



*Testo pubblicato a seguito di referaggio anonimo*

## **Politiche di conciliazione e partecipazione delle donne al mercato del lavoro\***

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 238/2015

© Francesca Malzani 2015  
Università degli Studi di Brescia  
francesca.malzani@unibs.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X  
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania  
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012  
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020  
csdle@lex.unict.it  
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



## Politiche di conciliazione e partecipazione delle donne al mercato del lavoro\*

Francesca Malzani  
Università di Brescia

1. Le politiche europee di conciliazione. ....	2
2. La nozione di famiglia e le nuove sfide per il diritto europeo. ...	9
2.1. Le <i>same sex couples</i> . ....	11
3. Le politiche italiane: La tutela della genitorialità e delle relazioni affettive al tempo della crisi. ....	17
3.1. Andamento demografico, prolungamento dell'età lavorativa e nuovi compiti di cura: dal <i>childcare</i> all' <i>elders care</i> . ....	24
Bibliografia.....	26

---

\* Il contributo è stato sottoposto a peer-review anonima da un revisore selezionato dalla Direzione della collana. Ricevuto il 21/01/2015; accettato il 27/01/2014; pubblicato il 02/02/2015.

## 1. Le politiche europee di conciliazione.

Il Parlamento europeo, nel 2014, ha definito la conciliazione come un mezzo per pervenire all'uguaglianza tra donne e uomini, ritenuta un valore fondamentale dell'Unione. L'obiettivo della conciliazione si colloca in uno scenario complesso in cui emergono sfide che richiedono risposte e interventi urgenti: evoluzione demografica, crisi economica e finanziaria, disoccupazione, povertà ed esclusione sociale. Le politiche di conciliazione, secondo il Parlamento, possono incidere positivamente su più aspetti e, in particolare, «*ridurre la disparità salariale di genere, costituire un elemento chiave per l'occupazione sostenibile e una ripresa indotta dal reddito nonché avere un impatto positivo sulla demografia e permettere alle persone di assumere le proprie responsabilità familiari*».

Il tema della conciliazione è sempre stato affrontato in una prospettiva femminile, avendo riguardo a un modello familiare stereotipato con una divisione dei ruoli fortemente marcata e che vedeva la donna dedita al lavoro di cura in modo esclusivo o prevalente. La conciliazione era, in questo senso, pensata come una esigenza dettata dalla volontà di uscire dalle mura domestiche e proiettarsi verso il mercato del lavoro (per necessità economiche, per realizzazione professionale, ecc.) e veniva attratta nel discorso sulle pari opportunità.

La prospettiva, in parte, è cambiata e il modificarsi, sebbene con le difficoltà che cercherò di mettere in risalto, del ruolo delle donne dentro e fuori le mura domestiche negli ultimi decenni ha inciso sulla società in misura più ampia. Non solo ha inciso, come ovvio, sulla composizione del mercato del lavoro – pur con asimmetrie ancora evidenti (discriminazioni legate alle funzioni di cura, *pay gap*, segregazione orizzontale e verticale, ecc.) – ma, più in generale, ha influenzato le «strutture familiari, i rapporti tra i generi e le generazioni, gli andamenti demografici, i sistemi di protezione sociale ...»<sup>1</sup>.

La filosofa della politica Jennifer Nedelsky, in alcune recenti interviste, ha sostenuto che il rapporto tra lavoro e cura vada profondamente ripensato in quanto non attiene solo alle relazioni tra uomini e donne, ma anche a quelle tra giovani e vecchi, ricchi e poveri: la *cultura della cura* sottende, infatti, una visione più democratica ed egualitaria della società. Negli anni Novanta, Nancy Fraser proponeva il passaggio al cd. *universal caregiver model (dual-earner/dual-carer)* in base al quale si poteva giungere ad una effettiva trasformazione dei ruoli

---

<sup>1</sup> L. ZANFRINI, *Il ruolo delle donne come chiave di volta delle transizioni in atto*, in L. ZANFRINI (a cura di), *La rivoluzione incompiuta. Il lavoro delle donne tra retorica della femminilità e nuove disuguaglianze*, Edizioni Lavoro, Roma, 2005, p. 12.

nel mercato del lavoro e fuori dal mercato del lavoro, promuovendo un eguale impegno di uomini e donne nel lavoro retribuito e non. La costruzione di una *universal caregiver society* avrebbe, però, dovuto essere accompagnata da una profonda revisione sia delle politiche sociali sia dell'organizzazione del lavoro per permettere ai cd. *caregivers* prevalenti (genitori nei confronti dei figli minorenni; figli nei confronti dei genitori in età avanzata; fratelli o sorelle tra loro) di assolvere i compiti di cura<sup>2</sup>.

Nel mutato scenario degli ultimi decenni, i problemi legati alla conciliazione perdono la loro connotazione femminile<sup>3</sup>, e in un certo senso escono dal dibattito femminista, in quanto avvertiti anche dagli uomini, diversamente da quanto accadeva nel secondo dopoguerra<sup>4</sup>. La ricerca di un nuovo equilibrio tra tempo del lavoro remunerato, o per il mercato, e tempo di vita (per sé, per la cura) è legata a due motivi di fondo, che rendono stringente l'individuazione di una diversa, e più condivisa, allocazione dei compiti familiari.

Da un lato, l'invecchiamento della popolazione porta alla ribalta i temi del dilemma della fecondità e della cura non solo dei più piccoli ma anche degli anziani<sup>5</sup>. I demografi parlano di "sindrome del rinvio", con riguardo all'età media del matrimonio e della prima maternità. Tale sindrome però si spiega anche con l'allungamento dell'età di istruzione, la disoccupazione giovanile, la difficoltà di accesso all'abitazione: «il desiderio di avere figli non è cambiato, ma si è trasformato il modo in cui i futuri genitori decidono». Prima si considerava prevalente la capacità di reddito dell'uomo; ora si considerano la carriera delle donne, il reddito, il tipo di lavoro, la presenza di politiche di *welfare*<sup>6</sup>. Si assiste, quindi, a una negoziazione in cui affiora, soprattutto nelle coppie più istruite, una capacità crescente per le donne di imporre le proprie preferenze, sebbene permanga una tendenza a perpetuare norme convenzionali sui ruoli di

---

<sup>2</sup> N. FRASER, *After the Family Wage: Gender Equity and Welfare State*, in *Political Theory*, 1994, vol. 22, p. 591 ss.

<sup>3</sup> M. MAGNANI, *La famiglia nel diritto del lavoro*, in *ADL*, 2012, p. 844 ss., che sottolinea come per lungo tempo le politiche a tutela della famiglia siano state identificate con le politiche a tutela della donna e, in particolare, della maternità. Cfr. M.V. BALLESTRERO, voce *Donne (lavoro delle)*, in *Digesto*, 1990.

<sup>4</sup> M. NALDINI, C. SARACENO, *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 7 ss.

<sup>5</sup> COMMISSIONE, *Libro verde: "Una nuova solidarietà tra le generazioni di fronte ai cambiamenti demografici"*, COM (2005) 94 def., Bruxelles, 16.3.2005, secondo cui la bassa natalità costituisce una sfida per le autorità politiche (p. 5), ma insiste anche sulla necessità di garantire un equilibrio tra le generazioni e nuove forme di transizione tra età attiva e non attiva (p. 10).

<sup>6</sup> G. ESPING ANDERSEN, *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie, welfare*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 41 ss.

genere.

Dall'altro, gli andamenti ondulatori del mercato del lavoro, acuiti dalla protratta crisi economica degli ultimi anni, hanno definitivamente archiviato il prototipo del *single breadwinner* in quanto il reddito maschile può non essere certo o non essere sufficiente per realizzare le più ampie aspettative familiari (educazione dei figli, assistenza sanitaria privata, esternalizzazione di alcuni compiti domestici, ecc.). I modelli di famiglia continuano, tuttavia, a restare diversi a seconda dei contesti nazionali in cui si radicano e, di conseguenza, la ripartizione del lavoro all'interno del nucleo familiare<sup>7</sup>.

Il passo verso la condivisione dei ruoli parentali (genitoriali e non) – inteso come ulteriore salto di qualità e rottura di canoni culturali radicati nella società – necessita di strumenti con cui l'ordinamento giuridico, e l'interprete, devono confrontarsi<sup>8</sup>. Inoltre, se non si vuole aderire acriticamente all'idea dell'esistenza di un unico modello familiare e si considera, invece, la dimensione "caleidoscopica"<sup>9</sup> che la famiglia – "*forma stabile di condivisione affettiva*" – ha assunto nella società moderna, allora le politiche sovranazionali e interne sul tema dovranno essere rilette tenendo conto delle realtà emergenti (coppie omosessuali, nuclei monoparentali, nuclei transnazionali, nuclei allargati per la presenza di anziani conviventi, ecc.). Ciò permetterà di svelare nuove carenze a cui i *policy maker* e il legislatore dovranno tentare di porre rimedio.

Per muovere dall'approccio tradizionale, che associa conciliazione e ruolo della donna nel mercato del lavoro, e cercare di superarlo, va segnalato che gli interventi europei degli ultimi vent'anni hanno mostrato una crescente consapevolezza relativa al fatto che la presenza femminile nel mondo del lavoro è mutata sia in termini numerici che qualitativi. Tuttavia, la presa di coscienza non sempre si è tradotta in appropriati strumenti di intervento.

Tale cambiamento impone di ripensare il sistema complessivo dei diritti e delle opportunità per le donne<sup>10</sup>. La partecipazione delle donne al

---

<sup>7</sup> Parla di divisione sessuata del lavoro e di interrelazione tra regolazione del mercato e rapporti familiari, M. BARBERA, voce *Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro*, in *Enc. G. Trecc.*, 2008, p. 1.

<sup>8</sup> Alcune tipologie contrattuali non permettono la piena fruizione di strumenti di conciliazione quali i congedi parentali, assenze per malattie dei figli e in alcuni ordinamenti il diritto del padre è ancora costruito come derivato rispetto a quello della madre lavoratrice subordinata (*infra*).

<sup>9</sup> C. SARACENO, *Coppie e famiglie. Non è questione di natura*, Feltrinelli, Milano, 2012, pp. 27-28.

<sup>10</sup> A partire dal Libro Verde del 1993, COMMISSIONE, *Green Paper. European Social Policy. Options for the Union*, COM (93) 551 def., Luxembourg, 17.11.1993, p. 24.

mercato del lavoro continua a scontare il *deficit* di idonee politiche di conciliazione famiglia-lavoro e l'assenza di una effettiva condivisione dei ruoli parentali che tarda ad affermarsi in particolare nell'Europa centro-meridionale. Ciò accade nonostante si sia passati, come accennavo, dal tradizionale archetipo del *single breadwinner* al *one-and-a-half earner-carer* fino al cd. *dual earner-carer*<sup>11</sup> che, soprattutto tra le nuove generazioni, vede impegnati entrambi i *partner* in attività rivolte al mercato<sup>12</sup>.

