



Organizzazione
Internazionale
del Lavoro

► Divari di genere nel mercato del lavoro italiano



Divari di genere nel mercato del lavoro italiano



Questa opera ad accesso aperto è distribuita sotto la licenza internazionale Creative Commons Attribution 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Gli utenti possono riutilizzare, condividere, adattare e rielaborare l'opera originale, come specificato nella Licenza. L'OIL deve essere chiaramente indicata come proprietaria dell'opera originale. Gli utenti non sono autorizzati a riprodurre il logo dell'OIL in relazione al loro lavoro.

Attribuzione – L'opera deve essere citata come segue: *Divari di genere nel mercato del lavoro italiano*, Roma: Ufficio internazionale del lavoro, 2024.

Traduzioni – Se questa opera viene tradotta, deve essere aggiunta la seguente clausola di non responsabilità insieme all'attribuzione: Questa traduzione non è stata realizzata dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e non deve essere considerata una traduzione ufficiale dell'OIL. L'OIL non è responsabile del contenuto o dell'accuratezza di questa traduzione.

Adattamenti – Se questa opera è oggetto di adattamento, deve essere aggiunta la seguente clausola di non responsabilità insieme all'attribuzione: Questo è un adattamento di un'opera originale dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). La responsabilità per le idee e le opinioni espresse nell'adattamento spetta esclusivamente all'autore o agli autori dell'adattamento e non sono approvate dall'OIL.

Questa licenza CC non si applica ai materiali non coperti da copyright OIL inclusi in questa pubblicazione. Se il materiale è attribuito a terzi, l'utente di tale materiale è l'unico responsabile per l'ottenimento dell'autorizzazione da parte del titolare dei diritti.

Qualsiasi controversia derivante dalla presente licenza che non possa essere risolta amichevolmente sarà deferita all'arbitrato in conformità con il Regolamento di arbitrato della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL). Le parti saranno vincolate da qualsiasi lodo arbitrale emesso a seguito di tale arbitrato come decisione finale di tale controversia.

Tutte le domande su diritti e licenze devono essere indirizzate a ILO Publishing Unit (Rights and Licensing), 1211 Ginevra 22, Svizzera, o via e-mail a rights@ilo.org.

Divari di genere nel mercato del lavoro italiano, Roma: Ufficio internazionale del lavoro, 2024.
ISBN: 978-92-2-040267-2 (pdf web)

Le denominazioni usate nelle pubblicazioni dell'OIL, che sono conformi alla prassi delle Nazioni Unite, e la presentazione dei dati che vi figurano non implicano l'espressione di opinione alcuna da parte dell'OIL in merito allo stato giuridico di alcun paese, area o territorio, o delle sue autorità, o rispetto al tracciato delle relative frontiere.

La responsabilità per le opinioni espresse in articoli, studi e altri contributi firmati spetta esclusivamente ai loro autori e la pubblicazione non costituisce un'approvazione da parte dell'OIL delle opinioni in essi espresse. Qualsiasi riferimento a nomi di ditte, o prodotti, o procedimenti commerciali non implica alcun apprezzamento da parte dell'OIL; di converso, la mancata menzione di una ditta, o prodotto, o procedimento commerciale non significa disapprovazione alcuna.

Informazioni sulle pubblicazioni e sui prodotti elettronici dell'ILO sono disponibili sul sito www.ilo.org/publns.

Indice

Lista dei grafici	ii
Prefazione	iii
Introduzione	1
► 1 Effetto occupazionale della crisi da COVID-19 e tendenze occupazionali durante la fase di ripresa economica	5
1.1 Effetto della crisi da COVID-19 sul mercato del lavoro	5
1.2 L'effetto differenziale della crisi tra uomini e donne	10
1.3 Tendenze occupazionali per uomini e donne nella fase di ripresa economica post-pandemica	18
► 2 Divari occupazionali di genere pre-pandemia	25
2.1 Accesso al mercato del lavoro	25
2.2 Qualità del lavoro: ore lavorate, forme contrattuali, segregazione occupazionale e molestie sul lavoro	35
► 3 Il divario retributivo di genere	53
3.1 Il divario retributivo di genere in Italia	54
3.2 Il divario retributivo di genere tra gruppi di lavoratori	60
► 4 Politiche e istituzioni per un'agenda trasformativa per la parità di genere nel mondo del lavoro	65
4.1 La governance dell'agenda trasformativa	66
4.2 Politiche per un'agenda trasformativa	68
► 5 Conclusioni e implicazioni per le politiche	95
Bibliografia	103

Lista dei grafici

Grafico 1	Variazione del PIL a prezzi costanti 2007-2020	6
Grafico 2	Elasticità dell'occupazione rispetto all'output, 2019-2020	7
Grafico 3	Numero di occupati in Italia e impatto del COVID-19	9
Grafico 4	Ore di lavoro perse a causa del COVID-19 nel 2020	9
Grafico 5	Gli effetti della pandemia sull'occupazione maschile e femminile	11
Grafico 6	Variazione annua del numero di occupati per settore di attività, 2019-2020, e quota di lavoratori impiegata in un determinato settore, 2019	12
Grafico 7	Variazione annua del numero di donne e uomini occupati, per settore di attività, 2019-2020	13
Grafico 8	Variazione annua del numero di occupati per genere e per tipo di contratto, 2019-2020	14
Grafico 9	Variazione annua del numero di occupati per occupazione, 2019-2020, e quota di lavoratori impiegata in una determinata occupazione, 2019	15
Grafico 10	Variazione del numero di occupati tra il 2019 e il 2020, per sesso e nazionalità	16
Grafico 11	Transizioni nel mercato del lavoro, 2019-2020	18
Grafico 12	Evoluzione dei principali indicatori del mercato del lavoro per genere, 2020-2022	19
Grafico 13	Contributo alla crescita occupazionale, per genere, 2020-2022	22
Grafico 14	Occupazione femminile e divari di genere	26
Grafico 15	Tassi di disoccupazione maschile e femminile e differenza tra tasso di occupazione maschile e femminile, 2019	27
Grafico 16	Tasso di disoccupazione per genere e per categorie di lavoratori, 2014-2019	27
Grafico 17	Distribuzione dei disoccupati per categorie di durata, 2019	28
Grafico 18	Tassi di disoccupazione maschile e femminile nel 2019 per macro-regioni, e differenza tra tasso di disoccupazione maschile e femminile	29
Grafico 19	Partecipazione femminile alla forza lavoro	30
Grafico 20	Tasso di partecipazione alla forza lavoro maschile e femminile, per gruppi di età e livelli di qualificazione, 2019	32
Grafico 21	Tasso di inattività maschile e femminile nel 2019 per macro-regioni, e differenza tra tasso di inattività maschile e femminile	33
Grafico 22	Distribuzione degli inattivi per ragioni della permanenza fuori dal mercato del lavoro, 2019	34
Grafico 23	Tasso d'occupazione informale, totale e per sesso	37
Grafico 24	Probabilità di lavorare a tempo parziale tra le donne rispetto agli uomini, 2019	38
Grafico 25	Quota di donne impiegata a tempo parziale e quota di part-time involontario, 2019	38
Grafico 26	Distribuzione occupazionale di uomini e donne per fasce orarie lavorate a settimana, 2019	40
Grafico 27	Lavoro retribuito e non retribuito tra donne e uomini, 2013-2014	41
Grafico 28	Cittadini (18-64) che usufruiscono di servizi di assistenza all'infanzia per almeno uno dei figli	42
Grafico 29	Persone occupate che hanno intrapreso una determinata azione per adempiere a responsabilità legate alla cura dei figli, 2018	43
Grafico 30	Indicatori del mercato del lavoro per donne occupate con figli (linea blu) o senza figli (linea rossa) negli anni precedenti e successivi all'eventuale maternità	44
Grafico 31	Tasso di lavoro a tempo determinato, per genere, 2019	46
Grafico 32	Quota di posizioni manageriali occupate da donne, 2015 e 2019	47
Grafico 33	Probabilità delle donne di essere impiegate come lavoratrici domestiche rispetto agli uomini, 2019	48

Grafico 34	Lavoratori troppo o troppo poco qualificati per le mansioni che compiono, per genere e fasce d'età, 2019	50
Grafico 35	Divario salariale di genere grezzo e ponderato a livello orario alla mediana, in Italia e in altri paesi europei, 2021	55
Grafico 36	Divario salariale di genere grezzo e ponderato a livello mensile alla mediana, in Italia e in altri paesi europei, 2021	56
Grafico 37	Rapporto tra il tasso di occupazione femminile, 2022, e il divario salariale orario grezzo alla mediana, 2021	57
Grafico 38	Divario retributivo di genere ponderato, a livello orario e mensile e calcolato alla media e la mediana della distribuzione dei redditi, 2006 e 2021	59
Grafico 39	Divario salariale di genere a livello mensile per gruppi di lavoratori	60
Grafico 40	Divario retributivo di genere mensile grezzo per livello d'educazione acquisita, 2011-2020	61
Grafico 41	Divario retributivo di genere mensile grezzo, per settore e occupazione, 2020	62
Grafico 42	La governance dell'agenda trasformativa	67
Grafico 43	Politiche per l'agenda trasformativa	68

Prefazione

Solo garantendo pari opportunità, diritti, protezione e voce alle lavoratrici e ai lavoratori è possibile ridurre le disuguaglianze nel mondo del lavoro e favorire una crescita economica sostenibile e inclusiva. Nonostante il progresso significativo dell'ultimo secolo in materia di uguaglianza di genere nel lavoro, la riduzione dei divari di genere procede ancora lentamente e rimane lontana dall'essere una realtà per molte persone.

La promozione della parità di genere e dell'empowerment femminile nel mondo del lavoro è al centro dell'agenda trasformativa dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) sull'uguaglianza e la non discriminazione e sulla parità di trattamento e di opportunità. Questa agenda si fonda su un approccio integrato che include la promozione della parità di genere, della non discriminazione e dell'inclusione, la riduzione del divario salariale di genere, la promozione del lavoro dignitoso nell'economia della cura e il contrasto alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro.

Il presente rapporto sui divari di genere nel mercato del lavoro italiano è parte dell'impegno dell'OIL a monitorare e contrastare i divari di genere nei livelli occupazionali e nella qualità del lavoro. L'analisi combina una lettura empirica delle disuguaglianze esistenti nel mercato del lavoro italiano con una valutazione delle politiche e delle istituzioni, distinguendo tra fattori ciclici e strutturali che ostacolano la piena partecipazione delle donne al mondo del lavoro.

Coerentemente con l'approccio e le attività dell'OIL volte a promuovere la parità di genere e il lavoro dignitoso, il rapporto non si limita ad analizzare i divari, ma mira a contribuire alla definizione di un'agenda trasformativa per la parità di genere nel mondo del lavoro. Un'agenda che integri politiche macroeconomiche, politiche del lavoro, sistemi di protezione sociale, investimenti nell'economia della cura, misure antidiscriminatorie e relazioni industriali, ponendo il lavoro dignitoso per donne e uomini come pilastro di uno sviluppo più equo e inclusivo.

Il presente rapporto è stato redatto da Clemente Pignatti — già ricercatore presso l'OIL e professore associato di economia presso l'Università degli studi di Milano — e Gianni Rosas — Specialista senior sulle politiche per l'impiego e le condizioni di lavoro e Direttore dell'Ufficio OIL per l'Italia e San Marino. Si ringraziano Rosalia Vazquez Alvarez, Economista senior e specialista OIL sui salari; Maria Gallotti, Specialista OIL sulle migrazioni per lavoro; e Emanuela Pozzan, Specialista senior dell'OIL sulle politiche di genere nel mondo del lavoro. Infine, un ringraziamento va a Fabien Rollinger dell'Ufficio OIL per l'Italia e San Marino per il lavoro di design e impaginazione e di questa pubblicazione.

► Introduzione

La crisi economica seguita alla pandemia da COVID-19 ha avuto un impatto maggiore sulle donne rispetto agli uomini nel mercato del lavoro

La crisi economica seguita all'esplosione della pandemia da COVID-19 ha messo in luce molte criticità strutturali già presenti all'interno del mercato del lavoro italiano. Tra queste, di particolare importanza risultano i divari di genere nell'accesso all'occupazione e nella qualità del lavoro svolto.

In particolare, tra il 2019 e il 2020, l'occupazione è diminuita in termini percentuali di più tra le donne rispetto agli uomini (-2,5 per cento, rispetto a -1,5 per cento). La situazione è stata poi particolarmente svantaggiosa per le giovani donne, in età compresa tra i 15 e i 24 anni, gruppo in cui l'occupazione è diminuita in un anno di quasi il 10 per cento. Il maggiore impatto della crisi sulle donne si spiega in parte a causa di una maggiore concentrazione delle donne in alcuni settori, come la ristorazione e i servizi, che hanno risentito in modo maggiore dell'introduzione di misure di contenimento del virus. Allo stesso tempo, una maggiore contrazione occupazionale tra le donne è anche risultata dalla loro più alta probabilità di essere impiegate in alcune forme contrattuali, come i contratti a tempo parziale e determinato, che hanno subito maggiormente gli effetti della crisi. Le donne che hanno perso il lavoro sono poi transitate con maggiore frequenza rispetto agli uomini verso l'inattività¹, mettendo a rischio il loro reinserimento nel mercato del lavoro².

Infine, le donne hanno aumentato in maniera sostanziale la quantità di tempo speso nel lavoro domestico non remunerato. Questa situazione è stata la risultante del lockdown e della chiusura temporanea delle scuole, e rischia di generare una "ri-tradizionalizzazione" della divisione dei ruoli all'interno della famiglia (Appelbaum 2020; Azcona et al. 2020; OIL 2020, OIL 2021).

