistema degli incarichi, e regolando diversamente la relazione tra il tempo di lavoro e di vita, tendendo di superare quella concezione fortemente verticalizzata nei rapporti gerarchici che governano l'organizzazione della pubblica amministrazione che premiano la presenza, il controllo dell'attività e la valorizzazione economica legata esclusivamente a questi parametri.

Abbiamo provato, nei Ccnl, a incidere esattamente su queste coordinate che, oltre che a rispondere alle esigenze delle lavoratrici e lavoratori, producono un effetto positivo sugli ambienti di lavoro e sul benessere organizzativo, e sono orientati alla parità di condizione tra donne e uomini, perché danno maggiore flessibilità organizzativa alla persona che lavora. Ad esempio, la contrattazione sceglie di tenere un maggiore ancoraggio sulla esigibilità dei congedi, tant'è che nei contratti implementiamo la misura dei congedi introducendo anche nuove fattispecie che non sono semplicemente quelle relative all'ambito alle responsabilità genitoriali. Ci siamo spinti anche leggermente oltre, partendo da una considerazione: il congedo è un costo contrattuale e quindi mette al riparo l'amministrazione dal percepire la fruizione del congedo come un valore negativo, per meglio dire oneroso. Diversamente, la flessibilità oraria è percepita dalle amministrazioni come onerosa perché impatta sull'organizzazione dei servizi, perché presuppone modifiche alla programmazione, perché sottrae il dipendente alla modalità ordinaria di controllo.

La flessibilità in entrata e in uscita come strumento di maggiore flessibilità organizzativa è contrattualmente disponibile ma non sempre esigibile, perché dipende dall'organizzazione del lavoro, dalla complessità dei servizi gestiti dall'amministrazione e anche dalla quantità di personale di quella amministrazione. È molto più difficile chiedere l'esigibilità di una flessibilità oraria in una piccola amministrazione come un ente locale che ha poco personale e una regolamentazione degli orari di interfaccia degli operatori con il pubblico molto rigida, dove il disallineamento del tempo lavoro rispetto alle fasce orarie del tempo servizio, rischia di avere un impatto sulla fruibilità dei servizi, con risvolti sociali e politici in

termini di consenso per l'amministrazione comunale, e si genera l'ulteriore rischio di contrapporre il diritto della lavoratrice o del lavoratore ad usufruire della flessibilità oraria al diritto del cittadino che deve fruire del servizio. A questo punto l'organizzazione reagisce dando un valore negativo al tempo flessibilizzato. È un valore positivo, invece, rispondere meglio alle esigenze delle persone, attraverso la modulabilità della flessibilità organizzativa che è fondamentale, insieme all'uso delle nuove tecnologie e della partecipazione. Tra i tanti accordi che si possono esaminare emerge, prendendo in esame il contesto organizzativo, non solo la differenza tra una autonomia locale piuttosto che una amministrazione centrale, ma anche tra amministrazioni dello stesso comparto ma che hanno dimensioni differenti, tra amministrazioni la cui olografia territoriale è più o meno complessa, ovvero rispetto a comparti il cui lavoro è per definizione ininterrotto e continuativo perché modulato h24, come la sanità o la sicurezza e soccorso.

Per economia della discussione prenderò a riferimento un accordo che segna un cambiamento rispetto all'approccio e alle prassi negoziali che tradizionalmente abbiamo consolidato nella contrattazione decentrata. All'Agenzia delle Entrate oltre che contrattare la flessibilità oraria in entrata e in uscita, abbiamo inserito una clausola di valorizzazione, ai fini dei criteri per l'individuazione delle fasce temporali di flessibilità e di godimento delle opportunità conseguenti, che fa riferimento alla dimensione del centro urbano dove è ubicata la sede dell'amministrazione. È un'evoluzione importante perché ci dice che, a seconda del contesto territoriale, della distribuzione dei servizi, della capacità di mobilità dei lavoratori, della raggiungibilità del posto di lavoro, la flessibilità organizzativa deve essere modificata e reagire, onde essere realmente esigibile e rispondente agli obiettivi che la contrattazione le assegna. Non è banale.

Come sindacato abbiamo rigettato l'idea che lo *smart working* fosse uno strumento di conciliazione. Anzi, se viene utilizzato come uno strumento di conciliazione, diventa uno strumento di segregazione, anche di separazione, di verticalizzazione dei ruoli all'interno dell'amministrazione, tra professioni e tra funzioni che

si svolgono nell'amministrazione e che diventano prettamente a carattere femminile. Nei Ccnl abbiamo tipizzato due istituti: il lavoro agile e il lavoro da remoto. Contrattualmente siamo arrivati alla definizione del lavoro da remoto riprendendo alcuni elementi regolativi del telelavoro, relativamente al differente luogo di lavoro dove si svolge la prestazione, ma prevedendo gli stessi obblighi e la stessa disciplina di un lavoratore che è in presenza nella gestione dei tempi, nelle fasce di contabilità, nella gestione delle pause, nella gestione di tutte quelle forme di indennità che sono legate allo svolgimento del lavoro in presenza. L'eterodirezione quindi si esercita a distanza con le stesse modalità che in presenza e il contratto si comporta nei confronti della lavoratrice allo stesso modo, laddove si mantiene una rigidità se non spaziale ma temporale, appunto di orario di lavoro, ovvero di connessione e attività. Poi abbiamo disciplinato una seconda modalità di lavoro prettamente «agile», dove non manca semplicemente il requisito di vincolo spaziale, ma anche quello di definizione rigida temporale, con due sole limitazioni che sono le fasce di incompatibilità e contattabilità, per garantire i tempi di riposo e il diritto alla disconnessione, laddove la prestazione del lavoratore è totalmente flessibile perché il lavoro viene modulato per obiettivi.