Le ragioni risiedono, come accennavo, nella maggiore scolarizzazione dei *partner* e, sempre più spesso, nel bisogno di un doppio reddito per soddisfare le necessità della famiglia (basti pensare ai costi dei servizi di cura pre-scolare per i figli e a quelli per gli anziani non autosufficienti). Il modello che vede due percettori di reddito è, altresì, funzionale al rilancio della crescita in un periodo di forte crisi economica e assegna alle donne un ruolo di fondamentale contributo<sup>13</sup>: va, pertanto, garantito non solo il loro accesso ma soprattutto la loro permanenza nel mercato del lavoro, anche come strumento di lotta alla povertà<sup>14</sup>. Quest'ultimo profilo, come vedremo, può incontrare un freno nella cura degli anziani che, con l'allungamento delle aspettative di vita e in un contesto di tagli alla spesa sociale, sta assumendo connotati emergenziali riproponendo la tradizionale e stereotipata divisione dei ruoli all'interno

---

<sup>11</sup> M. WELDON-JOHNS, *EU Work-Family Policies. Challenging Parental Role or Reinforcing Gendered Stereotypes?*, in ELJ, vol. 19, 2013, p. 662 ss.

<sup>12</sup> R. CICCIA, I. BLEIJENBERGHE, *After the Male Breadwinner Model? Childcare Services and the Division of Labor in European Countries*, in *Social Politics*, 2014, vol. 21, 2, p. 50 ss.; nel passaggio (o per rendere possibile il passaggio) a nuovi modelli familiari, la predisposizione di politiche sociali e di strumenti di *welfare*, in particolare per la cura dei figli, è fondamentale (*infra* § 3). Interventi volti a favorire i congedi materni o forme di lavoro *part-time* chiaramente tendono a perpetuare modelli più tradizionali di divisione dei ruoli. Al contrario, interventi di defiscalizzazione, offerta di servizi di cura pubblici o privati a prezzi convenzionati e contributi economici assicurano una maggiore libertà nella scelta organizzativa del *menage* familiare.

<sup>13</sup> La dottrina parla di liberalismo inclusivo – a fianco della tradizionale tripartizione “liberismo classico”, “nuovo o social liberismo” e “neoliberismo” – che incoraggia la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, ridefinendo i sistemi di *welfare state* al fine di individuare misure di sostegno allo sviluppo del capitale umano e sociale: cfr. R. MAHON, *The Oecd and the work/family reconciliation agenda: Competing frames*, in J. LEWIS (ed.), *Children, Changing Families and Welfare State*, Elgar, Cheltenham, 2006, p. 173 ss.

<sup>14</sup> EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, *Second European Quality and Life Survey. Family Life and Work*, Eurofound, Luxembourg, 2010, p. 42 ss., che sottolinea la tendenza delle donne a uscire dal mercato del lavoro a fronte della non conciliazione tra tempi di lavoro e cura. Gli strumenti tradizionalmente indicati nei documenti europei riguardano i congedi parentali e formativi, nonché la promozione del *part-time* e la flessibilità dell'orario: CONSIGLIO, Risoluzione *Sull'equa partecipazione delle donne ad una strategia di crescita economica orientata verso l'aumento dell'occupazione nell'Unione europea*, 6.12.1994.

delle famiglie. Il problema, quindi, si sposta dalle difficoltà di accesso o all'uscita precoce dal mercato del lavoro, dovuta alla nascita dei figli, all'abbandono anticipato dell'attività lavorativa, rispetto al raggiungimento dell'età pensionabile, per la cura degli anziani o di altri familiari adulti non autosufficienti.

Le famiglie hanno assunto connotati molto diversi da quelle della metà e fine del secolo scorso: monoparentali, omosessuali, "a distanza"<sup>15</sup>, definite da «relazioni intergenerazionali sempre più lunghe, ma anche sempre più magre» per la progressiva riduzione, negli anni, del numero di figli<sup>16</sup> e la presenza di anziani conviventi o comunque bisognosi di assistenza.

Nella ricostruzione di Esping Andersen viene proposto un approccio olistico per dar conto della *rivoluzione incompiuta* ossia del mutamento dello *status* sociale delle donne che non è giunto alla sua piena espressione. L'analisi offerta dallo studioso è diversa da quella assunta dal pensiero femminista tradizionale; egli, infatti, legge il fenomeno della "rivoluzione silenziosa" delle donne non solo in un'ottica di disegualianza di genere, ma indaga l'evoluzione dei percorsi biografici femminili per individuare i meccanismi sottostanti<sup>17</sup>. Il medesimo risultato (ad es. scelta di non sposarsi) può derivare, nel tempo, da ragioni molto diverse: in passato, la diffusa povertà e il rinvio del matrimonio, mentre oggi ha molto più peso la volontà delle donne; analogamente, la monogenitorialità delle donne prima era legata alla vedovanza e oggi ai divorzi o, in alcuni casi, a scelte individuali di avere figli senza necessariamente avere un *partner* (penso ad es. al ricorso a tecniche di fecondazione assistita, ammesse all'estero anche per le donne *single*). Numerose decisioni sono, quindi, ancorate a nuove relazioni di potere tra donne e uomini, alcune delle quali maturano in contesti familiari più paritari, soprattutto dove è presente un alto livello di istruzione di entrambi i *partner*. L'Autore mette, infatti, bene in evidenza come l'omogamia, ossia la tendenza a scegliere il *partner* all'interno di un medesimo gruppo sociale, è un fattore di simmetria tra i sessi che veicola

---

<sup>15</sup> Si rileva, tra l'altro, un processo inverso a quello dei primi del Novecento ossia ad una femminilizzazione delle migrazioni contemporanee, che mette in risalto non solo il ruolo della donna migrante nel mercato del lavoro ospitante ma anche come ciò incida sugli assetti familiari nel paese di origine. Molto spesso, infatti, i figli vengono lasciati alle cure dei nonni e del genitore stanziale. Cfr. L. ZANFRINI, *Braccia, menti e cuori migranti: la nuova divisione internazionale del lavoro riproduttivo*, in L. ZANFRINI (a cura di), *La rivoluzione incompiuta. Il lavoro delle donne tra retorica della femminilità e nuove disuguaglianze*, Edizioni Lavoro, Roma, 2005, p. 239 ss.

<sup>16</sup> C. SARACENO, *Coppie e famiglie. Non è questione di natura*, cit., p. 36.

<sup>17</sup> Già in G. ESPING ANDERSEN, *Oltre lo stato assistenziale. Per un nuovo "patto tra generazioni"*, Garzanti, Milano, 2010, p. 19 ss.



forme di condivisione dei ruoli oppure, in senso diametralmente opposto, può cristallizzare forme di segregazione della donna che hanno impatto rilevante anche sui figli, in termini di sostegno educativo e di accesso a servizi non offerti capillarmente dal settore pubblico, come dirò in seguito.

Sebbene la prospettiva della conciliazione<sup>18</sup> vita professionale-vita familiare sia ancora una chiave di lettura importante nella definizione della partecipazione femminile al mercato del lavoro e, più in generale, alla società civile in posizione di parità rispetto agli uomini, tuttavia non è l'unica.

Nella visione di *gender mainstreaming* offerta dalla Commissione nel 1996 – e ripresa nel programma quadro 2001-2005<sup>19</sup>, 2006-2010<sup>20</sup> e 2010-2015<sup>21</sup> – si insiste, infatti, sulla promozione di cambiamenti in tutti i livelli della società: nella struttura delle famiglie, nelle prassi istituzionali, nell'organizzazione del lavoro<sup>22</sup>. L'obiettivo è quello di costruire una democrazia solidale resa effettiva dalla piena partecipazione e rappresentanza equilibrata di tutti i cittadini al processo decisionale e alla vita economica, sociale, culturale e civile, con orizzonti più ampi rispetto a quelli di integrazione nel mercato del lavoro<sup>23</sup>.

Con riguardo a quest'ultimo aspetto, la Risoluzione del 2000, pur contemplando le politiche conciliative famiglia-lavoro<sup>24</sup>, proponeva interventi di revisione dei regimi di agevolazione fiscale, di accesso alla formazione permanente, l'adozione di politiche attive per l'occupazione, di lotta alla segregazione professionale, a cui si sono affiancate, nei

---

<sup>18</sup> COMMISSIONE, *White Paper. European Social Policy – A Way Forward for the Unione*, COM (94) 333 def., Brussels, 27.7.1994, p. 32.

<sup>19</sup> COMMISSIONE, *Verso una strategia quadro comunitaria per la parità tra donne e uomini*, COM (2000) 335 def., Bruxelles, 7.6.2000.

<sup>20</sup> COMMISSIONE, *Una tabella di marcia per la parità tra donne e uomini*, COM (2006) 92 def., Bruxelles, 1.3.2006, che definisce la parità tra donne e uomini come un diritto fondamentale, un valore comune dell'UE e una condizione necessaria per il conseguimento degli obiettivi comunitari di crescita, occupazione e coesione sociale.

<sup>21</sup> COMMISSIONE, *Strategia per la parità tra uomini e donne 2010-2015*, COM (2010) 491 def., Bruxelles, 21.9.2010.

<sup>22</sup> COMMISSIONE, *Integrare la parità di opportunità fra le donne e gli uomini nell'insieme delle politiche e delle azioni comunitarie*, COM (96) 67, def. Bruxelles, 21.2.1996.

<sup>23</sup> COM (2000) 335 def.; sulla partecipazione al processo decisionale dell'economia, cfr. COMMISSIONE, *Proposta di direttiva riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in borsa e relative misure*, COM (2012) 614 def., Bruxelles, 14.11.2012.

<sup>24</sup> CONSIGLIO, *Risoluzione concernente la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all'attività professionale e alla vita familiare*, 29.6.2000, che parla di necessità di un approccio globale e integrato per conciliare la vita professionale con quella familiare e promuovere, così, la parità tra uomini e donne; PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulla conciliazione della vita professionale, familiare e privata*, 9.3.2004.

documenti successivi, la lotta alla povertà, il potenziamento della protezione sociale, la lotta alle discriminazioni multiple (che spesso colpiscono proprio le donne) e alla violenza di genere<sup>25</sup>, il sostegno all'indipendenza economica, la rimozione del *pay-gap*, il raggiungimento della parità nei processi decisionali<sup>26</sup>.

La permanenza nel mercato del lavoro, anche come strategia di lotta alla povertà, chiede un'integrazione degli interventi europei tra cui troviamo quelli volti a «promuovere la salute durante tutto l'arco della vita lavorativa, sin dalla prima occupazione», attraverso l'adeguamento delle condizioni di lavoro all'avanzare dell'età e all'allungamento della vita attiva che vede spostato in avanti il momento del pensionamento. Ciò, secondo la Strategia per la sicurezza 2014-2020<sup>27</sup>, «contribuisce a controbilanciare gli effetti a lungo termine dell'invecchiamento demografico, in linea con gli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva».

Se è vero, come sostiene Esping Andersen<sup>28</sup>, che la società della conoscenza porta con sé un nuovo ruolo delle donne (soprattutto quelle istruite); altrettanto vero è che l'approccio ai cambiamenti nelle scelte sulla fecondità non può che essere di tipo olistico, altrimenti si determina il paradosso di accentuare nuovi rischi sociali e nuove disuguaglianze. Il sociologo parla, infatti, di "polarizzazione" ossia di un processo che mette in luce: *a*) una profonda crescita delle disuguaglianze di reddito legata alla posizione ricoperta nel mercato del lavoro (premi legati alle qualifiche, disoccupazione, perdita di potere dei sindacati, deregolamentazione della contrattazione del lavoro) e ai cambiamenti di struttura nella famiglia; *b*) un divario tra famiglie di lavoratori ricche e famiglie di lavoratori povere; *c*) un aumento di rischi sociali nei gruppi tradizionalmente più vulnerabili (crescono divorzi e monogenitorialità tra i soggetti meno scolarizzati); *d*) una marcata differenziazione negli investimenti per l'educazione di figli.