Questo ha acuito i divari di genere strutturali già presenti

Queste tendenze si sono innestate all'interno di un contesto in cui, già prima della pandemia, il mercato del lavoro italiano presentava disuguaglianze di genere ampie e strutturali. Nel 2019, l'Italia presentava i tassi di occupazione e di partecipazione alla forza lavoro femminile tra i più bassi d'Europa. In particolare, solo una donna su due in età lavorativa (15-64 anni) lavorava nel

¹ Nel riferirsi ai concetti di occupazione, disoccupazione e inattività, si utilizzeranno le definizioni statistiche stabilite dall'OIL, e utilizzate dalla maggior parte degli uffici statistici, incluso ISTAT. In particolare, è definita occupata una persona di età lavorativa che ha effettuato almeno un'ora di lavoro retribuito nel corso dell'ultima settimana, o che è assente da lavoro per alcuni motivi ben specifici (ad esempio, per ferie retribuite o congedi di malattia). Una persona viene invece definita disoccupata se, non rientrando nella categoria degli occupati, ha cercato attivamente un lavoro nel corso delle ultime quattro settimane e sarebbe disponibile ad iniziare un lavoro nelle due settimane seguenti. Infine, una persona di età lavorativa che non è né occupata né disoccupata rientra nel gruppo degli inattivi. Le persone occupate e disoccupate, insieme, rientrano nella popolazione che partecipa alla forza lavoro. Le persone inattive sono invece anche definite come fuori dalla forza lavoro.

² È importante menzionare come il concetto di inattività sia piuttosto ampio, ed includa categorie di persone anche molto diverse tra loro (ad esempio, casalinghe e studenti rientrano entrambi nella categoria degli inattivi). Inoltre, essere classificati come inattivi non implica necessariamente non essere interessati a un lavoro. Ad esempio, alcune persone, dopo avere cercato un lavoro per molto tempo (ed essere quindi stati classificati come disoccupati), possono smettere di cercarlo (e quindi diventare inattivi), ma solo perché scoraggiati dalle difficoltà riscontrate nella ricerca. Altre persone, invece, possono non iniziare proprio a cercare lavoro (e quindi rimanere sempre inattive), perché il carico di lavoro domestico che hanno non gli permetterebbe di svolgere un impiego nel mercato del lavoro (ad esempio, nella mancanza di posti negli asili nido). Questo vuol dire che, non sempre, specialmente tra le donne, l'inattività è una scelta autonoma e volontaria. Molto spesso, invece, questa scelta deriva da una serie di considerazioni relative alla domanda e all'offerta di lavoro. In questo contesto, ridurre il tasso di inattività può e deve essere, almeno entro certi limiti, un obiettivo di policy, in maniera simile alla riduzione del tasso di disoccupazione. Allo stesso modo, ridurre i divari nei tassi di partecipazione alla forza lavoro (ad esempio tra uomini e donne), può e deve essere un obiettivo di policy.

2019, il secondo valore più basso tra i paesi dell'Unione europea (UE) dopo la Grecia. Il tasso di partecipazione alla forza lavoro, al 56,5 per cento per le donne tra i 15 e 64 anni, era il più basso tra i 27 paesi UE. Il progresso nel chiudere questi divari nell'accesso all'occupazione era poi stato piuttosto lento prima della pandemia, se non del tutto fermo: tra il 2014 e il 2019, il divario tra il tasso di occupazione maschile e quello femminile era rimasto stabile, mentre il divario nel tasso di partecipazione alla forza lavoro era diminuito di soli 0,7 punti percentuali. Di conseguenza, nel 2019, il tasso di occupazione femminile era ancora 17,9 percentuali inferiore a quello maschile. Oltre a questi divari nell'accesso all'occupazione, anche le donne occupate avevano, già prima della pandemia, delle condizioni lavorative nettamente più svantaggiose rispetto agli uomini. Divari di genere nella qualità del lavoro interessavano in particolare la maggiore probabilità di lavorare informalmente, la minore probabilità di occupare posizioni manageriali e un ampio divario retributivo di genere. Questo generava, già prima della crisi, un circolo vizioso, per cui le peggiori condizioni lavorative disponibili alle donne nel mercato del lavoro diminuivano i loro incentivi a partecipare alla forza lavoro.

Una delle ragioni principali per spiegare la presenza di divari occupazionali di genere nel mercato del lavoro riguarda l'ammontare di lavoro di cura non retribuito che viene svolto dalle donne. In particolare, le donne svolgono una quota maggioritaria del lavoro domestico (ad esempio, per quanto concerne la cura dei figli o di familiari non indipendenti). Questo è un trend comune alla maggior parte delle economie avanzate (OCSE 2014), ma la sproporzione del lavoro di cura in carico alle donne è particolarmente elevata in Italia (ISTAT 2019). In particolare, in Italia le donne spendono in media più di 5 ore al giorno nei lavori di cura (5 ore e 2 minuti, il valore più alto insieme alla Romania). In contrasto, gli uomini spendono meno di tre ore al giorno (2 ore e 54 minuti, il valore più basso insieme alla Grecia). Questo vuol dire che, in rapporto agli altri paesi Europei i cui dati sono disponibili, l'ammontare totale del lavoro di cura condotto in Italia non è necessariamente più elevato in termini aggregati. Tuttavia, questo lavoro è in maniera sproporzionale effettuato dalle donne. I dati presentati appena sopra indicano come, in media, le donne spendano circa 3 ore e 8 minuti in più degli uomini nelle attività di cura (i.e. la differenza tra 5 ore e 2 minuti e 2 ore e 54 minuti). Questo divario è invece di circa 2 ore e mezzo in Spagna e 1 ora e mezzo in Francia.

I divari di genere nel mercato del lavoro possono essere ricondotti, in larga parte, a un disequilibrio nella divisione del lavoro di cura domestico non retribuito

Il carico maggiore di lavoro di cura svolto dalle donne spiega i divari di genere nel mondo del lavoro attraverso due meccanismi principali. Primo, un più alto carico di lavoro domestico non retribuito non dà piena possibilità alle donne di inserirsi nel mercato del lavoro. Il risultato è una più bassa partecipazione femminile alla forza lavoro, ma anche una maggiore rappresentazione in forme di lavoro part-time tra le donne occupate. Secondo, l'identificazione stereotipata del lavoro di cura come attività prevalentemente femminile porta a una maggiore concentrazione delle donne nei settori legati alla cura anche nel mercato del lavoro — segregazione occupazionale orizzontale — ad esempio, nei settori dell'educazione e della sanità. Queste occupazioni, identificate con le mansioni che, nella sfera domestica, vengono svolte principalmente dalle donne senza ricevere alcuna compensazione, tendono ad offrire minori guadagni e condizioni lavorative meno vantaggiose a livello contrattuale.

La scarsa valorizzazione del lavoro svolto dalle donne nel settore della cura determina una serie di divari occupazionali che si riflettono nell'intero mercato del lavoro. In particolare, le donne in Italia hanno una probabilità di 4,3 volte maggiore degli uomini di lavorare part-time e un tasso di occupazione informale superiore a quello degli uomini (16,2 per cento rispetto all'11,8 per cento nel 2018, ultimo anno per cui i dati sono disponibili)³. Inoltre, le donne sono sotto-rappresentate nelle posizioni manageriali (un fenomeno noto anche come segregazione verticale): meno di una posizione manageriale su tre era occupata da una donna nel 2019, rispetto a una media Europea

³ Vedere il Riquadro 2 nel Capitolo 2 per la definizione di lavoro informale utilizzata, che segue gli standard stabiliti dall'OIL per la misurazione dell'economia informale.

del 37 per cento e valori prossimi al 50 per cento in alcuni Paesi. In maniera simile, le donne sono occupate con maggiore presenza in alcuni settori che vengono associati a retribuzioni minori e condizioni lavorative meno favorevoli (un processo noto anche come segregazione orizzontale). Già prima della pandemia da COVID-19, le donne avevano una maggiore probabilità di lavorare nell'istruzione, sanità e altri servizi sociali: questo macrosettore impiegava nel 2019 più di una donna su quattro, ma meno di un uomo su 10. Infine, le disparità si riflettono anche in una diversa sicurezza sul posto di lavoro: quasi una donna su 10 riporta di avere subito almeno una volta molestie fisiche o ricatti sessuali (ISTAT 2018).

La fase di ripresa economica iniziata con la fine della pandemia, insieme al forte rilancio degli investimenti pubblici e privati, in particolare legati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), rappresentano un'opportunità unica per colmare i divari di genere nel mercato del lavoro⁴. Tuttavia, i dati disponibili fino a questo momento non sembrano indicare una riduzione sostanziale dei divari di genere nel mercato del lavoro Italiano. Tra il 2020 e il 2022, il tasso di occupazione maschile (per la fascia d'età 15-64 anni) è aumentato di 2,6 punti percentuali. Durante lo stesso arco di tempo, il tasso di occupazione femminile è aumentato di 2,7 punti percentuali. Questo implica che i divari di genere già presenti nel mercato del lavoro sono stati acuiti durante la crisi economica seguita alla pandemia da COVID-19, e non sono stati sostanzialmente ridotti nella successiva fase di ripresa delle attività. In particolare, mentre la crescita occupazionale femminile è stata relativamente marcata tra il 2020 e il 2021 (quando le donne hanno contribuito per circa l'85 per cento dell'aumento occupazionale totale), il trend sembra già essersi invertito tra il 2021 e il 2022 (quando solamente circa 4 posti di lavoro creati su 10 sono stati occupati da donne). Inoltre, i posti di lavoro trovati dalle donne nella fase di ripresa economica, sono stati mediamente di qualità inferiore rispetto a quelli trovati dagli uomini, almeno se si guarda alla natura dei contratti offerti⁵. In particolare, l'occupazione a tempo indeterminato è diminuita tra le donne, mentre è aumentata tra gli uomini tra il 2020 e il 2022.

Scopo e struttura del Rapporto

In questo contesto, lo scopo del presente rapporto è duplice. Da una parte, il rapporto punta a monitorare i divari di genere nell'accesso all'occupazione e la qualità del lavoro svolto. In questa parte dell'analisi, pari attenzione verrà data ad elementi legati alla quantità e la qualità del lavoro, in linea con il concetto di lavoro dignitoso promosso dall'OIL. Solamente la promozione del lavoro dignitoso per uomini e donne può infatti ridurre le disuguaglianze di genere nel mondo del lavoro e contribuire ad una crescita economica sostenibile e inclusiva. In maniera simile, il rapporto cercherà di distinguere i fattori ciclici dietro le disuguaglianze di genere, che sono legati al variare del ciclo economico, dai fattori strutturali. Solamente differenziando tra questi due tipi di dinamiche, si può infatti definire una strategia di politiche adatta a superare i diversi ostacoli che impediscono la piena partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Dopo avere condotto questa analisi, il rapporto avrà come secondo obiettivo quello di definire gli elementi di un'agenda trasformativa per promuovere la parità di genere e l'empowerment femminile nel mondo del lavoro. In particolare, il rapporto revisionerà le politiche e le istituzioni presenti in Italia per promuovere la parità di genere, guardando ad un ventaglio molto ampio di interventi nell'ambito delle politiche macroeconomiche, le politiche del mercato del lavoro, i sistemi di protezione sociale, l'economia della cura, le misure antidiscriminatorie e le relazioni industriali. L'agenda trasformativa deve infatti prevedere un approccio comprensivo alle tematiche di genere (cosiddetto *gender main-*

⁴ Ad esempio, il PNRR prevede che le imprese aggiudicatrici di appalti pubblici riservino alle donne almeno il 30 per cento delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o la realizzazione di attività connesse. La stessa quota è riservata ai giovani sotto i 36 anni di età.

⁵ Qui e nel resto del rapporto, il riferimento a posti di lavoro di qualità non deve essere interpretato secondo la definizione OIL di lavoro dignitoso, che indica il "lavoro produttivo svolto in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana". Piuttosto, di volta in volta, questo termine verrà associato a condizioni lavorative (ad esempio, tipologie contrattuali o condizioni salariali) vantaggiose.

streaming), evitando che queste vengano considerate in maniera isolata. Sulla base di questa analisi, il rapporto definirà alcuni interventi aggiuntivi o modifiche che possono essere presi in considerazione per migliorare l'accesso all'occupazione e la qualità del lavoro svolto dalle donne in Italia.

Più nel dettaglio, il Capitolo 1 analizza l'impatto della crisi legata alla pandemia da COVID-19 sul mercato del lavoro italiano, guardando prima all'effetto macroeconomico e occupazionale a livello aggregato, e poi concentrandosi sull'impatto differenziale tra uomini e donne, indagando cosa abbia generato un effetto più marcato della crisi tra le donne. I risultati mostrano come la crisi abbia impattato le donne più degli uomini, anche a causa delle divergenze in termini di qualità del lavoro che esistevano già prima della pandemia. Questo rischia di generare una doppia penalità, che deve essere affrontata nelle politiche di uscita dalla crisi. Il Capitolo termina analizzando brevemente gli sviluppi occupazionali per uomini e donne durante la fase di ripresa economica seguita alla fine della pandemia.