Questo è uno strumento che guarda, nelle future evoluzioni, alla riduzione dell'orario di lavoro e alla adattabilità piena di modelli di lavoro a flessibilità organizzativa quasi totale. Si è però, come giustamente ha rimarcato Senatori, ancorato alla libertà di scelta del lavoratore nel contratto individuale, sapendo che, non avendo il sindacato voce in capitolo nel settore pubblico con l'amministrazione, gli spazi a nostra disposizione riguardano le innovazioni organizzative che sono oggetto di confronto con l'amministrazione e le opportunità previste dall'organismo paritetico per l'innovazione, a partire dalla digitalizzazione e all'introduzione di nuovi servizi. In teoria il modello funziona, nella pratica lo stiamo sperimentando, quindi, come dovrebbe essere buon uso ogni volta che si introduce un cambiamento strutturale. Dovremmo, poi, fare un bilancio di queste innovazioni dopo averle messe a regime.

Gli strumenti che agiamo nella contrattazione non sono mai

neutri e operano anche in funzione discriminante sui generi. Dobbiamo, quindi, fare attenzione come organizzazioni sindacali; e ciò vale per il part time, per i congedi, vale ad esempio anche per gli strumenti di valorizzazione professionale che rischiano di tutelare i soggetti più forti dal punto di vista professionale e con maggiore disponibilità di tempo, per non essere noi stessi agenti, seppur involontari, di discriminazione. E se è vero che abbiamo un peso della legislazione ancora troppo invasivo sulla libertà della contrattazione, dobbiamo sfruttare la capacità dell'autonomia collettiva nel dare delle risposte, anche riconquistandoci degli spazi attraverso accordi decentrati. Il contesto politico e le scelte che il governo sta facendo in questo momento non favoriscono un indirizzo del legislatore che possa essere maggiormente coerente con i principi della direttiva europea. Per una ragione molto semplice. Cito due esempi che penalizzano maggiormente le donne: la precarizzazione dei rapporti di lavoro, la liberalizzazione dei contratti a termine, l'estensione dei voucher vanno in questa direzione e dall'altra la scarsa propensione a contrastare il dumping contrattuale.

Non dimentichiamo che il sistema della cura non è solo femminile perché se ne occupano le donne, ma nella prevalenza ci lavorano le donne. Il tema delle responsabilità genitoriali e delle responsabilità familiari, di chi si occupa dei miei figli, di chi accudisce le persone non autosufficienti, va letto anche tenendo in considerazione che dall'altra parte si ritrova spesso una lavoratrice che potrebbe avere gli stessi identici problemi di conciliazione della lavoratrice che deve sostituire nella filiera della cura. Il governo dall'inizio della legislatura ha avuto un approccio ideologico alle questioni di genere che si fonda sulla separazione sessuale dei ruoli nella società, tornando all'adagio antico che alle donne è destinato il ruolo della riproduzione e ai maschi il compito della produzione. L'esempio più virulento di come si possa con quattro righe, cancellare anni di tentativo di *mainstreaming* nella pubblica amministrazione, sono quelle poche righe all'atto di insediamento del Presidente del Consiglio: quando gli uffici della presidenza del Consiglio in una nota chiedono di declinare il ruolo della prima Presi-

dente del Consiglio donna al maschile, si afferma l'idea che il potere possa essere esercitato solo in declinazione maschile. Pensate a quando quella nota è arrivata sul tavolo delle dirigenti della pubblica amministrazione e delle lavoratrici della pubblica amministrazione, immaginate il messaggio devastante che è stato dato rispetto all'affermazione del diritto al valore e rispetto della differenza di genere nell'esercizio del proprio lavoro e della valorizzazione professionale delle donne e alla capacità quindi di far leva su questo nel proprio posto di lavoro di fronte ad una discriminazione.

Scarsa fiducia, dunque, appare generare l'attuale legislatore nel ricostruire un equilibrio tra vita e lavoro con avanzamenti significativi, anche rispetto possibilità che l'autonomia collettiva e quindi la contrattazione collettiva possa, come è sempre stato nelle stagioni delle grandi conquiste, avere una funzione di equità, creativa, innovativa, rispondente alle esigenze di bilanciamento tra efficacia delle azioni delle amministrazioni, benessere organizzativo ed equilibrio vita-lavoro.



ISBN: 978-88-230-2516-5



9 788823 025165