Le azioni correttive vanno, pertanto, adottate su più vasta scala. Non solo con interventi legati alle pari opportunità, ma anche all'accesso alla casa, all'istruzione, alla sanità, all'incremento della solidarietà

---

<sup>25</sup> COM (2006) 92 def.

<sup>26</sup> COM (2010) 491 def.

<sup>27</sup> COMMISSIONE, *Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2020*, COM (2014) 332 def., Bruxelles, 6.6.2014, p. 2 e p. 7. A ciò va correlata la Campagna biennale (2014-2015) dell'Agenzia europea per la salute e sicurezza "Insieme per la prevenzione e la gestione dello stress lavoro correlato", che include tra le misure di promozione della salute mentale e del benessere la sostenibilità dei compiti di cura (Cfr. EU-OSHA, *Campaign Guide. Managing stress and psychosocial risks at work*, Luxembourg, 2014).

<sup>28</sup> G. ESPING ANDERSEN, *La rivoluzione incompiuta*, cit., p. 73 ss.

intergenerazionale, nonché agendo sui sistemi di *welfare*, a livello macro e micro (aziendale), nell'accezione più ampia (*infra* § 3), come emergeva dal *Piano nazionale per la famiglia* adottato dal Governo Monti nel giugno 2012<sup>29</sup>. Tuttavia, come spesso accade quando si trattano questi temi, alle dichiarazioni di intenti non hanno fatto seguito politiche organiche di intervento. Inoltre, spesso il dibattito si arena sulla definizione di cosa si intenda per "famiglia" e, quindi, chi siano i destinatari di eventuali misure di supporto o incentivo.

## 2. La nozione di famiglia e le nuove sfide per il diritto europeo.

I documenti europei adottati a sostegno della conciliazione della vita professionale e familiare, tesi al miglioramento della posizione delle donne nel mercato del lavoro e al superamento delle disuguaglianze in esso ancora presenti, parlano in modo generico di "famiglia". Tuttavia, comprendere *di cosa parliamo quando parliamo di famiglia*<sup>30</sup> non solo è utile per porre in luce i cambiamenti che si sono avuti nelle relazioni affettive ma lo è, soprattutto, per verificare la tenuta delle politiche sociali e degli strumenti giuridici che entrano in gioco quando queste relazioni non riguardano solo la sfera privata ma si confrontano, in modi diversi, con diritti e obblighi.

La direttiva sui congedi parentali del 1994 prendeva in considerazione il rapporto tra genitori e figli naturali o adottivi e non richiedeva il requisito del rapporto di coniugio per riconoscere i diritti, spesso fruiti alternativamente o in assenza dell'altrui fruizione, dei genitori lavoratori subordinati. La novella del 2010 (dir. n. 2000/18/Ue), nella clausola 1, dichiara espressamente di «tener conto della crescente diversità delle strutture familiari».

Il Diritto del lavoro non accoglie una nozione univoca di famiglia e

---

<sup>29</sup> Il *Piano nazionale per la famiglia* adottato dal Governo Monti proponeva «innovazioni stabili e strutturali di medio-lungo periodo che si ispirano innanzitutto ai principi dell'ordinamento costituzionale italiano ampliandone la portata nell'ottica di una politica familiare all'avanguardia nel panorama europeo». Gli interventi proposti spaziavano dall'equità fiscale ed economica (revisione dell'Isee), alle politiche abitative, al sostegno alla genitorialità per le fasce più deboli, alla conciliazione famiglia-lavoro attraverso il potenziamento di servizi di cura e assistenza, il rafforzamento della disciplina dei congedi, la promozione dell'*welfare* aziendale.

<sup>30</sup> M.R. MARELLA, G. MARINI, *Di cosa parliamo quando parliamo di famiglia*, Laterza, Roma, 2014, p. 56 ss., secondo cui l'espressione "società naturale" contenuta nell'art. 29 Cost. «costituisce un semplice riferimento ai diversi momenti storici e ai diversi contesti sociali e culturali che caratterizzano l'istituto, evidenziando appunto il suo carattere storico e relativo, potenzialmente aperto ai diversi modelli familiari che si affermano nella realtà sociale» (p. 64).

i legami parentali rilevano diversamente a seconda degli istituti giuridici di volta in volta considerati. Per restare nell'ambito dei congedi genitoriali e parentali in senso più ampio, le fonti principali risiedono nelle norme del d.lgs. n. 151/2001, nell'art. 4 della l. n. 53/2000, nell'art. 33 della l. n. 104/1992.

Si spazia, pertanto, dal modello di famiglia nucleare assunto nel decreto del 2001 a quello allargato della legge del 2000, con riguardo ai congedi per gravi motivi<sup>31</sup>, e della legge n. 104/1992<sup>32</sup>, che conferiscono rilievo ai rapporti tra discendenti e ascendenti (parentela di primo grado), fratelli e sorelle (parentela di secondo grado), generi, nuore e suoceri (affini di primo grado), cognati (affini di secondo grado), anche non conviventi, nonché alla famiglia di fatto<sup>33</sup>. Le norme citate se, da un lato, hanno il pregio di offrire una definizione più ampia di famiglia, mantengono, dall'altro, delle distinzioni marcate, in quanto solo alcuni tipi di congedo sono retribuiti – in genere, quelli che riguardano la famiglia nucleare – e ciò funge da deterrente alla costruzione di una platea allargata di *caregiver*. Proprio per tali motivi la giurisprudenza agisce in modo "creativo" per colmare i numerosi vuoti legislativi.

In una pronuncia del 2013 la Corte Costituzionale è intervenuta sancendo la illegittimità dell'art. 42, c. 5, del d.lgs. n. 151/2001 nella parte in cui, in assenza di altri soggetti idonei a prendersi cura della persona in situazione di disabilità grave debitamente accertata, non si ammetteva un'estensione dei fruitori, nel caso concreto affini di terzo grado (nipote/zio)<sup>34</sup>, confermando l'orientamento degli ultimi anni<sup>35</sup> teso

---

<sup>31</sup> Ai sensi dell'art. 4, c. 1, della l. n. 53/2000, il lavoratore ha diritto a tre giorni di permesso retribuito all'anno in caso di decesso o documentata infermità del coniuge, anche legalmente separato, o di un parente entro il secondo grado, anche non convivente, o di un soggetto componente la famiglia anagrafica. Ai sensi del c. 2 della norma, è previsto un congedo di 2 anni non retribuito e non computato nell'anzianità di servizio né a fini previdenziali, per gravi e documentati motivi familiari.

<sup>32</sup> Ai sensi dell'art. 33 della l. n. 104/1992, il lavoratore dipendente, pubblico o privato, che assiste persona con *handicap* in situazione di gravità, coniuge, parente o affine entro il secondo grado, ovvero entro il terzo grado qualora i genitori o il coniuge della persona con *handicap* in situazione di gravità abbiano compiuto i sessantacinque anni di età oppure siano anche essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti, ha diritto a fruire di tre giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa, anche in maniera continuativa. Cfr. Trib. Bergamo 16.10.2014, n. 667, secondo cui tali permessi sono computabili anche ai fini del calcolo degli istituti di retribuzione indiretta (es. ferie, *ex festività*, permessi retribuiti previsti dal contratto collettivo, salvo il caso in cui questi ultimi si cumulino con il congedo parentale).

<sup>33</sup> M. MAGNANI, *La famiglia nel diritto del lavoro*, cit., p. 845.

<sup>34</sup> C. Cost. 18.7.2013, n. 203, in *Giur. Cost.*, 2013, 4, p. 2853 ss.

<sup>35</sup> Già nel 2005 la Corte era intervenuta estendendo il diritto ai fratelli o alle sorelle conviventi nell'ipotesi in cui i genitori fossero impossibilitati a provvedere all'assistenza del figlio disabile (C. Cost. 16.6.2005, n. 233); nel 2007, sancendo la priorità dell'assistenza

alla valorizzazione dei legami parentali con la persona disabile nell'obiettivo di assicurare non solo le necessarie prestazioni sanitarie e di riabilitazione ma anche «la cura, l'inserimento sociale e, soprattutto, la continuità delle relazioni costitutive della personalità umana».

La manipolazione operata dagli interventi costituzionali aggiunge un tassello fondamentale alla declinazione del principio solidaristico sotteso alla normativa sui congedi<sup>36</sup>.

Come dicevo, la realtà dei fatti restituisce immagini poliedriche della famiglia. Quelle "a distanza", ad esempio, sono caratterizzate dalla cd. femminilizzazione delle migrazioni contemporanee.

Ciò ha portato alla luce tendenze peculiari: da un lato, ovviamente, il crescente ruolo delle donne nel mercato del lavoro ospitante, e proprio nei servizi di cura che le famiglie italiane (e non solo) tendono ad esternalizzare (*infra* §§ 3 e 3.1.)<sup>37</sup>, creando veri e propri *global circuits of care* o *care chains*; dall'altro, la necessità di mettere in campo strategie di cura *pluri-local*, perché quelle stesse donne, in linea di massima, lasciano nel paese di origine i figli affidati ad un nucleo familiare spesso comprensivo di anziani potenzialmente bisognosi, a loro volta, di assistenza<sup>38</sup>. Nel caso in cui, invece, sia praticabile un ricongiungimento familiare con i figli, la perdita della rete di supporto originaria può comportare l'emersione di nuove sacche di povertà e di esclusione sociale: venuta meno la rete di sostegno presente nel paese di provenienza, le donne si devono affidare a servizi per l'infanzia – ma il problema persiste anche nell'età scolare – non sempre compatibili con l'attività lavorativa in termini di orario e di sostenibilità dei costi.

## 2.1. Le *same sex couples*.

---

fornita dal coniuge rispetto agli altri aventi diritto (C. Cost. 8.5.2007, n. 158, con commento di R. NUNIN, *La Consulta estende al coniuge del disabile il diritto al congedo straordinario retribuito*, in *Fam. dir.*, 2007, p. 869 ss.); nel 2009, ha riconosciuto il diritto ai figli conviventi con il disabile (C. Cost. 30.1.2009, n. 19).

<sup>36</sup> Parla di «*saldatura tra lavoro e solidarietà sociale*», M. NAPOLI, *Note introduttive*, in M. NAPOLI, M. MAGNANI, E. BALBONI (a cura di), *Congedi parentali, formativi e tempi delle città*, in *NLCC*, 2001, p. 1218 e riprende tali considerazioni, L. CALAFA, *Congedi e rapporto di lavoro*, Cedam, Padova, 2004, p. 116 ss.

<sup>37</sup> Il settore del lavoro domestico è senz'altro quello che vede la maggior percentuale di impiego (badanti, *baby sitter*, addette alle pulizie), ma anche negli altri settori (ad es. nella ristorazione) il tratto comune è quello di lavori a bassa retribuzione e spesso quello della precarietà, con ciò che consegue in termini di diritti (ad es. limitazione dei diritti legati alla maternità), sempre che non si versi in situazioni di lavoro irregolare.

<sup>38</sup> P. BONIZZOLI, *Immigrant Working Mothers Reconciling Work and Childcare: The Experience of Latin American and Eastern European Women in Milan*, in *Social Politics*, 2014, vol. 21, 2, p. 194 ss.