Il Capitolo 2 si concentra sulle differenze di genere preesistenti la pandemia da COVID-19, analizzando i divari nell'accesso all'occupazione e nella qualità del lavoro svolto tra uomini e donne. I dati dimostrano che le donne in Italia hanno uno dei tassi d'occupazione più bassi d'Europa. Inoltre, anche quando lavorano, le donne hanno condizioni di impiego peggiori rispetto a quelle degli uomini. In particolare, le donne hanno una maggiore probabilità di lavorare informalmente, di essere occupate in contratti di lavoro atipici (ad esempio, part-time), e di lavorare in occupazioni al di sotto delle loro qualifiche e competenze.

In seguito, il Capitolo 3 si concentra su un divario specifico della qualità del lavoro: il divario retributivo di genere. I risultati mostrano come il divario retributivo di genere sia relativamente basso in Italia rispetto ad altri paesi europei, ma solo perché le donne che partecipano al mercato del lavoro sono in media maggiormente qualificate rispetto agli uomini. Inoltre, il basso divario retributivo di genere in Italia di spiega, almeno in parte, con la più bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Dopo avere concluso l'analisi empirica, il Capitolo 4 analizza le politiche e le istituzioni attualmente presenti in Italia per promuovere la parità di genere e l'empowerment femminile. L'analisi si concentra su un ampio spettro di interventi, dalle politiche macroeconomiche alle politiche del mercato del lavoro, gli interventi di protezione sociale, le leggi antidiscriminazione e il ruolo della contrattazione collettiva e delle politiche aziendali. Il risultato che emerge è che, in molti casi, la legislazione italiana promuove una parità di genere "sulla carta". Tuttavia, a causa di differenze strutturali tra uomini e donne nell'accesso al mercato del lavoro, questo approccio genera di fatto degli svantaggi per le donne in termini di accesso alle politiche pubbliche e livello di protezione offerta, che non vengono sempre corretti in maniera adeguata da interventi di politica pubblica.

Le conclusioni del rapporto ne riassumono i risultati e includono alcune considerazioni politiche, su come promuovere la piena partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In particolare, le considerazioni di politica si concentrano sulla necessità di promuovere il lavoro dignitoso come asse portante della crescita economica inclusiva e sostenibile, implementare il concetto di pari retribuzione per un lavoro di pari valore, promuovere politiche del mercato del lavoro con un focus sulle donne, investire nell'economia della cura, adottare politiche familiari e di congedo parentale adeguate alle necessità delle donne, e combattere la violenza e le molestie di genere nel mercato del lavoro. Per ognuna di queste aree, spunti concreti di interventi legislativi vengono proposti.

► 1 Effetto occupazionale della crisi da COVID-19 e tendenze occupazionali durante la fase di ripresa economica

Questo primo capitolo discute l'evoluzione dei principali indicatori del mercato del lavoro tra il 2019 e il 2020 in Italia, fornendo anche un confronto con gli andamenti registrati in altri paesi europei (Sezione 1.1). L'analisi poi si sposterà sulle differenze nell'impatto della crisi in Italia tra diversi gruppi di lavoratori, dando particolare attenzione alle differenze registrate tra uomini e donne durante la pandemia e alle cause dell'impatto maggiore della crisi occupazionale sulle donne (Sezione 1.2). Infine, l'analisi descriverà brevemente le tendenze occupazionali che si sono verificate durante la fase di ripresa economica seguita alla fine della pandemia da COVID-19, guardando in particolare agli effetti della ripresa occupazionale sulle donne e gli uomini nel mercato del lavoro (Sezione 1.3).

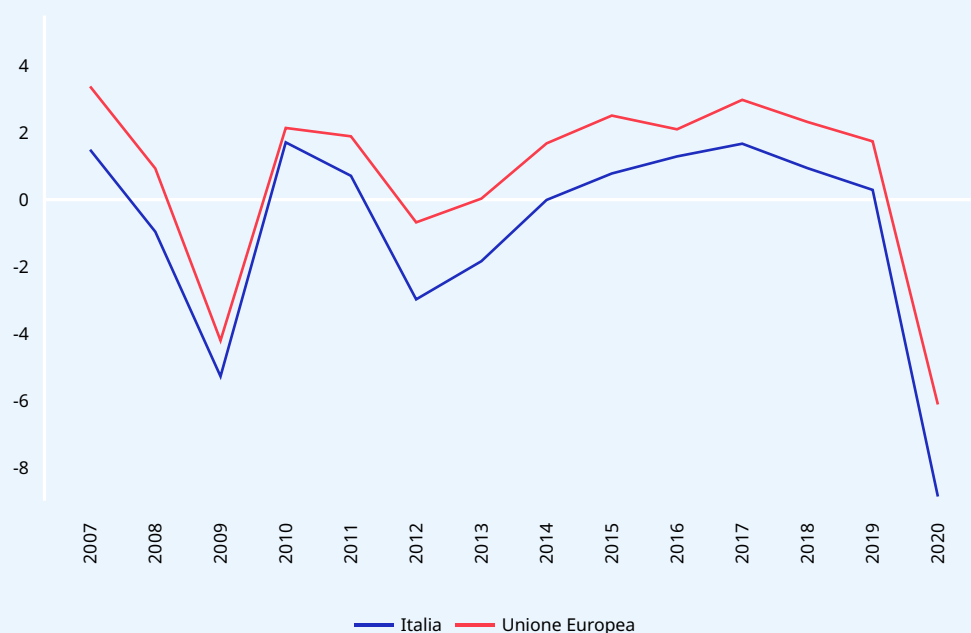
1.1 Effetto della crisi da COVID-19 sul mercato del lavoro

La pandemia da COVID-19 ha scatenato una profonda crisi economica

La pandemia da COVID-19 ha innescato una crisi senza precedenti nell'economia italiana, con una contrazione del PIL, del numero di occupati e del numero di ore lavorate tra le più alte in Europa. L'introduzione di misure di contenimento al virus ha inoltre richiesto la riorganizzazione di molte forme di lavoro, ad esempio ricorrendo al telelavoro o all'insegnamento a distanza, e la chiusura temporanea delle attività economiche in molti settori produttivi, come la ristorazione o il turismo.

Tutti i principali indicatori macroeconomici sono peggiorati nel 2020: il consumo privato è diminuito del 10,5 per cento, le importazioni del 14 per cento e le esportazioni del 16,7 per cento. Questo ha generato una riduzione del PIL in Italia pari all'8,9 per cento nel 2020, una contrazione mai registrata dall'inizio della serie storica nel 1961. La riduzione del PIL avvenuta in Italia nel 2020 è stata tra le più alte in Europa, seconda solo a quella registrata in Spagna (-10,8 per cento). In confronto, il tasso di contrazione in UE-27 è stato in media pari al 6,1 per cento (Grafico 1).

Il governo italiano è intervenuto ripetutamente per sostenere le imprese e le famiglie, ma questo ha naturalmente portato ad un aumento del deficit, che ha raggiunto il 9,5 per cento del PIL nel 2020 (rispetto all'1,6 per cento del 2019), e del debito pubblico, che è aumentato di più di 20 punti percentuali, per raggiungere il 155,8 per cento. Malgrado questi interventi abbiano alleviato le condizioni lavorative e di reddito di molte persone, il tasso di povertà è comunque passato dal 7,7 per cento al 9,4 per cento dal 2019 al 2020, il valore più alto registrato dall'inizio della serie storica nel 2005.

► **Grafico 1. Variazione del PIL a prezzi costanti 2007-2020 (in percentuale)**

Nota: Il grafico presenta i tassi di crescita del PIL in Italia e in UE-27.

Fonte: Fondo Monetario Internazionale.

Il numero di occupati è diminuito notevolmente durante la crisi

La forte contrazione del PIL ha scaturito una crisi molto pronunciata nel mercato del lavoro. Il numero di occupati in Italia è diminuito dell'1,95 per cento su base annua dal 2019 al 2020, passando da circa 23 milioni e 460 mila unità a 22 milioni 904 mila unità, equivalente a una riduzione di circa 456.000 posti di lavoro (barra verde, Grafico 3). In confronto, la contrazione annua nel numero di occupati in Italia era stata inferiore sia nel 2009 (-1,65 per cento) che nel 2013 (-1,78 per cento), ai due picchi della crisi finanziaria globale iniziata nel 2008.

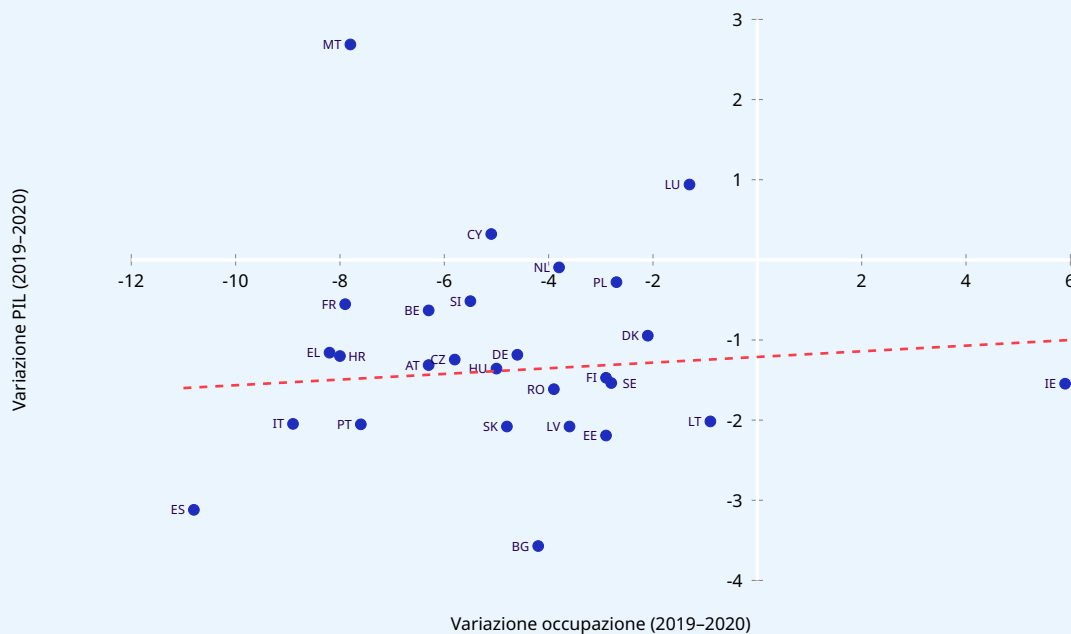
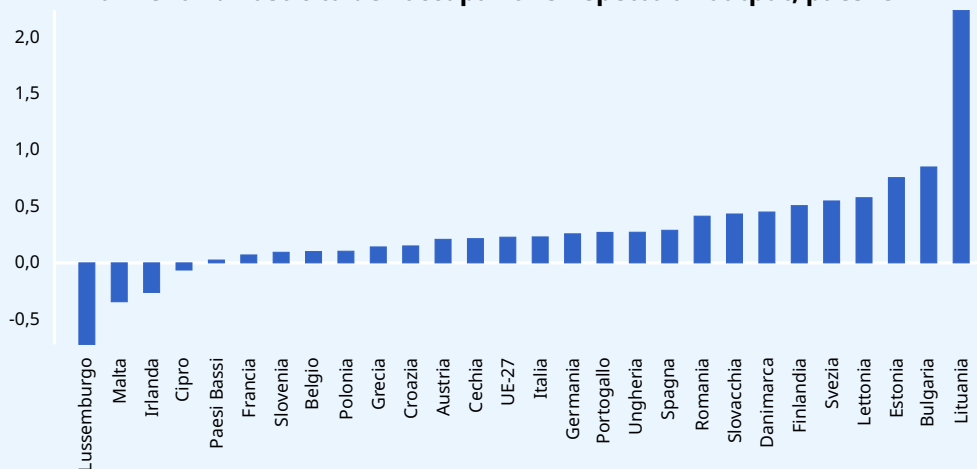
Come si vedrà in dettaglio nella sezione seguente, il calo del numero di occupati è stato di quasi un punto percentuale più alto tra le donne, rispetto agli uomini. Il calo occupazionale di 456.000 unità menzionato sopra è quindi scomponibile in 207.000 posti di lavoro persi per gli uomini e 249.000 mila posti di lavoro persi per le donne. Le donne, pur rappresentando una quota minoritaria del mercato del lavoro italiano, hanno quindi subito perdite occupazionali più consistenti degli uomini non solo in termini percentuali, ma anche in termini assoluti.

Il calo occupazionale registrato in Italia nel 2020 è stato anche superiore a quello registrato nella maggior parte dei paesi europei. In particolare, il numero di occupati è diminuito dell'1,36 per cento in media nell'Unione europea e cali più contenuti sono stati registrati in paesi come la Francia (-0,55 per cento) e la Germania (-1,18 per cento). Tra i principali paesi europei, solo la Spagna ha registrato una contrazione percentuale nel numero degli occupati superiore a quella dell'Italia (-3,12 per cento).

Questo brusco calo del numero di occupati in Italia ha interrotto un periodo di crescita occupazionale iniziato nel 2014, e ha riportato i livelli di occupazione a quelli registrati tra il 2016 e il 2017, quando il mercato del lavoro si stava ancora riprendendo dagli effetti della crisi finanziaria scoppiata nel 2008. La perdita di posti di lavoro si è naturalmente accompagnata a una diminuzione del tasso di occupazione, che tra il 2019 e il 2020 è diminuito dal 59 al 58,1 per cento.

La riduzione del numero di occupati è ovviamente legata alla contrazione economica. In questo contesto, è interessante analizzare come una data variazione del PIL generi una determinata variazione del numero di occupati. Il Grafico 2 mostra il rapporto tra variazione annua percentuale del PIL e variazione percentuale del numero di occupati nel 2020 nei diversi paesi europei (pannello A). La figura mostra che, come previsto, i paesi che hanno registrato una diminuzione maggiore del PIL sono anche quelli dove il numero di occupati è diminuito in maniera più sostanziale. L'Italia si trova relativamente più in basso e più a sinistra della maggiore parte degli altri paesi UE, a causa di una contrazione economica e occupazionale più accentuata che altrove, come menzionato sopra.

Per capire come la crisi economica si sia ripercossa sul mercato del lavoro, è utile capire il numero di posti di lavoro persi per una data contrazione del PIL. Questo indicatore è noto come elasticità dell'occupazione all'output e si ottiene dividendo la variazione percentuale del numero di occupati con la variazione percentuale del PIL. Per il 2020, l'elasticità dell'occupazione rispetto all'output in Italia è stata pari allo 0,23: una contrazione del PIL di un punto percentuale ha generato una contrazione del numero di occupati dello 0,23 per cento (Grafico 3, pannello B). Questo valore è sostanzialmente in linea con quello registrato in media nell'Unione europea. Questo significa che, se proporzionato alla variazione del PIL, il calo del numero di occupati in Italia è stato sostanzialmente in linea con quanto registrato in altri paesi UE. La maggiore perdita di posti di lavoro in termini percentuali avvenuta in Italia è quindi da ricondurre solamente alla maggiore severità della crisi economica, ma non a una peggiore reazione del mercato del lavoro a fronte di una data riduzione dell'attività economica a livello aggregato.

► **Grafico 2. Elasticità dell'occupazione rispetto all'output, 2019-2020****Pannello A: Rapporto tra la variazione annua del PIL e del numero di occupati, paesi UE****Pannello B: Elasticità dell'occupazione rispetto all'output, paesi UE**

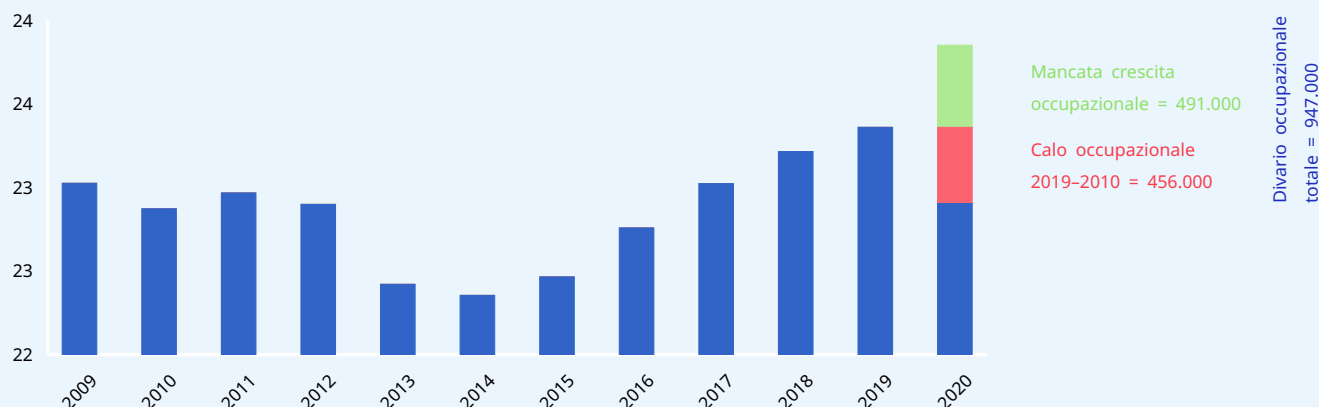
Nota: L'elasticità dell'occupazione rispetto all'output è calcolata come il rapporto tra la variazione percentuale del numero di occupati e la variazione percentuale del PIL.

Fonte: Elaborazione degli autori su dati Eurostat.

La diminuzione annua di posti di lavoro presentata fino a questo momento sottostima però l'impatto totale della pandemia, in quanto non tiene conto del fatto che, in assenza della crisi, l'occupazione in Italia sarebbe con ogni probabilità cresciuta nel 2020 rispetto all'anno precedente. Utilizzando i tassi di crescita occupazionali precedenti la crisi, si stima in particolare che in Italia si sarebbero dovuti aggiungere circa 491.000 posti di lavoro nel 2020 (barra arancione, Grafico 3): 350.000 per gli uomini e 141.000 per le donne. L'impatto reale della crisi da COVID-19 si ottiene quindi sommando la perdita reale di posti di lavoro tra il 2019 e il 2020 (456.000, come menzionato sopra) e la mancata creazione di posti di lavoro nel 2020 (491.000). Questo porta ad una stima di circa 947.000 posti di lavoro persi a seguito della pandemia (i.e. sommando le barre verdi e arancioni, nel Grafico 3)

La contrazione del numero di occupati è poi continuata nei primi mesi del 2021, con 243.000 posti di lavoro persi nel primo trimestre del 2021. Il saldo occupazionale è poi passato in positivo a partire da Marzo 2021, grazie alla ripresa delle attività economica in seguito all'allentamento delle misure restrittive e l'avanzamento della campagna vaccinale. Ulteriori dettagli sulle tendenze occupazionali nella fase successiva all'emergenza pandemica verranno forniti nella Sezione 1.3.

► Grafico 3. Numero di occupati in Italia e impatto del COVID-19 (in milioni)

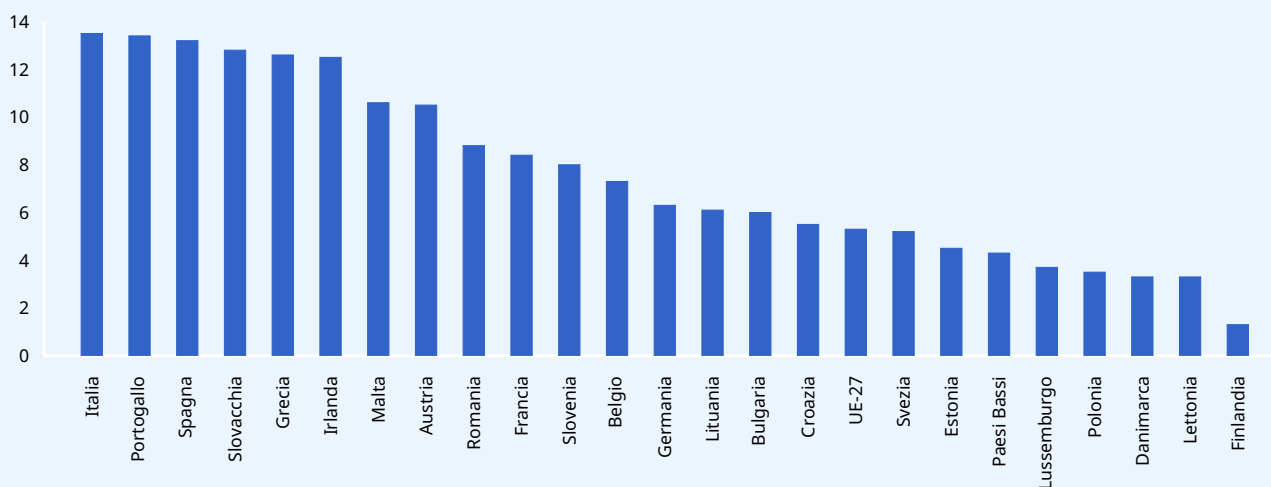


Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Anche tra gli occupati, si è registrata una diminuzione del numero di ore lavorate

Bisogna poi considerare che la perdita di posti di lavoro, sia diretta che indiretta, cattura solo una parte dell'impatto della pandemia sul mercato del lavoro. Infatti, la crisi ha anche causato una riduzione di ore lavorate tra le persone che sono rimaste occupate. A livello mondiale, si stima che l'effetto della crisi da COVID-19 sul mercato del lavoro sia riconducibile per metà alla riduzione dei posti di lavoro e per metà alla diminuzione delle ore lavorate tra gli occupati (OIL 2021a). Un modo per sintetizzare l'impatto multiforme della crisi sul mercato del lavoro è quello di guardare all'evoluzione del numero di posti di lavoro a tempo pieno equivalenti. Questo implica trasformare la riduzione totale nel numero di ore lavorate in un numero di posti di lavoro teoricamente persi, assumendo un orario di lavoro standard a tempo pieno di 40 ore settimanali. In pratica, si divide la riduzione totale del monte ore lavorato per 40 ore settimanali. Questo esercizio fornisce una stima di una perdita di circa 515.000 posti di lavoro a tempo pieno equivalenti dal 2019 al 2020, che è maggiore della riduzione effettiva del numero di posti di lavoro (456.000 tra il 2019 e il 2020, come menzionato sopra), in quanto contabilizza anche la riduzione dell'orario lavorativo per le persone che sono rimaste occupate.

Analizzare l'andamento delle ore lavorate rappresenta quindi il modo più completo di sintetizzare l'effetto della crisi da COVID-19 sul mercato del lavoro e permette anche di effettuare dei confronti adeguati a livello internazionale sull'andamento del mercato del lavoro durante la pandemia. Questo confronto mostra come l'Italia sia stata il paese maggiormente colpito in Europa in termini di riduzione del numero di ore lavorate a seguito della pandemia (Grafico 4). In particolare, il numero di ore di lavoro perse nel 2020 a causa della pandemia è stato uguale al 13,5 per cento, rispetto ad una media europea del 5,3 per cento e valori del 6,3 per cento in Germania e 8,4 per cento in Francia. Questo è avvenuto a causa dell'implementazione di misure molto restrittive di contenimento del virus, specialmente nella primavera del 2020, ma anche a causa della concentrazione dell'occupazione in alcuni settori (come, ad esempio, il turismo e la ristorazione) che sono stati maggiormente colpiti dalla pandemia. Paesi che hanno registrato una contrazione simile a quella Italiana includono il Portogallo (13,4 per cento), la Spagna (13,2 per cento) e la Gran Bretagna (12,8 per cento).

► **Grafico 4. Ore di lavoro perse a causa del COVID-19 nel 2020 (in percentuale)**

Fonte: ILO Global Employment Estimates.

1.2 L'effetto differenziale della crisi tra uomini e donne

L'impatto della crisi sul mercato del lavoro è stato maggiore per le donne rispetto agli uomini

L'impatto della pandemia sul mercato del lavoro è stato quindi molto forte in Italia, anche se una contrazione ulteriore del numero di occupati è stata scongiurata grazie all'implementazione di politiche volte a preservare i posti di lavoro esistenti (ad esempio, il blocco dei licenziamenti per motivi economici e l'estensione della Cassa Integrazione a settori e imprese che tradizionalmente non erano ricompresi). In ogni caso, alcune categorie hanno subito più di altre gli effetti della contrazione economica (Grafico 5, pannello A). Questo è in particolare il caso delle categorie dove sono concentrate soprattutto le lavoratrici donne, il cui calo occupazionale tra il 2019 e il 2020 è stato di circa un punto percentuale superiore a quello degli uomini (-2,52 per cento rispetto al -1,54 per cento). Questo ha portato il tasso di occupazione femminile a scendere di 1,1 punti percentuali, per raggiungere il 49 per cento nel 2020, rispetto ad un tasso di occupazione maschile che nel 2020 ha raggiunto il 67,3 per cento, dopo una contrazione annua di 0,7 punti percentuali (Grafico 5, pannello B).

È importante sottolineare come, nella maggior parte delle economie avanzate, la crisi economica seguita all'emergere della pandemia da COVID-19 abbia avuto un effetto più pronunciato sull'occupazione femminile, rispetto a quella maschile. Questo è avvenuto per una serie di ragioni spesso comuni tra paesi, inclusa la differente distribuzione di uomini e donne tra settori economici e l'effetto indiretto di alcuni interventi di politica pubblica, che hanno fornito maggiore protezione contro la perdita di lavoro ad alcune categorie di lavoratori (ad esempio, lavoratori a tempo pieno e con contratti a tempo indeterminato) dove gli uomini sono tradizionalmente sovrarappresentati. Questo maggiore effetto della crisi sull'occupazione femminile, seppure comune a molti paesi durante la pandemia, rappresenta comunque un'eccezione rispetto alle tendenze osservate in altre crisi economiche. Infatti, in generale, il tasso disoccupazione maschile aumenta più del tasso di disoccupazione femminile durante periodi di crisi economica (Buono e Polselli 2022).