Altro profilo, poco esplorato con riguardo all'applicazione della normativa lavoristica in tema di permessi e congedi, è quello che coinvolge le cd. *same sex couples*. Nonostante gli inviti del Parlamento europeo per addivenire ad un riconoscimento reciproco all'interno dell'Unione delle norme dedicate alle coppie omosessuali<sup>39</sup> e la proposta della Commissione in tema di regimi patrimoniali applicabili alle coppie registrate<sup>40</sup>, nel nostro ordinamento non è prevista una disciplina per le unioni civili, ancorché negli ultimi mesi in alcuni Comuni si sia proceduto alla trascrizione delle unioni contratte all'estero in Paesi che le riconoscono<sup>41</sup>.

Nel caso di registrazione (o istituto analogo)<sup>42</sup>, la posizione dei *partner* sarebbe assimilabile a quella del coniuge<sup>43</sup> e, pertanto, resta da indagare la relazione (in termini di titolarità di congedi, aspettative, ecc.)<sup>44</sup> tra *partner* ed eventuali figli biologici di uno solo dei membri della coppia ove, come in Italia, non sia prevista espressamente l'adottabilità

---

<sup>39</sup> In particolare PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione 14.1.2009 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea 2004-2008*, punti 75 ss. dove, oltre all'invito agli Stati membri, esorta la Commissione «a presentare proposte che garantiscano l'applicazione, da parte degli Stati membri, del principio di riconoscimento reciproco per le coppie omosessuali, sposate o legate da un'unione civile registrata, nella fattispecie quando esercitano il loro diritto alla libera circolazione previsto dal diritto dell'Unione europea».

<sup>40</sup> COMMISSIONE, *Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate*, COM (2011) 127 def., Bruxelles, 16.3.2011.

<sup>41</sup> Negli altri Paesi europei si è, invece, avviato un processo di riconoscimento delle istanze avanzate dalle coppie omosessuali, pur con dei distinguo tra legislazioni che hanno introdotto peculiari forme di unione civile (Francia, Portogallo, Andorra), che hanno individuato uno strumento equiparato al matrimonio (Germania, Svizzera, Danimarca, Regno Unito e Svezia) o che hanno esteso il matrimonio civile agli omosessuali (Spagna, Olanda, Belgio, Finlandia). Nelle Costituzioni europee, spesso si tutela la famiglia sganciandola dal matrimonio (Francia, Portogallo, Spagna, Lussemburgo; la Germania, invece, li considera congiuntamente), mentre in altre si fa espresso riferimento all'eterosessualità come presupposto dell'istituto matrimoniale (Polonia, Lituania, Lettonia, Bulgaria): cfr. P. PASSAGLIA, *Matrimonio ed unioni omosessuali in Europa: una panoramica*, in *FI*, 2010, IV, c. 273 ss. Più di recente, la previsione è stata introdotta in Islanda (2010) e Lussemburgo (2014).

<sup>42</sup> Ai sensi della dir. n. 2000/78/Ce, che include tra i fattori protetti le *tendenze sessuali*, il *considerando* 22 prevede che «la presente direttiva lascia impregiudicate le legislazioni nazionali in materia di stato civile e le prestazioni che ne derivano».

<sup>43</sup> Cfr. dir. n. 2004/38/Ce, sul diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che include nella definizione di "familiare" «il *partner* che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante».

<sup>44</sup> Lo stesso vale per la fruizione di permessi per la cura di parenti del *partner*, ad es. nel caso di ascendenti bisognosi di assistenza.

da parte del *partner* dello stesso sesso. Sul punto va segnalata una recente pronuncia del Tribunale dei minori di Roma<sup>45</sup> che ha riconosciuto la compagna, sposata all'estero, della madre naturale di una bambina (nata con fecondazione eterologa) come seconda genitrice: quella che viene definita *stepchild adoption* è prevista in altri ordinamenti sia per le coppie eterosessuali che per quelle omosessuali (Germania, Spagna, Austria, Slovenia). L'art. 44 della l. n. 184/1983, modificato nel 2001, prevede *casi particolari* di adozione che, ampliando il novero dei soggetti adottanti, sono tesi a realizzare l'interesse preminente del minore come, nel caso concreto, quello della bambina a veder riconosciuto giuridicamente il ruolo della persona che lei già individuava come figura genitoriale. Secondo la Corte, «non può presumersi che l'interesse del minore non possa realizzarsi nell'ambito di un nucleo familiare costituito da una coppia di soggetti del medesimo sesso», come già affermato dalla Cassazione in altra vicenda in cui, però, non si chiedeva l'adozione da parte della nuova compagna della madre separata dal marito, padre della minore, ma solo l'affidamento alla madre naturale<sup>46</sup>.

L'orientamento sessuale non dovrebbe essere di per sé elemento di discriminazione<sup>47</sup> nella valutazione dell'idoneità all'adozione, a maggior ragione in casi, come quello citato, in cui il progetto di vita familiare era stato intrapreso dalla coppia dando alla minore riferimenti genitoriali e affettivi solidi.

Al contrario, ove non sia possibile la registrazione (o la trascrizione dell'unione contratta all'estero)<sup>48</sup>, il rischio di una totale assenza di

---

<sup>45</sup> Trib. Roma 30.7.2014, n. 299.

<sup>46</sup> Cass. 11.1.2013, n. 601, in *Giust. Civ.*, 2013, 11-12, 1, p. 2508 ss., sull'affidamento esclusivo del figlio minore alla madre convivente con un'altra donna, che ha negato la presunta dannosità del contesto familiare omosessuale addotto dal padre del minore per ottenere l'affidamento congiunto. Il caso, però, non contemplava l'adozione da parte della nuova compagna della madre. Alcuni Stati nordeuropei ammettono l'adozione, sia dei figli del *partner* che di altri, nonché il ricorso alla fecondazione assistita. Cfr. la ricognizione contenuta in M. BONINI BARALDI, *Different Families, Same Rights?*, Ilga- Europe, Brussels, 2007, p. 14 ss.

<sup>47</sup> Con riguardo ai divieti di discriminazione in materia di occupazione e di condizioni di lavoro in ragione dell'orientamento sessuale, parla di trasposizione obliqua, ossia piegata a finalità diverse, della direttiva 2000/78/Ce nel nostro ordinamento, L. CALAFA, *Le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale*, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 204 s., con particolare riguardo alla norma dell'art. 3, c. 3, del d.lgs. n. 216/2003, dove caratteristiche connesse all'orientamento sessuale potevano essere valutate ai fini dell'idoneità allo svolgimento delle funzioni che le forze armate e i servizi di polizia, penitenziari o di soccorso possono essere chiamati ad esercitare. L'inciso è stato soppresso dall'art. 8 *septies* del d.l. 8.4.2008 n. 59.

<sup>48</sup> Cass. 15.3.2012, n. 4184, in *Diritto di Famiglia e delle Persone* 2012, 2, p. 696 ss., che ha escluso la trascrizione non tanto per violazione dell'ordine pubblico, ma per l'assenza di

copertura giuridica dei *partner*, rispetto agli istituti descritti *supra* e *infra* (congedi di cura, parentali), pur in situazioni di stabile convivenza<sup>49</sup>, è abbastanza evidente.

Il ricorso all'estensione analogica, utilizzata negli anni per garantire tutela alle cd. coppie di fatto, potrebbe non essere accolto dai giudici e, comunque, richiederebbe tempi molto lunghi con esiti parziali ove la decisione riguardasse il caso singolo e non fosse, invece, sollevata questione di legittimità costituzionale come avvenuto in passato proprio per le convivenze *more uxorio*<sup>50</sup>.

Nel 2010 la Consulta, nel rinviare al legislatore la questione sull'ammissibilità del matrimonio tra due persone dello stesso sesso<sup>51</sup>, ha sancito che l'unione omosessuale debba essere ricompresa tra le formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost. «cui spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone, nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge, il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri»<sup>52</sup>.

Tuttavia, nel prosieguo della motivazione, ossia nel passaggio dall'ancoraggio al diritto fondamentale *ex art. 2 Cost.* al riconoscimento giuridico della coppia omosessuale, il *paradigma eterosessuale* riprende il sopravvento e viene assunto a regola esclusiva della costruzione del genere e dei suoi profili relazionali<sup>53</sup>. Secondo la Corte, infatti, i padri costituenti accolsero una nozione di matrimonio fondata sul codice civile del 1942, per cui tale «significato del precetto costituzionale non può essere superato per via ermeneutica, perché non si tratterebbe di una

---

legislazione interna sul punto.

<sup>49</sup> La dir. n. 2004/387Ce parla di *partner* con cui il cittadino dell'Unione abbia «una relazione stabile debitamente attestata».

<sup>50</sup> Sul percorso costruito dalla Consulta, cfr. T. PASQUINO, *Le convivenze civili tra norme e prassi giurisprudenziale: non solo una questione di genere*, in S. SCARPONI (a cura di), *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare e comparata*, Cedam, Padova, 2014, p. 147 ss. L'Autrice appare ottimista rispetto all'applicazione estensiva dei diritti già riconosciuti alle convivenze *more uxorio* ed esplicitati nel Progetto del 2007 sui cd. Di.co., p. 155-156, sebbene la questione non risulti così pacifica quando si parla di *same sex couples*, come provato dal fatto che si discute da tempo di unioni registrate ma nulla è stato fatto in proposito.

<sup>51</sup> C. Cost. 15.4.2010, n. 138, in *Giust. Civ.*, 2010, 6, I, p. 1294 ss.

<sup>52</sup> Tra le fonti sovranazionale, l'art. 12 della CEDU prevede che «uomini e donne in età maritale hanno diritto di sposarsi e di formare una famiglia secondo le leggi nazionali regolanti l'esercizio di tale diritto»; l'art. 9 della Carta di Nizza stabilisce che «il diritto di sposarsi e il diritto di costituire una famiglia sono garantiti secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio». Tali norme vanno lette alla luce dei divieti di discriminazione in base all'orientamento sessuale (artt. 1 e 14 Cedu; art. 21 Carta di Nizza; dir. n. 2000/43/Ce).

<sup>53</sup> Cfr. B. PEZZINI, *il matrimonio same sex si potrà fare. la qualificazione della discrezionalità del legislatore nella sent. n. 138 del 2010 della corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 3, 2010, p. 2715 ss.



semplice rilettura del sistema o di abbandonare una mera prassi interpretativa, bensì di procedere ad un'interpretazione creativa»<sup>54</sup>.

La Corte non esclude, pertanto, un proprio futuro intervento "a tutela di specifiche situazioni" laddove si ravvisi una violazione del principio di eguaglianza tra coppia coniugata e coppia omosessuale, ma l'individuazione dell'anello di congiunzione della sequenza logica – che renda comparabili le specifiche situazioni a cui la Consulta fa riferimento, rovesciando il paradigma eterosessuale di cui dicevo – è rimessa al legislatore che deve disciplinare una opportuna forma di riconoscimento (matrimonio, unione civile, ecc.).