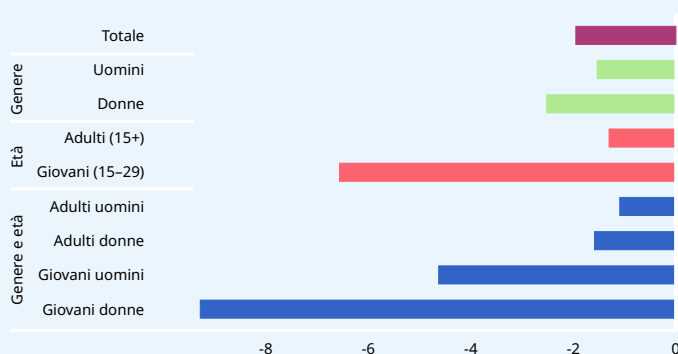
Il maggiore impatto della crisi da COVID-19 sulle donne è legato, in prima istanza, a un aumento del lavoro domestico non retribuito, in particolare per la cura dei figli

Uno dei motivi che ha determinato il maggiore impatto occupazionale della crisi seguita alla pandemia da COVID-19 sulle donne, rispetto agli uomini, è sicuramente legato agli effetti economici generati dalle chiusure di scuole e strutture dell'infanzia durante il periodo di emergenza pandemica. Queste misure, seppure necessarie per contenere la circolazione del virus, hanno aumentato il carico di lavoro domestico per le donne, che si sono fatte carico più degli uomini dell'aumento delle attività di cura legate alla presenza fissa di un bambino in casa. Ad esempio, prima della pandemia, le donne riportavano in media di dedicare circa 1,4 ore al giorno al supporto dei figli nelle attività di studio da casa. Questo valore era uguale a 0,8 ore al giorno per gli uomini, delineando già la presenza di un divario nel carico di lavoro domestico tra uomini e donne. Con lo scoppiare della pandemia, il tempo dedicato dalle donne al supporto dello studio dei figli è poi aumentato di 0,6 ore (per un totale di 2 ore al giorno), mentre per gli uomini questo è aumentato solamente di 0,2 ore (per un totale di 1 ora al giorno). L'aumento del lavoro domestico non retribuito durante l'emergenza pandemica ha comportato conseguenze significative sull'operato delle donne nel mercato del lavoro. In particolare, le donne hanno registrato una maggiore tendenza degli uomini a lavorare da casa, proprio per coniugare le necessità di cura con quelle lavorative. Inoltre, le donne hanno registrato una maggiore probabilità di perdere il lavoro, in maniera definitiva o temporanea, proprio per far fronte alle crescenti responsabilità in termini di lavoro domestico (Del Boca et al. 2021; Giuzio e Rizzica 2021).

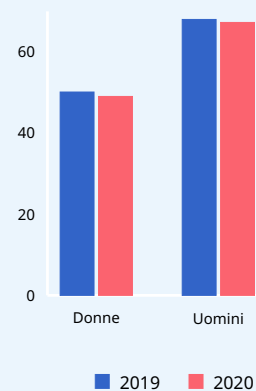
La crisi occupazionale in Italia è poi stata particolarmente acuta tra i giovani (15–29 anni), il cui numero di occupati è diminuito del 6,6 per cento in un anno, rispetto ad un calo dell'1,3 per cento tra gli adulti (30+). Questo ha portato ad un aumento del tasso di giovani NEET (ovvero coloro che non studiano, non lavorano e non sono in programmi di formazione), che ha raggiunto il 23,3 per cento nel 2020. Incrociando i dati per sesso e fasce d'età, vediamo poi come la pandemia abbia portato ad una "doppia penalità" per le giovani donne nel mercato del lavoro, che pagano sia il peso della discriminazione di genere sia quello della discriminazione legata all'età. Il calo occupazionale è infatti stato pari al 9,3 per cento in questo gruppo, indicando che quasi una giovane donna su 10 ha perso il lavoro. In confronto, gli uomini sopra i 30 anni hanno visto il loro livello di occupazione diminuire di solo l'1,1 per cento, una contrazione di otto volte inferiore rispetto a quella registrata tra le giovani donne.

► **Grafico 5. Gli effetti della pandemia sull'occupazione maschile e femminile**

Pannello A: Variazione percentuale annua del numero di occupati per gruppi, 2019–2020



Pannello B: Tasso d'occupazione maschile e femminile, 2019 e 2020

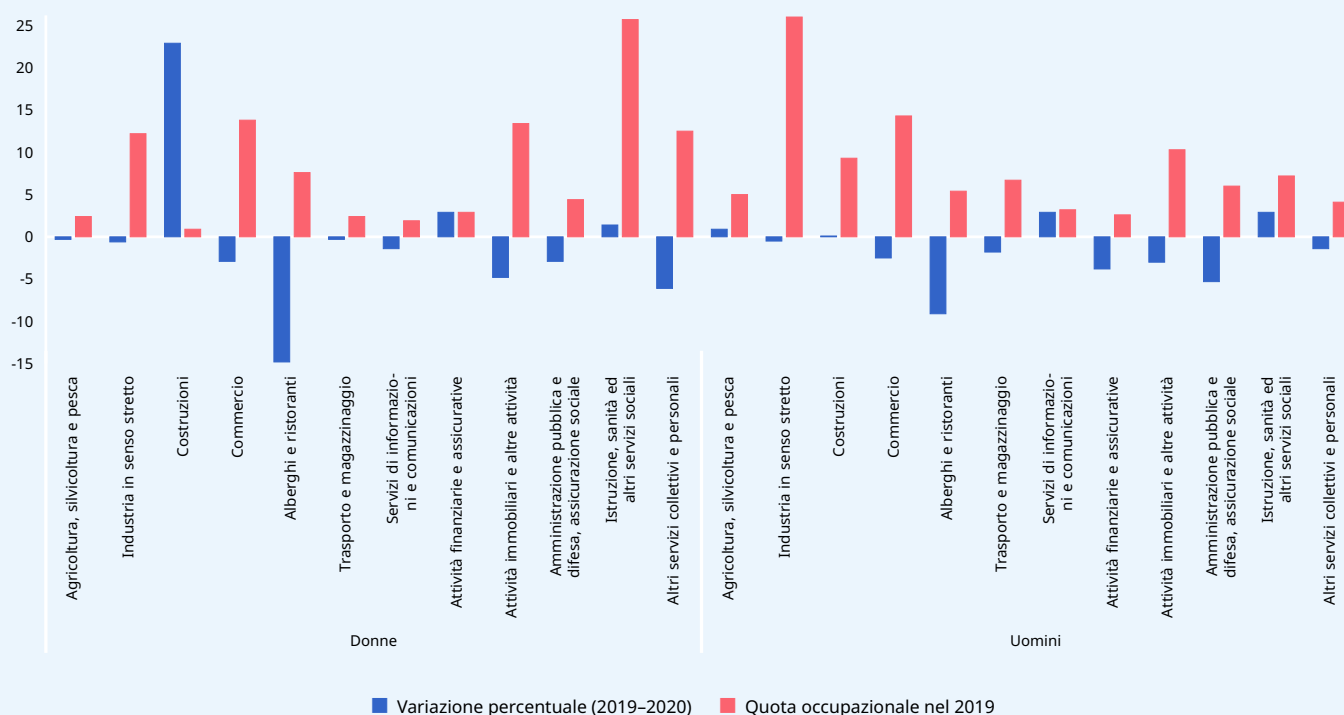


Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Inoltre, l'occupazione femminile era concentrata in settori che sono stati maggiormente colpiti dalla crisi

Un impatto occupazionale più marcato tra le donne rispetto agli uomini nel mercato del lavoro può essere ricondotto, inoltre, ad una diversa distribuzione tra settori di attività. Le donne sono infatti impiegate con maggiore frequenza in alcuni settori che hanno subito perdite occupazionali più significative durante la crisi, perché, ad esempio, hanno risentito maggiormente degli effetti delle misure di distanziamento sociale e di contenimento del virus. In particolare, le donne sono maggiormente rappresentate in alcuni settori dei servizi (in particolare “Alberghi e ristoranti”, “Attività immobiliari, servizi e altre attività professionali” e “Altri servizi collettivi e personali”), che hanno visto una riduzione nel numero di occupati maggiore rispetto alla media nazionale (Grafico 6). Tra gli uomini, invece, una quota consistente degli occupati lavora nel settore dell’“Industria in senso stretto”, che ha subito una flessione dell’occupazione minore rispetto alla media. L’unico settore dove l’occupazione femminile è cresciuta in maniera apprezzabile tra il 2019 e il 2020 in termini percentuali è quello delle costruzioni, dove però è impiegato meno dell’1 per cento delle lavoratrici italiane. Una contrazione ulteriore nel numero di donne occupate a livello aggregato è stata evitata nel 2020 solo grazie alla tenuta del settore dell’“Istruzione, sanità e altri servizi sociali”, che impiega circa una donna su quattro nel mercato del lavoro e ha visto un leggero aumento del numero degli occupati.

► **Grafico 6. Variazione annua del numero di occupati per settore di attività, 2019-2020, e quota di lavoratori impiegata in un determinato settore, 2019 (in percentuale)**

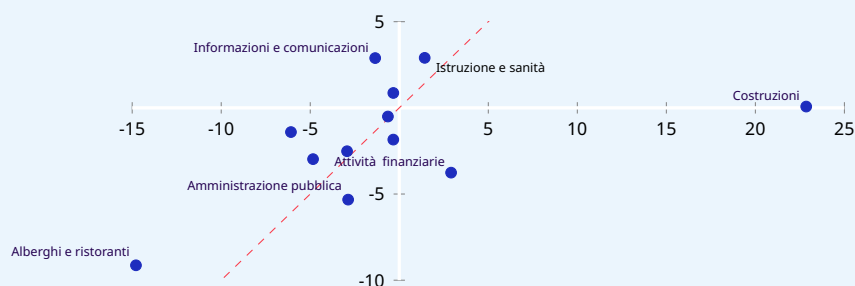


Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Tuttavia, le donne hanno anche avuto una maggiore probabilità degli uomini di perdere il loro posto di lavoro all'interno dello stesso settore

La diversa distribuzione occupazionale tra settori di attività spiega però solo in parte il diverso impatto occupazionale della crisi tra uomini e donne. In particolare, i dati mostrano come, anche all'interno dello stesso settore di attività, la variazione percentuale del numero degli occupati sia stata maggiore tra le donne rispetto agli uomini. Questo significa che, anche all'interno di uno stesso settore, le donne hanno avuto in media una più alta probabilità di perdere il lavoro rispetto agli uomini durante la pandemia. Il Grafico 7 sintetizza questo concetto, mostrando la variazione percentuale annua del numero di occupati maschile e femminile tra il 2019 e il 2020. I settori a sinistra della linea a 45 gradi, contrassegnati da un punto verde, sono quelli dove la crescita occupazionale netta è stata inferiore tra le donne rispetto agli uomini. Questo avviene in 8 dei 12 settori analizzati. Il divario è particolarmente importante nel settore "Alberghi e ristoranti"; dove il numero di occupati è diminuito del 14,8 per cento tra le donne, in confronto al 9,1 per cento tra gli uomini. Al contrario, i settori alla destra della linea a 45 gradi, contrassegnati da un punto viola, sono quelli in cui le donne hanno avuto un andamento dell'occupazione migliore rispetto a quello degli uomini: questo è avvenuto solamente nei settori "Amministrazione pubblica", "Trasporto e magazzinaggio", "Attività finanziarie e assicurative" e "Costruzioni". Come analizzato sopra, questi sono anche settori che impiegano una percentuale relativamente bassa di donne nel mercato del lavoro e quindi il loro andamento non ha inciso in maniera sostanziale sull'andamento globale dell'occupazione femminile durante la crisi.

► **Grafico 7. Variazione annua del numero di donne e uomini occupati, per settore di attività, 2019-2020 (in percentuale)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Questo perché le donne hanno una maggiore probabilità di lavorare in forme contrattuali, come il lavoro part-time e a tempo determinato, che hanno subito una maggiore contrazione occupazionale

Andamenti occupazionali differenti tra uomini e donne impiegati nello stesso settore lasciano intendere che vi siano altre cause dietro il diverso impatto tra i due sessi della crisi seguita alla pandemia. Un primo aspetto da considerare in questo senso è la forma contrattuale prevalente, che può essere associata ad una diversa probabilità di perdere il posto di lavoro⁶. Per iniziare, le donne hanno una probabilità di gran lunga maggiore degli uomini di lavorare con contratti di lavoro a tempo parziale: questo riguardava quasi una donna su tre nel 2019 (32,9 per cento delle donne occupate), rispetto a meno di un uomo su 10 (8,8 per cento). In più, la maggior parte

⁶ Anche se il Governo ha introdotto nel 2020 un blocco temporaneo dei licenziamenti per ragioni economiche (eliminato nel 2021 a partire da alcuni settori economici), è rimasta comunque la possibilità di effettuare licenziamenti per altre ragioni legati alla condotta del dipendente (ad esempio, motivi disciplinari), alla forma contrattuale (ad esempio, termine del contratto a tempo determinato) o per la cessazione dell'attività d'impresa. Si veda il Capitolo 4 per un'analisi dettagliata delle misure intraprese.

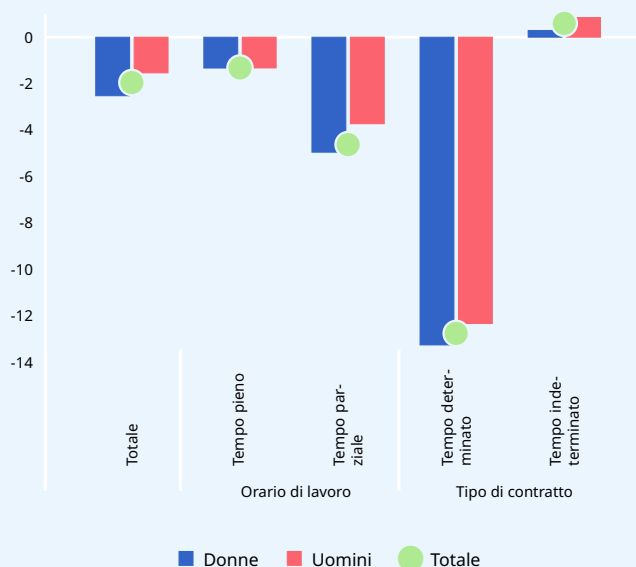
delle donne che lavora a tempo parziale, lo fa in assenza di altre possibilità di impiego (cosiddetto, part-time involontario): questo riguardava circa il 60,6 per cento delle donne impiegate a tempo parziale nel 2019 e il 74,1 per cento degli uomini. Nella maggior parte dei casi, l'impossibilità per le donne di lavorare a tempo pieno è legata, almeno in parte, alla necessità di ottemperare alle responsabilità di cura domestiche. Infatti, come evidenziato già nell'introduzione, le donne in Italia spendono una quantità di tempo sostanzialmente superiore a quella degli uomini nel condurre attività di lavoro domestico non-retribuito. Anche se questa tendenza è comune alla maggior parte dei paesi i cui dati sono disponibili, la sproporzione a svantaggio delle donne sembra essere particolarmente elevata in Italia. Questo implica che le donne, seppure registrino una più alta probabilità di lavorare a tempo parziale nel mercato del lavoro, finiscono per lavorare spesso anche più degli uomini, se si tiene in considerazione sia il lavoro retribuito che quello non retribuito⁷.

La diversa distribuzione di uomini e donne tra contratti a tempo parziale e tempo pieno contribuisce a spiegare il calo più netto dell'occupazione femminile durante la pandemia da COVID-19. In particolare, gli uomini e le donne impiegati a tempo pieno hanno visto una pari riduzione del numero dei posti di lavoro (-1,3 per cento per entrambi i gruppi). Il numero di lavoratori a tempo parziale è però diminuito molto di più in termini percentuali rispetto al numero di lavoratori a tempo pieno (-4,6 per cento in media tra uomini e donne) (Grafico 8). Una maggiore concentrazione delle donne nei contratti a tempo parziale ha quindi generato una maggiore flessione dell'occupazione femminile.

Un ragionamento simile può essere fatto per i contratti a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato, anche se le differenze di genere sono meno marcate in questo caso. Nel 2019, il 17,3 per cento delle donne era impiegato con contratti a tempo determinato, una percentuale leggermente più alta rispetto al 16,7 per cento degli uomini. Nella stragrande maggioranza dei casi, i contratti a tempo determinato sono accettati in assenza di altre opportunità di impiego a tempo indeterminato: questa è la situazione per il 96,6 per cento delle donne e il 97,1 per cento degli uomini con contratti a tempo determinato (cosiddetto, determinato involontario). I contratti a tempo determinato sono già di per sé associati a una stabilità lavorativa minore rispetto a quelli permanenti, ma il divario in termini di sicurezza occupazionale si è ulteriormente accentuato durante la crisi pandemica, dato che alcune politiche volte a preservare posti di lavoro (come, ad esempio, il blocco dei licenziamenti) non hanno coperto i lavoratori con contratti a tempo determinato. Di conseguenza, i posti di lavoro a tempo determinato sono diminuiti notevolmente tra il 2019 e il 2020 (-12,8 per cento in media tra uomini e donne), mentre i posti di lavoro a tempo indeterminato sono addirittura aumentati sensibilmente (+0,6 per cento in media)⁸. Anche in questo caso, una maggiore concentrazione delle donne in contratti a tempo determinato ha contribuito ad una flessione più marcata del loro livello di occupazione.

⁷ Nel resto del rapporto verrà analizzata più nel dettaglio la divisione del lavoro domestico tra uomini e donne, e anche la sua evoluzione all'interno della carriera lavorativa di una persona. In particolare, si vedrà come la nascita di un figlio abbia un effetto significativo sulla probabilità di una donna di uscire dal mercato del lavoro e/o ridurre il numero di ore lavorate, con una conseguente perdita di reddito da lavoro che persiste per il resto della carriera.

⁸ Inoltre, per entrambe le forme contrattuali, le donne hanno assistito a trend occupazionali più sfavorevoli rispetto agli uomini. In particolare, il numero di posti di lavoro a tempo determinato è diminuito del 13,3 per cento tra le donne e del 12,3 per cento tra gli uomini, mentre il numero di lavori a tempo indeterminato è aumentato di solo lo 0,3 per cento tra le donne, rispetto allo 0,85 per cento tra gli uomini.

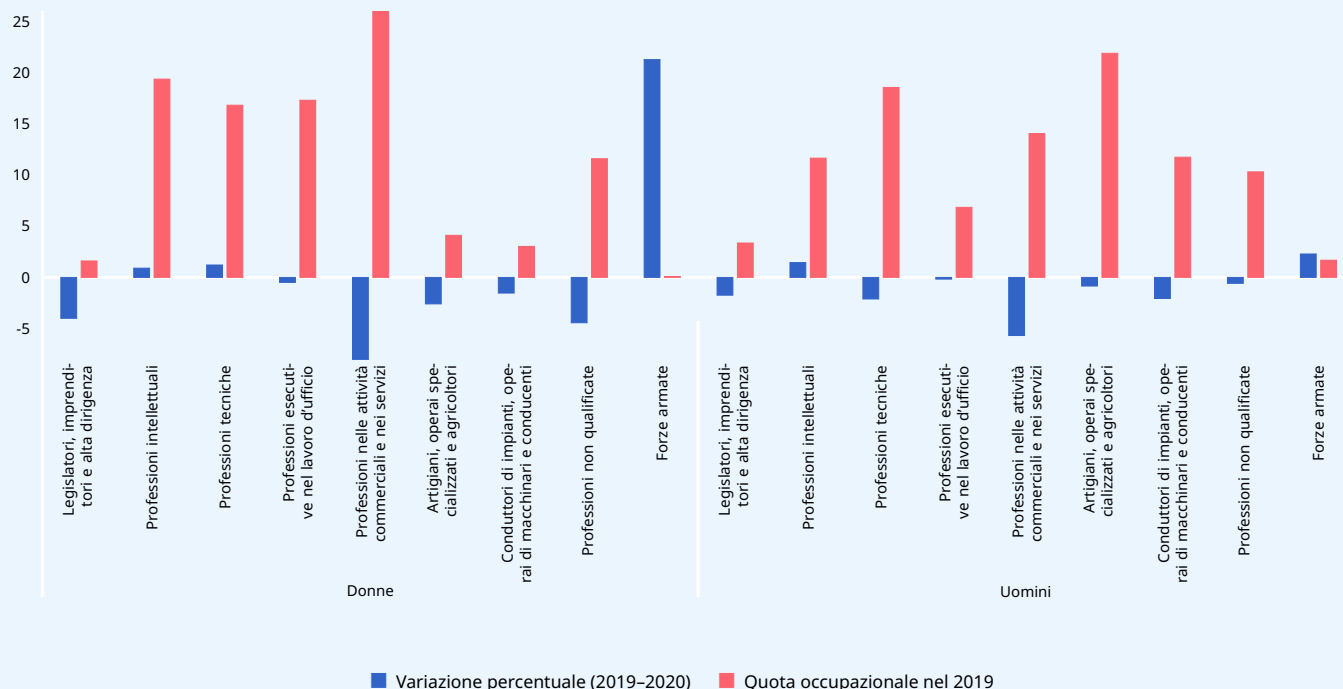
► **Grafico 8. Variazione annua del numero di occupati per genere e per tipo di contratto, 2019-2020 (in percentuale)**

Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Un altro fattore che ha determinato l'impatto differenziale della crisi tra uomini e donne riguarda la distribuzione della forza lavoro tra diverse occupazioni. Anche all'interno dello stesso settore, le donne sono spesso relegate in occupazioni meno qualificate, un processo noto come segregazione verticale. Questo crea degli importanti differenziali in termini di qualità del lavoro (ad esempio, per quanto concerne il livello salariale) e può anche influire sulla probabilità di perdere il posto di lavoro. Questo fenomeno ha avuto un ruolo particolarmente importante durante la recente crisi, dato che le norme di distanziamento sociale e di contenimento del virus hanno pesato maggiormente sulla possibilità di condurre alcuni tipi di lavoro (ad esempio, quelli che richiedono contatto fisico) rispetto ad altri lavori che invece possono essere condotti facilmente da remoto. I dati confermano come la diversa distribuzione occupazionale tra uomini e donne abbia influito sulla distribuzione delle perdite di posti di lavoro (Grafico 9). In particolare, nel 2019, più di una donna su quattro lavorava nelle "Professioni nelle attività commerciali e dei servizi" e questo gruppo ha subito la contrazione maggiore nel numero degli occupati tra il 2019 e il 2020. Perdite occupazionali rilevanti sono state registrate per le donne anche tra le "Professioni non qualificate"⁹. L'unica occupazione in cui l'impiego delle donne è aumentato in maniera consistente in termini percentuali è quella delle "Forze Armate", ma pochissime donne sono rappresentate in questa occupazione (0,1 per cento del totale delle occupate).

⁹ La definizione di "Professioni non qualificate" segue la classificazione ISCO (categoria 8), e include (i) "Professioni non qualificate nel commercio e nei servizi", (ii) "Professioni non qualificate nelle attività domestiche, ricreative e culturali", (iii) "Professioni non qualificate nell'agricoltura, nella manutenzione del verde, nell'allevamento, nella silvicoltura e nella pesca", e (iv) "Professioni non qualificate nella manifattura, nell'estrazione di minerali e nelle costruzioni". Riferendosi alla categoria ISCO, il termine è quindi da intendere relativo alla natura delle mansioni svolte, e non alle qualifiche dei lavoratori che le compiono.

► **Grafico 9. Variazione annua del numero di occupati per occupazione, 2019-2020, e quota di lavoratori impiegata in una determinata occupazione, 2019 (in percentuale)**

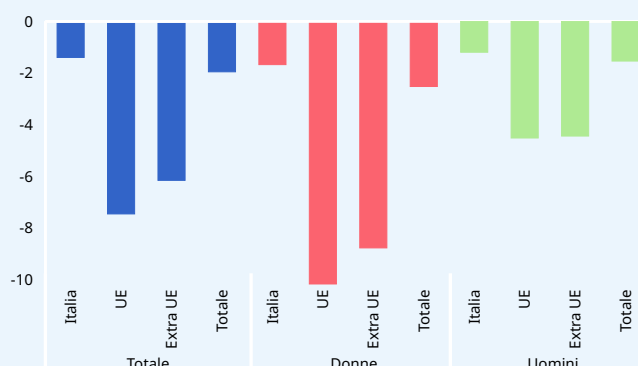


Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Le lavoratrici straniere sono state tra le categorie maggiormente colpite dalla crisi

Un'altra dimensione importante, per analizzare le cause dell'impatto differente della crisi sul mercato del lavoro tra uomini e donne, è quella degli effetti della pandemia tra gruppi di lavoratori di diversa nazionalità. In Italia, nel 2019, i lavoratori stranieri rappresentavano il 10,7 per cento del totale degli occupati, con una distribuzione sostanzialmente paritaria tra uomini (10,5 per cento) e donne (11 per cento). L'esplosione della pandemia ha esposto questi lavoratori ad un più alto rischio di perdita del posto di lavoro, a causa di una loro presenza maggiore in contratti di lavoro atipici e la loro più alta occupazione in settori economici duramente colpiti dalla circolazione del virus. La perdita di lavoro ha poi aggravato la situazione di vulnerabilità di questi lavoratori, soprattutto per i lavoratori informali che non hanno avuto spesso accesso a misure di sostegno al reddito.

In Italia, i lavoratori italiani hanno subito una contrazione occupazionale sostanzialmente più bassa rispetto ai lavoratori stranieri (Grafico 10). In particolare, il numero di occupati italiani è diminuito in media dell'1,4 per cento (-1,7 per cento per le donne Italiane e -1,2 per cento tra gli uomini). Allo stesso tempo, i lavoratori stranieri hanno registrato contrazioni occupazionali sostanzialmente superiori alla media: il numero di occupati è diminuito nel 2020 del 7,5 per cento tra i cittadini europei residenti in Italia e del 6,2 per cento per i cittadini provenienti da fuori l'UE. Inoltre, la contrazione occupazionale tra i cittadini stranieri è stata particolarmente forte tra le donne, rispetto agli uomini. In particolare, il numero di occupati tra le donne provenienti da altri paesi dell'UE è diminuito del 10,2 per cento nel 2020, rispetto a una contrazione del 4,5 per cento tra gli uomini provenienti dall'UE. In maniera simile, tra le lavoratrici provenienti da fuori l'UE, l'occupazione è diminuita dell'8,8 per cento. Tra i lavoratori extra-UE, la contrazione dell'occupazione è stata invece pari al 4,4 per cento.