La Corte di Strasburgo ha, invece, offerto negli anni un'accezione più ampia del significato di famiglia<sup>55</sup>, tramite l'interpretazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito dall'art. 8 della Cedu<sup>56</sup>. La Corte ha ritenuto «legittime forme di convivenza tanto le unioni registrate, quanto quelle di mero fatto, sia etero che omosessuali»<sup>57</sup>, sebbene abbia escluso che si possa imporre agli Stati di garantire l'accesso al matrimonio o che si configuri una equiparazione tra unioni civili e matrimonio. In tale filone, e con più prudenza, si è collocata la Corte di Giustizia<sup>58</sup>, ma entrambe le Corti non sono mai giunte fino al

---

<sup>54</sup> Punto 9 motiv. Sul valore meramente ausiliario del cd. *criterio originalista* (volontà storica del legislatore costituente) e sulla necessità di una lettura evolutiva del concetto di coniugio anche alla luce del carattere aperto del catalogo dei diritti riconducibili all'art. 2 Cost., R. ROMBOLI, *Il diritto «consentito» al matrimonio ed il diritto «garantito» alla vita familiare per le coppie omosessuali in una pronuncia in cui la corte dice «troppo» e «troppo poco»*, in *Giur. cost.*, 2, 2010, p. 1629 ss.

<sup>55</sup> V. SCALISI, *Quale famiglia per l'Europa*, in R. ALESSI, S. MAZZARESE, S. MAZZAMUTO, (a cura di), *Persona e diritto. Giornate di studio in onore di Alfredo Galasso*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 125 ss.

<sup>56</sup> Cedu, Grande Camera, 11.7.2002, caso *Goodwin c. Regno Unito* (ric. n. 28957/95), sul diritto al matrimonio per le coppie *transgender*. Sul diritto al matrimonio per le persone dello stesso sesso, Cedu 24.6.2010, caso *Schalk e Kopf c. Austria* (ric. N. 30141/04); Cedu 15.3.2012, caso *Gas e Dubois c. Francia* (ric. 25951/07).

<sup>57</sup> M. PORCELLI, *La famiglia al plurale*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 3, 2014, p. 1248 ss.

<sup>58</sup> Sulla tendenza della Corte di Giustizia a recepire gli orientamenti della Cedu, C. RICCI, *La "famiglia" nella giurisprudenza comunitaria*, in S. BARATTI (a cura di), *La famiglia nel diritto internazionale privato comunitario*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 100 ss. Tra le numerose pronunce aventi ad oggetto discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale, cfr. Cgce 30.4.1996, *Pc. S e Cornwall County Council*, causa C-13/94, in *Racc.*, 1996, I-02143; Cgce 17.2.1998, *Grant c. South West Trains Ltd*, causa C-249/86, in *Racc.*, 1998, p. I-0621; Cgce 7.1.2004, *K.B. c. National Health Service Pensions Agency, Secretary of State for Health*, causa C-117/01, in *Racc.*, 2004, p. I-0541 ss.; Cgce 27.4.2006, *Richards c. Secretary of State for Work and Pensions*, causa C-423/04, in *Racc.*, 2006, p. I-03585. Tra le più recenti, Cgce 10.5.2011, *Römer c. Freie u. Hansestadt Hamburg*, causa C-147/08, in *Racc.*, 2011, p. I-03591, sull'estensione alle unioni registrate di alcuni diritti (benefici previdenziali) riconosciuti nel caso di coppie sposate. In precedenza, Cgce 1.4.2008, *Maruko*

punto di accogliere una nozione aperta di famiglia<sup>59</sup>.

Nella sentenza Hay, sull'onda di *Maruko* e *Römer*, la Corte di Giustizia ha dichiarato la sussistenza di una discriminazione diretta con riguardo alla previsione di un contratto collettivo che riconosceva un congedo e un premio legato al fatto di contrarre matrimonio e che, pertanto, escludeva le coppie omosessuali che, nell'ordinamento francese, possono accedere solo ai Pacs.

La Corte ha ritenuto comparabili i lavoratori sposati e quelli uniti da Pacs ai fini del godimento di benefici (premio e congedo) che rientrano nell'ampia accezione di retribuzione e di condizioni di lavoro coperta dal campo applicativo della direttiva 2000/78<sup>60</sup>. La disposizione censurata determinava, pertanto, una «disparità di trattamento fondata sullo *status* matrimoniale» in quanto i lavoratori omosessuali sono impossibilitati ad accedere a tale istituto.

Nella dimensione europea<sup>61</sup>, il riconoscimento del passaggio dalla *famiglia-istituzione* "tradizionale" a quella che Bilotta definisce la *famiglia-comunità* – che meglio rappresenta l'idea di un «luogo di affetti, di solidarietà, di autodeterminazione individuale, in cui ciascuno esercita liberamente il proprio diritto alla realizzazione personale»<sup>62</sup> – dipende dall'intervento del legislatore che diviene, quindi, una necessità cogente, anche nell'ottica della corretta applicazione dei principi di non discriminazione contenuti nelle Carte e nelle direttive del 2000.

c. *Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, causa C-267/06, in *Racc.*, 2008, p. I-01757, in tema di pensioni di reversibilità.

Cfr. F. RAVELLI, *The ECJ and supplementary pensions discrimination in EU law*, in *European Journal of Social Law*, n. 1, 2012, p. 56 ss.

<sup>59</sup> Ciò nonostante la Carta di Nizza non abbia assunto uno specifico modello di famiglia (art. 9, art. 33), aprendosi a ipotesi che superano il paradigma della famiglia eterosessuale fondata sul matrimonio. Sul punto, cfr. M. BARBERA, *The Unsolved Conflict: Reshaping Family Work and Market Work in The EU Legal Order*, in T. HERVEY, J. KENNER (eds.), *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights. A Legal Perspective*, Hart Publishing, Portland, 2003, p. 141 ss.

<sup>60</sup> Cfr. F. RIZZI, *Il caso Hay e la Corte di Giustizia: una nuova dottrina contro le discriminazioni delle coppie omosessuali*, in corso di pubblicazione in *RGL*, 2015, che coglie un passo avanti della Corte rispetto alle sentenze citate nel testo. Senz'altro interessante è il fatto che la Corte non rinvii al giudice nazionale la comparazione tra istituti (matrimonio e Pacs), ma effettui essa stessa tale valutazione. Il ragionamento della Corte, tuttavia, muove in un contesto normativo in cui non c'è un vuoto legislativo, come avverrebbe se una questione analoga venisse sollevata in Italia, e la pronuncia sembra, pertanto, collocarsi nel solco delle pronunce precedenti.

<sup>61</sup> M. BONINI BARALDI, *EU Family Policies Between Domestic 'Good Old Values' and Fundamental Rights: The Case of Same-Sex Families*, in *Maastricht Journal. European and Comparative Law*, 2008, p. 517 ss.

<sup>62</sup> F. BILOTTA, *Omogenitorialità, adozione e affidamento familiare*, in *Dir. famiglia*, 2, 2011, p. 899 ss.

### 3. Le politiche italiane: La tutela della genitorialità e delle relazioni affettive al tempo della crisi.

Gli studi comparati<sup>63</sup> rilevano una sorta di stigma (*motherhood penalty; maternal wall*)<sup>64</sup> verso i *caregivers* anche negli Stati con legislazioni avanzate in materia di congedi e permessi parentali, che si traduce in forme di discriminazione che, ancora una volta, colpiscono in misura percentualmente maggiore le donne con figli rispetto non solo agli uomini ma anche alle lavoratrici non madri.

La permanenza delle donne nel mercato del lavoro continua ad essere legata, in prima battuta, a politiche per la famiglia che suppliscano o affianchino i genitori nell'assolvimento dei compiti di cura dei figli: i *target* fissati nel Consiglio europeo di Barcellona del 2002<sup>65</sup>, sull'offerta dei servizi di *childcare*, non sono stati affatto raggiunti, anche in concomitanza della crisi economica, o i costi restano troppo elevati<sup>66</sup>; a questo profilo si aggiunge quello dei servizi di cura per gli anziani.

Il supporto fornito dai sistemi di *welfare* alle famiglie viene descritto dai sociologi utilizzando tre categorie che esprimono la crescente partecipazione dei sistemi di sicurezza sociale ai bisogni di cura e che si traducono in altrettante stereotipizzazioni dei ruoli<sup>67</sup>: 1) *familialism by default*, dove è assente una politica pubblica di sostegno e, in genere, i compiti di cura vengono assolti dalla donna; 2) *supported familialism*, dove sono offerti interventi di tipo fiscale (tassazioni agevolate, detrazioni) o di altro tipo (congedi retribuiti), che incentivano

---

<sup>63</sup> S. BORNSTEIN, J. C. WILLIAMS, G. R. PAINTER, *Discrimination against Mothers Is the Strongest Form of Workplace Gender Discrimination: Lessons from US Caregiver Discrimination Law*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 28, n. 1, 2012, p. 45 ss.

<sup>64</sup> Idem, p. 50. È interessante la distinzione, nelle aspettative sociali, tra *prescriptive bias* ossia come una madre dovrebbe essere (dedita alla casa e alle incombenze familiari) e *descriptive bias* ossia come ci si attende che una donna si comporterà in quanto madre, soprattutto riferito alla percezione che il datore di lavoro ha delle qualità lavorative della donna, ritenuta incapace di essere al tempo stesso una buona madre e una buona lavoratrice (chiederà permessi o un orario ridotto; sarà meno interessata alla carriera e meno affidabile, ecc.).

<sup>65</sup> Si trattava dell'obiettivo del 33% di copertura dei servizi per la prima infanzia (0-3 anni).

<sup>66</sup> COMMISSION STAFF WORKING, *Report on Progress on equality between women and men in 2012*, 2013, SWC (2013), 171 final. Già la Strategia europea per l'occupazione lanciata con il Trattato di Amsterdam del 1997 indicava i servizi per l'infanzia come strumento di promozione dell'occupazione femminile: cfr. M. STRATIGAKI, *The cooptation of gender concepts in EU policies: The case of «reconciliation of work and family»*, in *Social Politics*, 2004, vol. 11, 1, p. 30 ss.

<sup>67</sup> C. SARACENO, W. KECK, *Grandchildhood in Germany and Italy. An Exploration*, in A. LEIRA, C. SARACENO (eds.), *Childhood: Changing Contexts. Comparative Social Research*, UK Emerald, Biggleswade, 2008, p. 133 ss.

l'assunzione di responsabilità anche da parte degli uomini<sup>68</sup>; 3) *de-familialization*, dove l'interdipendenza generazionale e le responsabilità familiari sono ridotte per la presenza di servizi pubblici che suppliscono alla domanda di cura<sup>69</sup>. I paesi sud-europei dell'area mediterranea presentano un particolare sistema di *welfare* che vede coinvolti: lo Stato (con politiche pubbliche non sempre soddisfacenti)<sup>70</sup>, gli enti locali<sup>71</sup>, la famiglia (che assume un ruolo preminente, di rete o, addirittura, di vero e proprio ammortizzatore sociale), il privato (per chi può sostenere i costi dei servizi) e il terzo settore (con spiccata presenza dell'associazionismo di matrice cattolica)<sup>72</sup>.

La Relazione di Eurydice ed Eurostat del 2014<sup>73</sup> rivela che sono pochi i Paesi europei che garantiscono l'accesso a servizi educativi e di cura immediatamente dopo la nascita; nella maggior parte dei casi, come avviene in Italia, tra il termine dei congedi per i genitori e l'inizio del percorso educativo garantito dallo Stato (cd. scuola dell'infanzia) possono trascorrere più di due anni. Il sistema italiano è stato caratterizzato da una situazione diversificata tra Nord e Sud (*ambivalent familialism*), dove il tasso di occupazione femminile si conferma ancora più basso rispetto al Centro-Nord del paese, complici, ovviamente, anche le minori opportunità di lavoro in aggiunta al perpetuarsi di una netta separazione dei ruoli genitoriali. Fondamentale, invece, in caso di rientro al lavoro delle madri, la presenza di una rete familiare di supporto (in particolare, i nonni) dal momento che l'offerta di servizi prescolari – con dei distinguo tra le Regioni e, soprattutto, tra i Comuni che si occupano delle strutture (ad es. *asili nido*, *sezioni primavera* per i bambini dai 24 ai 36 mesi) – si conferma ancora insufficiente o accessibile a pochi per i costi proibitivi<sup>74</sup>.

<sup>68</sup> Ciò in relazione al solo ruolo di padre, benché si ponga ora un'ulteriore barriera da abbattere ossia quella della distribuzione più equa dei compiti nell'assistenza agli adulti e agli anziani, che tende a gravare integralmente sulle donne anche nel caso di parenti prossimi del *partner* maschile.

<sup>69</sup> In realtà, questo terzo risultato può essere raggiunto anche acquisendo sul mercato i servizi necessari, ma ciò comporta una capacità finanziaria che ovviamente non tutte le famiglie riescono a raggiungere; vanno comunque operati dei distinguo sull'esternalizzazione totale o parziale dei compiti di cura riservati agli anziani/familiari non autosufficienti e ai bambini.

<sup>70</sup> Tra queste si può annoverare la previsione del cd. *bonus bebè* contenuta nella legge di stabilità 2015 ossia l'erogazione di 80 euro per i nati dal 1° gennaio 2015 per tre anni (fino al 31.12.2017), se vengono rispettati alcuni requisiti reddituali ricavabili dall'Isee.

<sup>71</sup> F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di documentazione e ricerca Luigi Einaudi, 2013, p. 295 ss.

<sup>72</sup> M. MIGLIAVACCA, *Famiglie e lavoro. Trasformazioni ed equilibri nell'Europa mediterranea*, Mondadori, Varese, 2008, p. 60 ss.

<sup>73</sup> EURIDYCE, EUROSTAT, *Early Childhood Education and Care in Europe*, 2014, in [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key\\_data\\_series/166EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/166EN.pdf)

<sup>74</sup> R. J. OLIVER, M. MÄTZKE, *Childcare Expansion in Conservative Welfare States: Policy*

Dal rapporto del *network* di esperti nel campo del Gender Equality<sup>75</sup> si evince, inoltre, una disparità nelle legislazioni europee sui congedi parentali (durata, trattamento economico, maturazione di *bonus* legati allo svolgimento del lavoro effettivo, garanzia di riassegnazione delle mansioni originarie o equivalenti) e, spesso, un aggiramento del dettato normativo posto a tutela della lavoratrice madre (ad es. nelle diffuse pratiche di dimissioni in bianco sovente firmate dalle lavoratrici in sede di assunzione<sup>76</sup>; nelle pressioni a rientrare *part-time* dopo aver usufruito del congedo di maternità<sup>77</sup>; nel mancato rinnovo di contratti a termine<sup>78</sup>).

Problemi non marginali si riscontrano anche nella struttura dei congedi ossia in relazione, da un lato, alla titolarità degli stessi e, dall'altro, alla funzione sottesa alle diverse tipologie.

Con riguardo al primo profilo, va segnalato che in molti Stati la fruizione è indifferenziata, ossia non esiste una quota destinata specificamente al padre (ad es. in Francia), e ciò non incentiva alla fruizione, soprattutto se i congedi non sono ben remunerati<sup>79</sup>. In altri casi, il diritto del padre è "derivato" ossia sorge nel momento in cui la madre non beneficia del congedo.

Con riguardo al secondo profilo, penso alla disciplina italiana dei cd. permessi giornalieri riconosciuti durante il primo anno di vita del bambino (o di ingresso del minore adottato/affidato), una tempo definiti "pause di allattamento", ma progressivamente sganciati da tale esigenza

---

*Legacies and the Politics of Decentralized Implementation in Germany and Italy*, in *Social Politics*, 2014, vol. 21, 2, p. 170 e p. 177 ss.

<sup>75</sup> E. CARACCILO DI TORRELLA, A. MASSELOT, *Work and Family Life Balance in EU Law and Policy 40 Years on: Still Balancing, Still Struggling*, in *European Gender Equality Law Review*, n. 2, 2013, p. 6 ss.

<sup>76</sup> Con la modifica introdotta dall'art. 4, cc. 16 ss., della legge n. 92/2012 (cd. Legge Fornero), le dimissioni o le risoluzioni consensuali vanno validate di fronte alla Direzione Territoriale del Lavoro – Servizio ispettivo, o altra sede idonea alla convalida (Centri per l'impiego, sedi individuate dai contratti collettivi), se rese nel periodo compreso tra l'inizio della gravidanza e fino a tre anni del bambino; la previsione è estesa al padre dalla nascita del figlio e ai genitori adottivi e affidatari, per i quali i tre anni decorrono dall'ingresso nel nucleo familiare.

<sup>77</sup> S. BURRI, H. AUNE, *Sex Discrimination in Relation to Part-Time and Fixed-Term Work*, in *European Gender Equality Law Review*, n. 1, 2014, p. 14 ss.

<sup>78</sup> EADEM, p. 20.

<sup>79</sup> Ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 151/2001, è previsto, fino al terzo anno di vita del bambino, un trattamento retributivo del 30% per un massimo complessivo tra i genitori di 6 mesi. I periodi di congedo parentale sono computati nell'anzianità di servizio, esclusi gli effetti relativi alle ferie e alla tredicesima mensilità o alla gratifica natalizia. Nella Pubblica amministrazione, numerosi contratti collettivi prevedono che una porzione del congedo parentale (30 giorni complessivi tra i genitori) è retribuita al 100% (ad es. il Ccnl Università, art. 31, c. 4; Ccnl Scuola, art. 12, c. 4; Ccnl Enti pubblici non economici, art. 14, c. 5).

fisiologica (art. 39 d.lgs. n. 151/2001, *supra*). I riposi possono essere richiesti dal padre lavoratore dipendente solo in alcune ipotesi<sup>80</sup> e sempre che la madre non sia in congedo di maternità o parentale. Se, come dicevo, da tempo la *ratio* dei riposi risponde a esigenze diverse che non sono quelle dell'allattamento al seno e si vuole valorizzare il ruolo di cura del padre, non si comprende l'alternatività rispetto alla posizione della madre, tenuto conto che il congedo parentale è, invece, fruibile contemporaneamente dai genitori o fruibile dal padre durante quello di maternità (art. 34 d.lgs. n. 151/2001). Analogamente avviene per i permessi giornalieri per la cura del bambino con *handicap* grave (art. 42, c. 2, d.lgs. n. 151/2001) e per le assenze dovute a malattia del bambino (art. 47 d.lgs. n. 151/2001).

Ferma restando la comprensibile necessità di fissare dei tetti alla durata dei permessi, la presenza contestuale dei genitori potrebbe meglio rispondere, almeno in astratto, a esigenze di distribuzione dei ruoli di cura e di condivisione della vita familiare, sia che si tratti di momenti fisiologici che patologici della stessa<sup>81</sup>. È quanto ad es. avviene nel caso di permessi giornalieri in presenza di parto gemellare/plurimo: le ore di riposo vengono raddoppiate (anche qualora i gemelli siano più di due); le ore aggiuntive rispetto a quelle previste dall'art. 39, c. 1, possono essere utilizzate anche dal padre (art. 41 d.lgs. n. 151/2001) e sono ritenute fruibili contemporaneamente dai genitori anche nella stessa fascia oraria.

Nel cd. *Jobs Act*<sup>82</sup> è contenuta la delega al Governo per l'adozione di misure volte a tutelare la maternità e favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e lavoro per la generalità dei lavoratori, quale forma di sostegno alla genitorialità. I decreti attuativi sono attesi entro l'estate 2015.

Tra i principi e criteri direttivi: *a)* ricognizione delle categorie beneficiarie dell'indennità di maternità e progressiva estensione della platea delle destinatarie; *b)* garanzia della prestazione assistenziale alle parasubordinate anche in assenza di versamento dei contributi da parte

---

<sup>80</sup> Ai sensi dell'art. 40 del decreto si tratta delle ipotesi di: 1) affidamento in via esclusiva al padre; 2) rinuncia da parte della madre, lavoratrice dipendente, ai riposi; 3) assenza del diritto ai riposi in capo alla madre in quanto non lavoratrice dipendente; 4) morte o grave infermità della madre.

<sup>81</sup> Ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 151/2001, in caso di malattia del figlio – da documentare con certificato del medico curante del bambino, o dell'ospedale se c'è un ricovero, e con distinzioni in termini di durata dei permessi per bambini sotto o sopra i tre anni – la fruizione è alternativa.

<sup>82</sup> Legge 10.12.2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro).

del datore di lavoro; *c)* introduzione del *tax credit*, per le lavoratrici subordinate e autonome con figli minori o disabili non autosufficienti, che si collochino in una determinata fascia di reddito e armonizzazione del regime di detrazione per il coniuge a carico; *d)* incentivo agli accordi collettivi sulla flessibilità dell'orario e utilizzo dei premi di produttività per favorire impegni di *childcare* ed *eldcare*; *e)* introduzione della "banca delle ore donabili", ossia della possibilità di cessione da parte dei lavoratori – nel rispetto delle norme sulle ferie e i riposi – dei giorni di riposo aggiuntivi eventualmente previsti dal contratto collettivo a favore di genitore con figlio che versa in particolari condizioni di salute che richiedano la presenza fisica e cure assidue; *f)* integrazione dell'offerta dei servizi per l'infanzia forniti dalle aziende e di quelli forniti da enti pubblico-privati per servizi alla persona; *g)* flessibilizzazione nella fruizione dei congedi obbligatori e parentali; *h)* introduzione di congedi dedicati alle donne inserite in percorsi di protezione relativi alla violenza di genere; *i)* estensione dei criteri, ove compatibile e senza oneri aggiuntivi, ai rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione; *l)* semplificazione e razionalizzazione degli organismi, delle competenze e dei fondi operanti in materia e riordino delle procedure connesse alla promozione di azioni positive.

Con riguardo a tali previsioni si possono fare alcune considerazioni, che si aggiungono a quelle svolte *supra* sulla opportunità di rivedere la struttura dei congedi e di alcune tipologie di permessi legati alla cura di figli e parenti.

Negli ultimi anni la regolazione dell'orario di lavoro, fermo l'obiettivo primario di garantire l'integrità psico-fisica dei lavoratori, ha dovuto confrontarsi con notevoli cambiamenti nell'organizzazione delle attività economiche (ad es. servizi resi 24 ore su 24 per sette giorni la settimana). In tale contesto si è fortemente accresciuto il ruolo della contrattazione collettiva aziendale, con l'intento di garantire una miglior rispondenza alle peculiari esigenze dell'impresa.

La regolazione contrattuale dell'orario di lavoro, nella prospettiva che qui interessa, tende ad avvantaggiare alcuni gruppi rispetto ad altri ossia i lavoratori che occupano una posizione più elevata nella gerarchia aziendale o svolgono attività slegate da obiettivi strettamente misurabili in termini di tempo, che riescono così a meglio soddisfare esigenze di *work-life balance*<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> P. BLYTON, *Working Time, Work Life-Balance, and the Persistence of Inequality*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 27, n. 2, 2011, p. 129 ss. In molti casi, invece, dosi massicce di flessibilità sono in stridente contrasto con l'assunzione di compiti di cura, come nel caso dei cd. *zero hour contracts* utilizzati in Gran Bretagna (p. 134).