► **Grafico 10. Variazione del numero di occupati tra il 2019 e il 2020, per sesso e nazionalità (in percentuale)**

Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

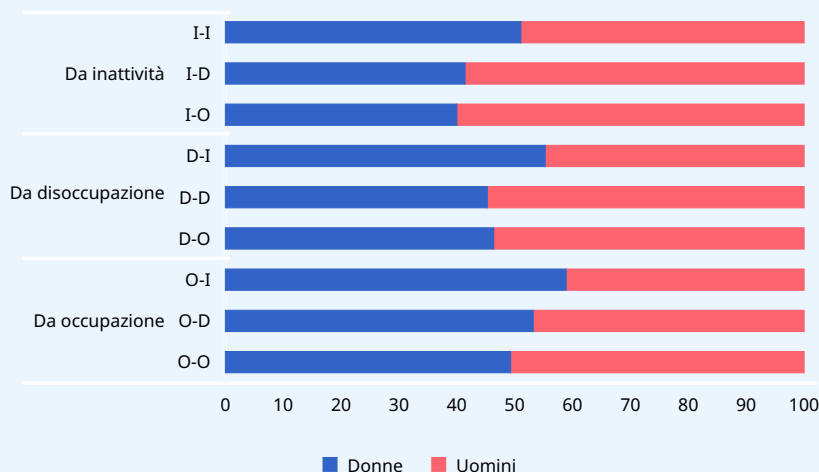
Questo dimostra un differente impatto della crisi a seconda del sesso e della nazionalità: il calo dell'occupazione per le donne straniere è stato doppio rispetto a quanto registrato tra gli uomini stranieri, e cinque volte superiore rispetto a quanto riscontrato tra le donne Italiane. Ma cosa spiega il maggiore impatto della crisi economica seguita allo scoppiare della pandemia da COVID-19, sugli stranieri, e in particolare sulle donne straniere? Due motivi principali possono essere forniti. Il primo riguarda il fatto che i lavoratori stranieri, sia uomini che donne, avevano già prima della pandemia una più alta probabilità di essere impiegati in alcuni settori, come "Alberghi e Ristoranti" e "Altri servizi collettivi e personali" che hanno visto una contrazione occupazionale più marcata durante la pandemia (si veda l'analisi all'inizio di questo capitolo). Inoltre, le donne straniere sono particolarmente impegnate nel lavoro di cura, sia all'interno del proprio nucleo abitativo che all'esterno della propria famiglia, come lavoratrici domestiche. L'aumentare del lavoro domestico non retribuito all'interno della propria famiglia a seguito della chiusura delle scuole ha diminuito la possibilità per queste donne di partecipare al mercato del lavoro (si veda la discussione al riguardo qui sopra). Inoltre, molte famiglie hanno sospeso, almeno durante la prima fase dell'emergenza pandemica, i contratti di lavoro per molte collaboratrici domestiche, anche per ridurre il rischio di circolazione del virus. In questo contesto, molte donne straniere hanno subito una contrazione particolarmente accentuata del loro tasso di occupazione (Ministero del Lavoro 2020).

L'analisi dei flussi del mercato del lavoro mostra come le donne siano transitate con maggiore frequenza degli uomini verso l'inattività

Una questione importante riguarda infine le transizioni nel mercato del lavoro. Il Grafico 11 mostra le transizioni tra i tre possibili stati nel mercato del lavoro (i.e. occupazione, disoccupazione e inattività) per gli uomini e le donne tra il 2019 e il 2020. Un valore della barra degli uomini (donne) superiore (inferiore) al 50 per cento, vuol dire che gli uomini (le donne) che erano in un determinato stato nel 2019 (i.e. occupati, disoccupati o inattivi) hanno effettuato una determinata transizione con maggiore (minore) probabilità rispetto alle donne che hanno iniziato il periodo di osservazione nello stesso stato. I risultati dimostrano che la crisi ha generato un allontanamento dal mercato del lavoro più accentuato per le donne rispetto agli uomini. In particolare, gli uomini che erano già occupati nel 2019, hanno avuto una probabilità leggermente superiore delle donne di rimanere occupati anche nel 2020. Le donne che erano occupate nel 2019 sono invece transitate con maggiore probabilità degli uomini verso la disoccupazione e, in particolare, l'inattività. Allo stesso tempo, gli uomini che nel 2019 erano disoccupati, hanno avuto maggiori probabilità rispetto alle donne disoccupate di transitare verso un nuovo lavoro, ma anche di rimanere disoccupati. Le donne che hanno iniziato il periodo già in disoccupazione, hanno invece avuto una maggiore

probabilità di spostarsi verso l'inattività, lasciando quindi il mercato del lavoro. Infine, gli uomini che hanno iniziato il periodo da inattivi, hanno avuto una maggiore probabilità delle donne, anche loro inattive, di transitare sia verso l'occupazione che la disoccupazione, re-integrandosi quindi alla forza lavoro. Allo stesso tempo, le donne inattive hanno avuto una tendenza maggiore degli uomini a rimanere inattive anche l'anno successivo.

► **Grafico 11. Transizioni nel mercato del lavoro, 2019-2020**



Nota: Per ogni possibile stato nel mercato del lavoro (i.e. occupazione, disoccupazione e inattività) la figura mostra se gli uomini hanno una maggiore o minore probabilità rispetto alle donne di compiere una determinata transizione. Questo è identificato da un valore della barra degli uomini (o delle donne) superiore o inferiore al 50%. Lo stato iniziale è misurato nel 2019, quello finale nel 2020. O=Occupazione, D=Disoccupazione, I=Inattività.

Fonte: Elaborazione degli autori su dati Eurostat.

1.3 Tendenze occupazionali per uomini e donne nella fase di ripresa economica post-pandemica

A partire dalla prima metà del 2021, il mercato del lavoro Italiano è entrato in una fase di crescita occupazionale. La ripresa si è poi consolidata ulteriormente nel 2022, quando il tasso di occupazione si è attestato al 60,1 per cento, quindi 1,1 punti percentuali sopra i livelli pre-pandemia e il valore più alto registrato dall'inizio della misurazione della serie ISTAT.

In questo contesto, è utile capire come l'occupazione femminile sia evoluta nella fase successiva alla fine dell'emergenza pandemica, sia in termini assoluti sia in termini relativi (i.e. rispetto all'evoluzione dell'occupazione maschile nello stesso periodo). Questo è interessante per tre ragioni principali. In primo luogo, come evidenziato sopra, la pandemia ha colpito in maniera particolarmente accentuata le donne nel mercato del lavoro. In questo contesto, è quindi interessante capire se le donne siano riuscite a recuperare il terreno perduto durante la successiva fase di ripresa economica. In secondo luogo, guardare alle tendenze occupazionali dal 2020 al 2022 è anche importante perché, come verrà evidenziato nella sezione successiva, le donne avevano, già prima della pandemia, un divario occupazionale consistente, che era anche legato al basso tasso di crescita economica e occupazionale in generale in Italia (i.e. sia per gli uomini che per le donne). In questo contesto, è interessante capire come l'occupazione maschile e femminile abbiano reagito in un periodo di crescita economica relativamente sostenuta, se confrontato con la media degli ultimi decenni. Infine, guardare alle tendenze occupazionali di uomini e donne nella fase post-pandemica è utile alla luce delle numerose iniziative di politica messe in piedi dall'inizio

della pandemia, prima fra tutte il PNRR. In questo caso, l'analisi si pone l'obiettivo di analizzare se e come questi interventi di politica pubblica abbiano avuto un effetto positivo sulla riduzione del divario occupazionale di genere, che spesso risulta tra gli obiettivi dichiarati dei suddetti interventi di policy¹⁰.

La ripresa economica che è seguita alla pandemia ha avuto un effetto ambiguo sul divario occupazionale di genere

Il quadro che emerge analizzando i dati tra il 2020 e il 2022 è piuttosto variegato. Il Pannello A del Grafico 12 mostra la variazione, in termini percentuali, dei tassi di occupazione, disoccupazione e partecipazione alla forza lavoro di uomini e donne, dal 2020 al 2022. Un valore positivo (negativo) nella barra indica quindi un aumento (diminuzione) dell'indicatore tra il 2020 e il 2022. Il risultato che emerge è che il tasso di occupazione ha registrato un andamento pressoché equivalente per uomini e donne (i.e. con un aumento, rispettivamente, di 2,6 e 2,7 punti percentuali tra il 2020 e il 2022). Durante lo stesso periodo, il tasso di partecipazione alla forza lavoro è aumentato più per le donne (+2,3 punti percentuali) rispetto agli uomini (+1,7 punti percentuali). Questa evoluzione lascia intendere che il tasso di disoccupazione è diminuito meno tra le donne che tra gli uomini. Infatti, il tasso di disoccupazione maschile è diminuito dall'8,6 al 7,1 per cento tra il 2020 e il 2022 (-1,5 punti percentuali). Nel mentre, il tasso di disoccupazione femminile è diminuito dal 10,4 al 9,4 per cento (-1 punto percentuale).

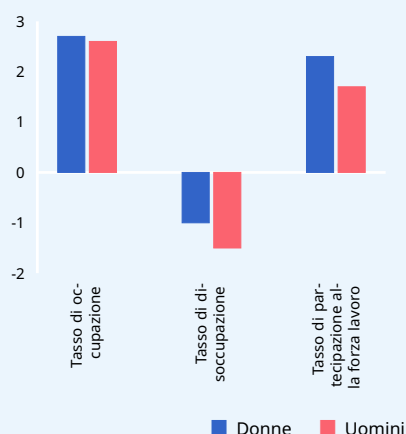
In generale, questo implica che le donne hanno sperimentato un maggiore aumento della partecipazione alla forza lavoro rispetto agli uomini, tra il 2020 e il 2022. Questo, però, si è tramutato principalmente in una maggiore propensione a transitare dall'inattività alla disoccupazione, piuttosto che in un aumento dell'occupazione femminile più pronunciato rispetto a quello sperimentato tra gli uomini. Anche se è difficile identificare le diverse ragioni dietro questa tendenza, sicuramente un ruolo importante può essere stato giocato dall'incertezza circa l'evoluzione macroeconomica nelle prime fasi di riapertura delle attività dopo la fine dell'emergenza pandemica. In particolare, il mercato del lavoro in Italia ha impiegato parecchio tempo prima di passare da una fase di contrazione del numero degli occupati a una fase, in un primo momento, di stabilizzazione, e in un secondo momento, di crescita occupazionale. In questo contesto, molte donne che avevano inizialmente abbandonato il mercato del lavoro e avevano smesso di cercare lavoro in assenza di possibilità di impiego (ed erano quindi diventate inattive, secondo la definizione dell'OIL), hanno ricominciato a cercare lavoro, seppure senza essere immediatamente occupate (e sono quindi diventate disoccupate).

Per analizzare meglio le tendenze occupazionali di uomini e donne durante le diverse fasi della pandemia, il Pannello B del Grafico 12 mostra la decomposizione della crescita annua dell'occupazione, tra occupazione maschile e femminile tra il 2019 e il 2022. Come evidenziato precedentemente, l'analisi dimostra come nel 2020 la contrazione occupazionale sia stata più accentuata tra le donne rispetto che tra gli uomini. Il trend si è però invertito nel 2021, quando l'aumento dell'occupazione femminile ha contribuito all'85,8 per cento dell'aumento totale annuo del livello di occupazione (pari a 110.000 posti di lavoro sui 128.000 creati in totale). Questa spinta è però venuta a mancare già a partire dal 2022, quando l'occupazione femminile ha contribuito solamente al 42,3 per cento dell'aumento totale del numero degli occupati (238.000 posti di lavoro sui 563.000 creati in totale).

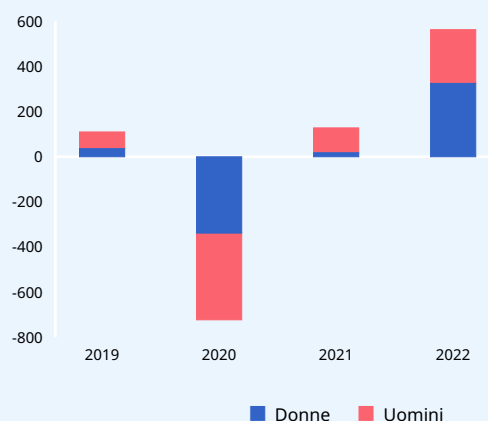
¹⁰ Rispetto a questo ultimo obiettivo dell'analisi, bisogna comunque fare le seguenti precisazioni. Per prima cosa, la discussione che verrà presentata in questa sezione non mira a condurre un'analisi causale degli interventi di politica pubblica. In questo senso, le conclusioni dovranno essere interpretate solo in chiave puramente descrittiva. In secondo luogo, molti interventi tra quelli appena implementati mirano ad avere un effetto benefico sull'occupazione femminile solo nel medio o lungo termine (ad esempio, questo è il caso per la costruzione di asili nido finanziati dal PNRR). Questo vuol dire che la mancanza di un effetto immediato sui divari occupazionali di genere non implica necessariamente che questo effetto non si verifichi in futuro.

► **Grafico 12. Evoluzione dei principali indicatori del mercato del lavoro per genere, 2020–2022**

Pannello A: Variazione dei tassi di occupazione, disoccupazione e partecipazione alla forza lavoro



Pannello B: Contributo dell'occupazione maschile e femminile alla variazione totale dell'occupazione



Fonte: Elaborazione degli autori su dati Eurostat.

È poi importante capire dove si è concentrata la crescita occupazionale maschile e femminile negli anni di ripresa economica post-pandemica in termini di settori economici. Questa domanda è interessante anche alla luce del fatto che, come evidenziato all'inizio del Capitolo, la maggiore contrazione occupazionale tra le donne rispetto agli uomini durante la pandemia, può essere spiegata, almeno in parte, da una diversa distribuzione di uomini e donne a livello settoriale prima della pandemia. La Tabella 1 risponde a questa domanda, presentando, separatamente per gli uomini e per le donne, (i) la crescita occupazionale in termini percentuali in un determinato settore tra il 2020 e il 2022, e (ii) la quota di donne e uomini che lavorava in quel determinato settore nel 2020. L'analisi adotta la classificazione delle attività economiche standard (NACE, revisione 2), che identifica 21 diversi settori di attività economica. L'informazione relativa alla quota occupazionale maschile o femminile in un determinato settore nel 2020 è importante, perché permette di capire se una data crescita occupazionale percentuale in quel determinato settore rappresenti un fenomeno significativo, o, piuttosto, riguardi semplicemente un numero limitato di persone (che tende a variare in termini percentuali anche in maniera significativa). Ad esempio, un aumento di qualche migliaio di unità di lavoratori in un settore relativamente piccolo, può implicare una crescita occupazionale alta in termini percentuali. Tuttavia, questo stesso aumento non rappresenta un'evoluzione particolarmente significativa in termini di occupazione totale di uomini e donne, a meno che il trend non prosegua nel tempo.