Gli esempi di interventi *family friendly* offerti in sede di contrattazione decentrata riguardano la flessibilizzazione della struttura dell'orario (il *flexi-time*, l'orario a isole, la banca delle ore, il telelavoro, l'accesso a *part-time*<sup>84</sup> temporaneo successivo alla maternità/congedi parentali o per assolvere momentanei compiti di cura)<sup>85</sup>, che può facilitare la condivisione dei ruoli parentali.

Nell'accordo siglato dal Ministero del lavoro e dalle parti sociali il 7 marzo 2011, dedicato alle *Azioni a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro*, si sottolineavano le potenzialità della contrattazione di secondo livello – da affiancare a coerenti politiche di sostegno da parte delle istituzioni nazionali, regionali e locali – ai fini della miglior distribuzione degli orari e l'utilità di azioni di raccolta, analisi e disseminazione di buone pratiche, e si assumeva la flessibilità *family friendly* come valore organizzativo condiviso<sup>86</sup>.

La costruzione di un *welfare aziendale* passa, inoltre, attraverso strumenti/servizi non strettamente connessi con politiche di conciliazione ma di sostegno economico-finanziario alla genitorialità (forme di assicurazione sanitaria, microcredito, asili nido aziendali, centri estivi per i figli dei dipendenti) e di investimento sulla formazione dei lavoratori che rientrano dai congedi. L'assenza dovuta ai congedi, se questi si protraggono, può comportare, in particolare nei settori ad alta specializzazione o soggetti a rapida obsolescenza delle conoscenze, rischi

---

<sup>84</sup> Al momento, l'unica previsione di un diritto alla trasformazione da tempo pieno a *part-time* è contenuta nell'12 *bis* del d. lgs. n. 61/2000 con riguardo alle patologie oncologiche.

<sup>85</sup> In realtà la previsione contenuta nell'art. 9 della l. n. 53/2000, dedicato all'adozione di azioni positive per la flessibilità attraverso la contrattazione collettiva, è stata poco utilizzata come sottolineato da L. CALAFA, *Congedi e rapporto di lavoro*, cit., p. 237 ss. Tra i motivi indicati dall'Autrice, la natura *innovativa* dei progetti, rispetto alla previsione della contrattazione nazionale, che avrebbe richiesto al sindacato una spiccata sensibilità «verso esigenze personali poco facilmente aggregabili, se non addirittura conoscibili, a livello collettivo» (p. 241) non sempre pacifica.

Nel caso del *part-time*, alcuni contratti collettivi attribuiscono al lavoratore un vero e proprio diritto (altri una mera aspettativa) alla riduzione dell'orario di lavoro, da far valere indipendentemente dall'esigenza organizzativa del datore di lavoro, in connessione con compiti di cura. Cfr. art. 4 Ccnl Metalmeccanici che riconosce il diritto al *part-time* per il lavoratore che assiste un familiare con *handicap* o gravemente ammalato senza assistenza alternativa, nelle imprese con più di 100 dipendenti ed entro il limite del 4% del personale in forza a tempo pieno.

<sup>86</sup> Nell'allegato vengono riportate alcune declinazioni degli interventi: a) orari (orario modulare su base semestrale o annuale; forme di flessibilità in entrata e in uscita fino ai tre anni di vita del bambino; banca delle ore; orario concentrato; soluzioni per i periodi di inserimento nel percorso scolastico); b) lavoro a tempo parziale (trasformazione temporanea con diritto al ripristino dell'orario pieno); c) telelavoro (anche nella forma mista); d) permessi; e) rientro dalla maternità (riassegnazione delle mansioni originarie, corsi di formazione o aggiornamento); f) *welfare aziendale*; g) criteri di valutazione della produttività; h) congedi parentali (fruizione *part-time*).



di *de-skilling* qualora il datore di lavoro non intervenga con opportuni percorsi formativi di aggiornamento.

Forme di sostegno ad iniziative assunte dalla contrattazione collettiva, anche a livello aziendale, potrebbero essere ritenute buone prassi, spendibili dall'azienda sul fronte reputazionale, con l'attribuzione di marchi di qualità, nella prospettiva della responsabilità sociale delle imprese. Negli ultimi anni, infatti, Eurofound sta monitorando gli effetti sulla produttività e sul benessere lavorativo dell'introduzione di misure di innovazione organizzativa, tra cui certamente si possono collocare gli strumenti, che a vario titolo, incidono su obiettivi di *work-life balance*<sup>87</sup>.

Infine, come emerge anche dal *Jobs Act*, non possono essere ignorate le esigenze di conciliazione delle lavoratrici precarie, che non sono titolari dei congedi parentali previsti dalla normativa europea e nazionale. In questi casi le soluzioni di sostegno economico – come i *voucher* per fruire di servizi di *baby sitting* introdotti dalla riforma Fornero<sup>88</sup> – sono di particolare utilità, sebbene andrebbero rivisti i sistemi di ancoraggio al reddito della lavoratrice e non a quello familiare (calcolato sul cd. Isee: indicatore della situazione economica equivalente)<sup>89</sup>. In aggiunta a ciò non sarebbe peregrina l'idea di coinvolgere, nella cura dei più piccoli, altri familiari assunti a tempo indeterminato (ad es. i nonni che non hanno raggiunto l'età pensionabile), con la previsione di permessi analoghi a quelli dell'art. 4, c. 2, della l. n. 53/2000.

Ulteriori interventi dovrebbero, poi, riguardare i sistemi fiscali con l'introduzione di meccanismi di *caregiver credits*, di tassazione agevolata

---

<sup>87</sup> T. K. BAUER, *High Performance Workplace Practices and Job Satisfaction: Evidence from Europe*, 2004. Le *High Performance Working Practice (HPWP)* sono tecniche di gestione delle risorse umane che comprendono: coinvolgimento del dipendente (processi partecipativi, trasparenza nelle comunicazioni); interventi sulle risorse umane (valorizzazione del capitale umano, formazione); premialità (benefici economici, premi di produttività, flessibilità).

<sup>88</sup> L'art. 4, c. 24, lett. b), ha introdotto per il triennio 2013-2015 la possibilità per la madre lavoratrice di chiedere, al termine del congedo di maternità e in alternativa a quello parentale, *voucher* per l'acquisto di servizi di *baby sitting* o un contributo per accedere ai servizi pubblici o privati accreditati per la prima infanzia, da utilizzare negli 11 mesi successivi al congedo di maternità per un massimo di 6 mesi. La domanda, in forma telematica, va presentata all'Inps e l'importo mensile dei *voucher* è di 300 euro, tenuto conto della situazione economica familiare della richiedente. L'importo di per sé esiguo, riducibile sulla base del reddito, e limitato nel tempo si mostra assolutamente non in linea con i prezzi di mercato dei servizi richiamati. La *ratio*, quindi, pare essere quella di offrire un parziale supporto economico, ma non certo di favorire la conciliazione.

<sup>89</sup> D. GOTTARDI, voce *Congedi parentali*, in *Digesto*, sez. comm., agg., 2012, p. 186 ss., si esprime in termini critici rispetto alla normativa sui *voucher* per le lavoratrici subordinate perché non avrebbero alcun impatto su una redistribuzione più paritaria dei compiti genitoriali. Il problema, come detto *supra*, è in realtà legato al limitato valore economico e temporale del *voucher*.

dei redditi, di trasferimenti indiretti tramite crediti di imposta o anche di tassazione separata dei redditi dei componenti del nucleo familiare, per evitare che il cumulo dei redditi incida in misura percentualmente superiore, in termini di aliquota applicabile, sul percettore di reddito secondario (statisticamente la donna)<sup>90</sup>.

### **3.1. Andamento demografico, prolungamento dell'età lavorativa e nuovi compiti di cura: dal *childcare* all'*elders care*.**

Il progressivo innalzamento delle aspettative di vita porta all'attenzione dell'agenda politica europea e nazionale un tema finora non molto indagato ossia quello degli strumenti di *elders care*, rimesso all'intervento dei singoli Stati membri e che presenta uno scenario a macchia di leopardo.

Il problema si pone, soprattutto, quando non sia possibile rivolgersi ai servizi pubblici, perché insufficienti, e a quelli resi dal mercato, perché eccessivamente costosi: in tali casi, ancora una volta, la famiglia (e le donne, in particolare) funge da rete di supporto alla persona anziana o non autosufficiente. Si mettono in campo strumenti di *cohesive family economy* per evitare di esternalizzare compiti di cura<sup>91</sup>, ma questo può comportare una uscita precoce del *caregiver* prevalente dal mercato del lavoro.

In Germania è stata introdotta la figura del *pflegeperson* (persona addetta alla cura), per la quale è previsto il versamento di contributi a fini pensionistici e l'assicurazione contro incidenti legati all'attività di cura. Il *pflegeperson* può chiedere che l'assistito venga temporaneamente ricoverato per breve periodo una volta l'anno (cd. servizio di sollievo). In Francia è prevista l'erogazione dei cd. *apa (allocation personaliste d'autonomie)* ossia assegni di cura vincolati per acquisire servizi di cura nel mercato formale<sup>92</sup>. In Spagna nel 2006 è stata varata una riforma dell'assistenza di lungo periodo (*ley de dependencia*). I destinatari del provvedimento possono avvalersi di tele-assistenza, assistenza a domicilio, accesso a centri diurni o notturni o a centri di accoglienza; nel caso in cui non sia possibile offrire i servizi indicati nel circuito pubblico, verrà stanziato un contributo mensile per poter fruire di analoghi servizi privati<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> W. CHAN, *Mothers, Equality and Labour Market Opportunities*, in *Industrial Law Journal*, Vol. 42, No. 3, 2013, p. 224 ss.

<sup>91</sup> C. SOLERA, F. BETTIO, *Women's Continuous Careers in Italy: The Education and Public Sector Divide*, in *Population Review*, vol. 52, 1, 2013, p. 134.

<sup>92</sup> M. NALDINI, C. SARACENO, *Conciliare famiglia e lavoro*, cit., p. 99 ss.

<sup>93</sup> M. LEÓN, M. MIGLIAVACCA, *Italy and Spain: Still the Case of Familistic Welfare Models?*, in *Population Review*, vol. 52, 1, 2013, p. 25 ss.

In Italia, sul versante del sostegno economico, dal 1980 è prevista la cd. indennità di accompagnamento<sup>94</sup>, mentre, su quello della cura in senso stretto, la principale risorsa è costituita dai permessi della legge n. 104/1992 (in presenza di specifiche condizioni di disabilità/patologia) e della legge n. 53/2000 (permessi e congedi per gravi motivi familiari) (*supra* § 3).

Tali interventi, pur meritevoli, non sottendono, però, una strategia complessiva che sostenga la famiglia/nucleo parentale e prevenga l'abbandono del posto di lavoro, con le conseguenze che ciò comporta in termini di nuove povertà e fragilità sociali.

Il *Piano nazionale per la famiglia* del Governo Monti, nelle azioni nn. 3.6.a, 3.6.b e 3.6.c, prevedeva l'introduzione di servizi *domus oriented*, *family centred* e *community oriented*. Nella prima categoria, rientrano servizi destinati a disabili e anziani che consistono nella permanenza presso il domicilio o in ambienti sostitutivi analoghi: 1) servizi a domicilio; 2) affidamento dell'anziano presso altre famiglie disponibili; 3) ospedalizzazione a domicilio. A questi si aggiungevano il *voucher* socio-sanitario per l'acquisto di ulteriori servizi di assistenza domiciliare ed il contributo per l'assunzione di un coadiutore domiciliare iscritto in un apposito albo.

Nella seconda, si collocano gli interventi rivolti al nucleo familiare o, più in generale, ai *caregivers*: 1) forme di sostegno per familiari (quali ad es. gruppi di auto e mutuo-aiuto); 2) sportelli informativi unificati per l'ascolto e l'orientamento dei familiari; 3) servizi di *respite* (sollievo).

Infine, l'approccio *community oriented* (cd. servizi di prossimità) è teso a promuovere legami significativi anche tra persone senza vincoli parentali, attraverso: 1) centri diurni aperti al territorio; 2) forme di portierato sociale; 3) progetti di solidarietà di vicinato; 4) gruppi di volontari per disabili o di anziani che operano a favore di altri anziani; 5) sostegno alla gestione dei servizi per il "*Dopo di noi*".

Il Piano Monti del 2012 presentava spunti molto interessanti. Purtroppo, con il passaggio al Governo Letta, non ha avuto seguito e nell'attuale Agenda del Presidente Renzi le priorità sembrano altre, sebbene la delega in tema di conciliazione e sostegno alla genitorialità potrebbe essere un primo passo, di cui si valuterà l'effettività solo con l'adozione di decreti attuativi.

---

<sup>94</sup> Ai sensi della legge 11.2.1980, n. 18, tale indennità spetta agli invalidi civili totali che, per malattie fisiche o psichiche, si trovino nella impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore o, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, abbisognino di una assistenza continua. Entro il 31 marzo di ogni anno va inviata all'Inps la dichiarazione di sussistenza dei requisiti di legge; per il 2014 l'importo è stato di 504,07 euro per 12 mensilità (13 nella provincia autonoma di Trento-Bolzano).

Affinché le sfide poste dai cambiamenti demografici non ricadano interamente sulle famiglie, l'Agenda politica dell'Unione, per le linee di indirizzo, e degli Stati membri, per le competenze attribuite a livello nazionale e decentrato, deve occuparsi quanto prima del tema. Le esperienze maturate nei singoli ordinamenti, e di cui si sono tratteggiati i caratteri essenziali, mostrano la volontà di allargare la platea dei *caregivers* e di offrire una particolare attenzione agli anziani, la cui domanda di cura cresce con l'aumento dell'aspettativa di vita.

In tale scenario più ampio, in cui dovrebbe collocarsi il progetto ambizioso dell'*universal caregiver model*, la conciliazione vita-lavoro rimane un obiettivo stringente, ma non può essere solo periodicamente proclamato. Senza interventi strutturali – che spazino dalla revisione della titolarità dei congedi, alla loro retribuzione non simbolica, alla riforma fiscale con introduzione di forme di *tax credit* – la costruzione di una società più inclusiva è ben lungi da venire ed a farne le spese saranno ancora, e soprattutto, le donne.

## Bibliografia

- BALLESTRERO M. V. (1990), voce *Donne (lavoro delle)*, in *Digesto*.
- BARBERA M. (2008), voce *Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro*, in *Enc. G. Trecc.*
- BARBERA M. (2003), *The Unsolved Conflict: Reshaping Family Work and Market Work in The EU Legal Order*, in HERVEY T., KENNER J. (eds.), *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights. A Legal Perspective*, Hart Publishing, Portland, p. 139 ss.
- BAUER T. K. (2004), *High Performance Workplace Practices and Job Satisfaction: Evidence from Europe*.
- BILOTTA F. (2011), *Omogenitorialità, adozione e affidamento familiare*, in *Dir. famiglia*, 2, p. 899 ss.
- BLYTON P. (2011), *Working Time, Work Life-Balance, and the Persistence of Inequality*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 27, 2, p. 129 ss.
- BONINI BARALDI M. (2008), *EU Family Policies Between Domestic 'Good Old Values' and Fundamental Rights: The Case of Same-Sex Families*, in *Maastricht Journal. European and Comparative Law*, p. 517 ss.
- BONINI BARALDI M. (2007), *Different Families, Same Rights?*, Ilga- Europe, Brussels.
- BONIZZOLI P. (2014), *Immigrant Working Mothers Reconciling Work and Childcare: The Experience of Latin American and Eastern European Women in Milan*, in *Social Politics*, vol. 21, 2, p. 194

- SS.
- BORNSTEIN S., WILLIAMS J. C., PAINTER G. R. (2012), *Discrimination against Mothers Is the Strongest Form of Workplace Gender Discrimination: Lessons from US Caregiver Discrimination Law*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 28, n. 1, p. 45 ss.
- BURRI S., AUNE H., *Sex Discrimination in Relation to Part-Time and Fixed-Term Work*, in *European Gender Equality Law Review*, n. 1, 2014, p. 11 ss.
- CALAFÀ L. (2007), *Le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale*, in BARBERA M. (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano, p. 171 ss.
- CALAFÀ L. (2004), *Congedi e rapporto di lavoro*, Cedam, Padova.
- CARACCILO DI TORRELLA E., MASSELOT A. (2013), *Work and Family Life Balance in EU Law and Policy 40 Years on: Still Balancing, Still Struggling*, in *European Gender Equality Law Review*, n. 2, p. 6 ss.
- CHAN W. (2013), *Mothers, Equality and Labour Market Opportunities*, in *Industrial Law Journal*, vol. 42, 3, p. 224 ss.
- CICCIA R., BLEIJENBERGHE I. (2014), *After the Male Breadwinner Model? Childcare Services and the Division of Labor in European Countries*, in *Social Politics*, vol. 21, 1, p. 50 ss.
- ESPING ANDERSEN G. (2011), *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie, welfare*, Il Mulino, Bologna.
- ESPING ANDERSEN G. (2010), *Oltre lo stato assistenziale. Per un nuovo "patto tra generazioni"*, Garzanti, Milano.
- FRASER N. (1994), *After the Family Wage: Gender Equity and Welfare State*, in *Political Theory*, vol. 22, p. 591 ss.
- GOTTARDI D. (2012), voce *Congedi parentali*, in *Digesto*, sez. comm., agg., p. 186 ss.
- LEÓN M., MIGLIAVACCA M. (2013), *Italy and Spain: Still the Case of Familistic Welfare Models?*, in *Population Review*, vol. 52, 1, p. 25 ss.
- MAGNANI M. (2012), *La famiglia nel diritto del lavoro*, in *ADL*, p. 844 ss.
- MAHON R. (2006), *The Oecd and the work/family reconciliation agenda: Competing frames*, in Lewis J. (ed.), *Children, Changing Families and Welfare State*, Elgar, Cheltenham, p. 173 ss.
- MAINO F., FERRERA M. (2013) (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di documentazione e ricerca Luigi Einaudi.
- MARELLA M. R., MARINI G. (2014), *Di cosa parliamo quando parliamo di famiglia*, Laterza, Roma.

- MIGLIAVACCA M. (2008), *Famiglie e lavoro. Trasformazioni ed equilibri nell'Europa mediterranea*, Mondadori, Varese, p. 60 ss.
- NALDINI M., SARACENO C. (2011), *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, Il Mulino, Bologna.
- NAPOLI M. (2001), *Note introduttive*, in NAPOLI M., MAGNANI M., BALBONI E. (a cura di), *Congedi parentali, formativi e tempi delle città*, in *NLCC*, p. 1215 ss.
- NUNIN R. (2007), *La Consulta estende al coniuge del disabile il diritto al congedo straordinario retribuito*, in *Fam. dir.*, p. 869 ss.
- OLIVER R. J., MÄTZKE M. (2014), *Childcare Expansion in Conservative Welfare States: Policy Legacies and the Politics of Decentralized Implementation in Germany and Italy*, in *Social Politics*, vol. 21, 2, p. 167 ss.
- PASQUINO T. (2014), *Le convivenze civili tra norme e prassi giurisprudenziale: non solo una questione di genere*, in SCARPONI S. (a cura di), *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare e comparata*, Cedam, Padova, p. 141 ss.
- PASSAGLIA P. (2010), *Matrimonio ed unioni omosessuali in Europa: una panoramica*, in *FI*, IV, c. 273 ss.
- PEZZINI B. (2010), *il matrimonio same sex si potrà fare. la qualificazione della discrezionalità del legislatore nella sent. n. 138 del 2010 della corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 3, p. 2715 ss.
- PORCELLI M. (2014), *La famiglia al plurale*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 3, p. 1248 ss.
- RAVELLI F. (2012), *The ECJ and supplementary pensions discrimination in EU law*, in *European Journal of Social Law*, n. 1, 2012, p. 51 ss.
- RICCI C. (2007), *La "famiglia" nella giurisprudenza comunitaria*, in Baratti S. (a cura di), *La famiglia nel diritto internazionale privato comunitario*, Giuffrè, Milano, p. 91 ss.
- Rizzi F. (2015), *Il caso Hay e la Corte di Giustizia: una nuova dottrina contro le discriminazioni delle coppie omosessuali*, in corso di pubblicazione in *RGL*.
- ROMBOLI R.. (2010), *Il diritto «consentito» al matrimonio ed il diritto «garantito» alla vita familiare per le coppie omosessuali in una pronuncia in cui la corte dice «troppo» e «troppo poco»*, in *Giur. cost.*, 2, p. 1629 ss.
- SARACENO C. (2012), *Coppie e famiglie. Non è questione di natura*, Feltrinelli, Milano, 2012.
- SCALISI V. (2013), *Quale famiglia per l'Europa*, in Alessi R., Mazzaresse S., Mazzamuto S., (a cura di), *Persona e diritto. Giornate di studio in onore di Alfredo Galasso*, Giuffrè, Milano, p. 117 ss.

- WELDON-JOHNS M. (2013), *EU Work-Family Policies. Challenging Parental Role or Reinforcing Gendered Stereotypes?*, in *ELJ*, vol. 19, p. 662 ss.
- SARACENO C., KECK W. (2008), *Grandchildhood in Germany and Italy. An Exploration*, in LEIRA A., SARACENO C. (eds.), *Childhood: Changing Contexts. Comparative Social Research*, UK: Emerald, Biggleswade, p. 133 ss.
- SOLERA C., BETTIO F. (2013), *Women's Continuous Careers in Italy: The Education and Public Sector Divide*, in *Population Review*, vol. 52, 1, p. 129 ss.
- STRATIGAKI M. (2004), *The cooptation of gender concepts in EU policies: The case of «reconciliation of work and family»*, in *Social Politics*, vol. 11, 1, p. 30 ss.
- ZANFRINI L. (2005), *Il ruolo delle donne come chiave di volta delle transizioni in atto*, in ZANFRINI L. (a cura di), *La rivoluzione incompiuta. Il lavoro delle donne tra retorica della femminilità e nuove disuguaglianze*, Edizioni Lavoro, Roma, p. 11 ss.
- ZANFRINI L. (2005), *Braccia, menti e cuori migranti: la nuova divisione internazionale del lavoro riproduttivo*, in ZANFRINI L. (a cura di), *La rivoluzione incompiuta. Il lavoro delle donne tra retorica della femminilità e nuove disuguaglianze*, Edizioni Lavoro, Roma, p. 239 ss.