Per le donne, la crescita occupazionale successiva alla pandemia è stata trainata principalmente dal settore del turismo

Tenendo a mente queste considerazioni, la Tabella mostra come, per le donne, il settore che ha contribuito maggiormente alla crescita occupazionale tra il 2020 e il 2022 sia quello dei "Servizi di alloggio e ristorazione"¹¹. Questo settore impiegava il 6,7 per cento del totale delle occupate nel 2020, e ha visto un aumento del 10 per cento nel numero di donne impiegate. Questa tendenza rispecchia l'espansione del settore turistico negli anni successivi all'emergenza pandemica, con un aumento del numero di turisti sia Italiani che provenienti dall'estero. Altri

¹¹

L'analisi che verrà presentata nel Capitolo successivo, si occuperà di spiegare, tra le altre cose, le ragioni della diversa distribuzione di donne e uomini nei diversi settori economici. L'analisi attuale, punta invece solo a discutere le tendenze occupazionali a breve termine, nel periodo successivo alla fine dell'emergenza pandemica.

aumenti consistenti sono avvenuti per l'occupazione femminile nelle "Attività manifatturiere" (+5,2 per cento tra il 2020 e il 2022, partendo da una quota occupazionale dell'11,7 per cento), le "Attività amministrative e di servizi di supporto" (+5,1 per cento tra il 2020 e il 2022, partendo da una quota occupazionale del 5,3 per cento) e "Altre attività di servizi" (+8,3 per cento, partendo da una quota occupazionale del 4,5 per cento). Variazioni percentuali notevoli, sia di segno positivo che di segno negativo, si sono poi riscontrate in una serie di altri settori, che però rappresentavano una quota marginale dell'occupazione femminile nel 2020. In questi casi, quindi, è probabile che l'alta variazione percentuale rifletta solamente un andamento temporaneo.

► **Tabella 1. Variazione dell'occupazione maschile e femminile, 2020-2022, e quota occupazionale maschile e femminile in un determinato settore, 2020 (in percentuale)**

	Donne		Uomini	
	Occupazione 2020	Crescita occupazione 2020-2022	Occupazione 2020	Crescita occupazione 2020-2022
Agricoltura, silvicoltura e pesca	2,3	-1,6	4,9	-4,5
Attività estrattiva	0,0	-21,7	0,2	-3,2
Attività manifatturiere	11,7	5,2	24,3	-3,0
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	0,3	20,3	0,7	-3,5
Fornitura di acqua	0,4	7,7	1,5	0,9
Costruzioni	1,1	13,2	9,6	13,8
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazioni di autoveicoli e motocicli	13,9	-2,0	13,9	-1,4
Trasporto e magazzinaggio	2,4	2,7	6,9	3,3
Servizi di alloggio e ristorazione	6,7	10,0	5,1	5,3
Servizi di informazione e comunicazione	2,0	12,6	3,3	9,7
Attività finanziarie e assicurative	3,1	-2,6	2,5	-4,0
Attività immobiliari	0,8	-9,6	0,5	13,4
Attività professionali, scientifiche e tecniche	7,3	0,5	5,9	0,4
Attività amministrative e di servizi di supporto	5,3	5,1	3,5	3,7
Amministrazione pubblica e difesa	4,4	-6,4	6,0	-5,1
Istruzione	12,6	-1,8	3,0	-0,3
Sanità e assistenza sociale	13,8	0,8	4,0	-3,9
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento	1,3	6,1	1,4	-4,1
Altre attività di servizi	4,5	8,3	2,0	-4,1
Attività di famiglie e convivenze	5,9	-5,6	0,6	-2,8
Attività di organizzazioni e organismi extraterritoriali	0,1	30,7	0,1	-12,6

Fonte: Elaborazione degli autori su dati Eurostat.

Guardando alle tendenze occupazionali tra gli uomini, appare invece come il settore che ha maggiormente contribuito alla crescita dei posti di lavoro nella fase post-pandemica sia quello delle "Costruzioni". In particolare, questo settore rappresentava il 9,6 per cento del totale degli occupati di sesso maschile nel 2020, e ha visto una crescita del numero di uomini occupati pari al 13,8 per cento. Una serie di interventi pubblici, come il cosiddetto "superbonus", hanno sicuramente contribuito all'espansione del numero dei posti di lavoro in questo settore, che è tradizionalmente dominato da uomini (i.e. per le donne, questo settore rappresentava solamente

l'1,1 per cento dell'occupazione totale nel 2020)¹². Aumenti significativi nel numero degli occupati si sono anche registrati nei settori del "Trasporto e magazzinaggio" (+3,3 per cento tra il 2020 e il 2022, partendo da una quota occupazionale del 6,9 per cento nel 2020), in quello dei "Servizi di alloggio e ristorazione" (+5,3 per cento, partendo da una quota occupazionale del 5,1 per cento) e in quello dei "Servizi di informazione e comunicazione" (+9,7 per cento, partendo da una quota occupazionale del 3,3 per cento).

Tuttavia, i nuovi posti di lavoro sono stati spesso a tempo parziale e con contratti a tempo determinato

Un altro elemento che è importante considerare riguarda la qualità dei posti di lavoro creati per uomini e donne nella fase successiva alla pandemia. Il Grafico 13 mostra il contributo di ogni tipologia occupazionale alla crescita di posti di lavoro per uomini e donne tra il 2020 e il 2022. Ad esempio, la parte sinistra della figura differenzia tra aumento di posti di lavoro a carattere dipendente e l'aumento di posti di lavoro autonomi. La somma delle due barre di ogni colore (in questo caso, azzurro per gli uomini e arancione per le donne) all'interno di ogni riquadro della figura è sempre uguale a uno. Un valore positivo della barra indica un aumento dei posti di lavoro di quella categoria, mentre un valore negativo ne evidenzia una diminuzione. Ad esempio, se l'occupazione maschile è aumentata di 100 unità tra il 2020 e il 2022, corrispondente a 80 nuovi posti di lavoro a tempo determinato e 20 posti di lavoro a tempo indeterminato, allora le due barre avranno valore di 0,8 e 0,2. Se invece lo stesso aumento occupazionale di 100 unità è stato raggiunto tramite un aumento di 120 posti di lavoro a tempo determinato e una riduzione di 20 unità di posti di lavoro a tempo indeterminato, allora le due barre avranno un valore pari a 1,2 e -0,2, rispettivamente.

Il quadro che emerge è che l'aumento occupazionale successivo alla pandemia è stato di maggiore qualità per gli uomini, rispetto alle donne, almeno se si guarda alle forme contrattuali prevalenti durante la fase di ripresa economica¹³. In particolare, tra il 2020 e il 2022, tra gli uomini è aumentato il numero di lavoratori dipendenti mentre è diminuito quello dei lavoratori autonomi. Per le donne, invece, è aumentato il numero di lavoratrici dipendenti, mentre il numero di lavoratrici autonome è rimasto sostanzialmente invariato. Questo implica che, tra il 2020 e il 2022, la quota di dipendenti sul totale degli occupati è aumentata tra gli uomini, rispetto alle donne.

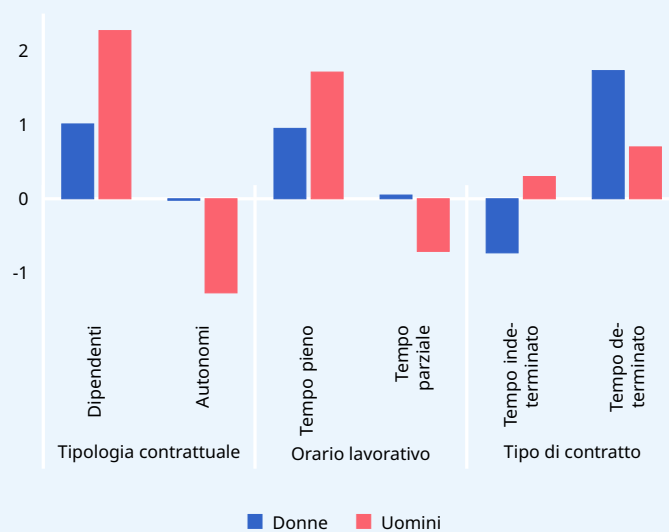
Un quadro simile emerge guardando all'evoluzione degli occupati a tempo pieno e parziale tra il 2020 e il 2022. In particolare, tra gli uomini è aumentato il numero di lavoratori a tempo pieno, mentre è diminuito quello dei lavoratori a tempo parziale. Tra le donne, invece, si è registrato un aumento del numero delle lavoratrici a tempo pieno ed è rimasto sostanzialmente invariato il numero delle lavoratrici a tempo parziale. Questo vuol dire che, tra il 2020 e il 2022, è aumentata la quota dei lavoratori a tempo pieno tra gli uomini, rispetto alle donne.

Infine, i dati sull'evoluzione occupazionale per tipo di contratto mostrano un quadro ancora più svantaggioso per le donne. In particolare, tra gli uomini, vi è stato un aumento sia degli occupati a tempo determinato che degli occupati a tempo indeterminato. Il numero dei lavoratori a tempo determinato ha contribuito relativamente di più alla crescita occupazionale totale, come è normale in una fase di ripresa economica. Invece, tra le donne, il numero delle lavoratrici a tempo determinato è aumentato, mentre quello delle lavoratrici a tempo indeterminato era nel 2022 ancora inferiore ai valori registrati nel 2020. Questo vuol dire che tra le donne, la crescita occupazionale avvenuta a partire dalla fine dell'emergenza pandemica, ha implicato esclusivamente una crescita di posti di lavoro a tempo determinato.

¹² L'espansione del settore delle "Costruzioni" sembra avere drenato posti di lavoro nella "Manifattura", che ha visto un calo del numero di occupati di sesso maschile pari al 3 per cento.

¹³ Come menzionato nell'Introduzione al Rapporto, il riferimento a lavoro di qualità non si deve intendere come indicativo della definizione di lavoro dignitoso promossa dall'OIL. Piuttosto, il termine viene associato di volta in volta ad alcuni aspetti lavorativi (ad esempio, salari o forma contrattuale) più vantaggiosi.

► **Grafico 13. Contributo alla crescita occupazionale, per genere, 2020-2022 (in percentuale)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati Eurostat.

► 2 Divari occupazionali di genere pre-pandemia

Questo capitolo presenta gli indicatori principali dei divari di genere nel mercato del lavoro preesistenti la pandemia in Italia (i.e. utilizzando il 2019 come ultimo anno di riferimento), confrontando la situazione Italiana con quella di altri paesi europei. L'analisi è complementare a quella presentata fino ad ora e serve a chiarire come, per promuovere un mercato del lavoro più equo e inclusivo durante la ripresa, bisognerà affrontare sia i deficit occupazionali generati dalla pandemia, sia i divari di genere nell'accesso all'occupazione che la precedevano. La prima sezione del capitolo (2.1) presenta l'analisi degli indicatori di partecipazione al mercato del lavoro (i.e. occupazione, disoccupazione e tasso di attività), con l'intento di misurare i divari di genere nell'accesso al lavoro. La seconda sezione del capitolo (2.2) si concentra invece sugli indicatori relativi alla qualità del lavoro svolto, per studiare gli eventuali differenziali esistenti tra gli uomini e le donne che hanno un lavoro.

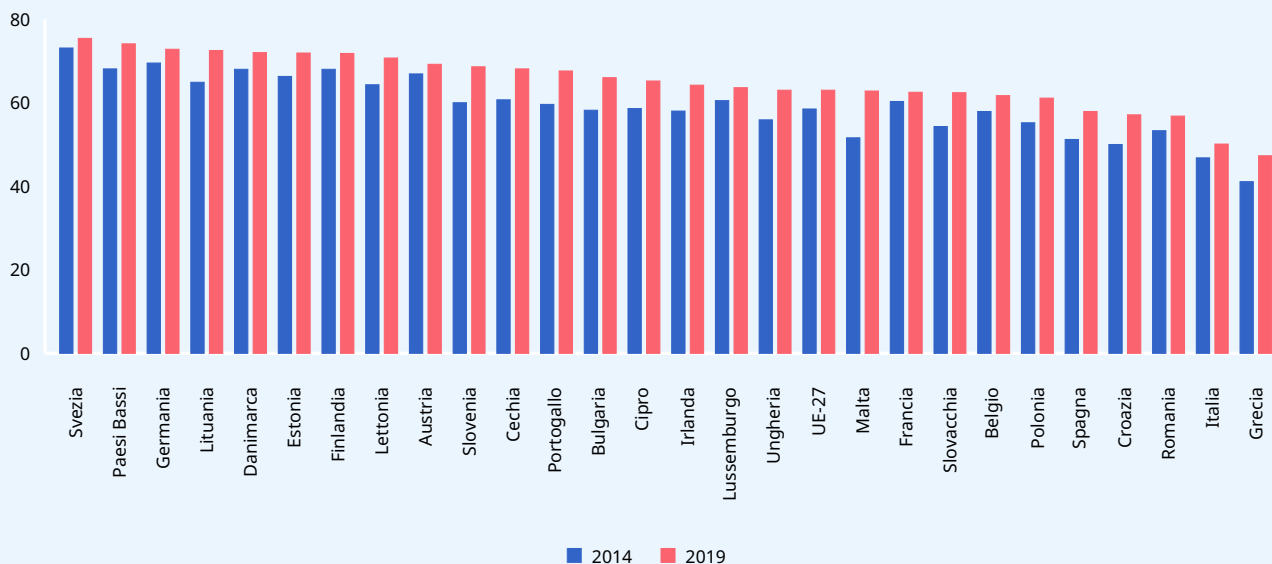
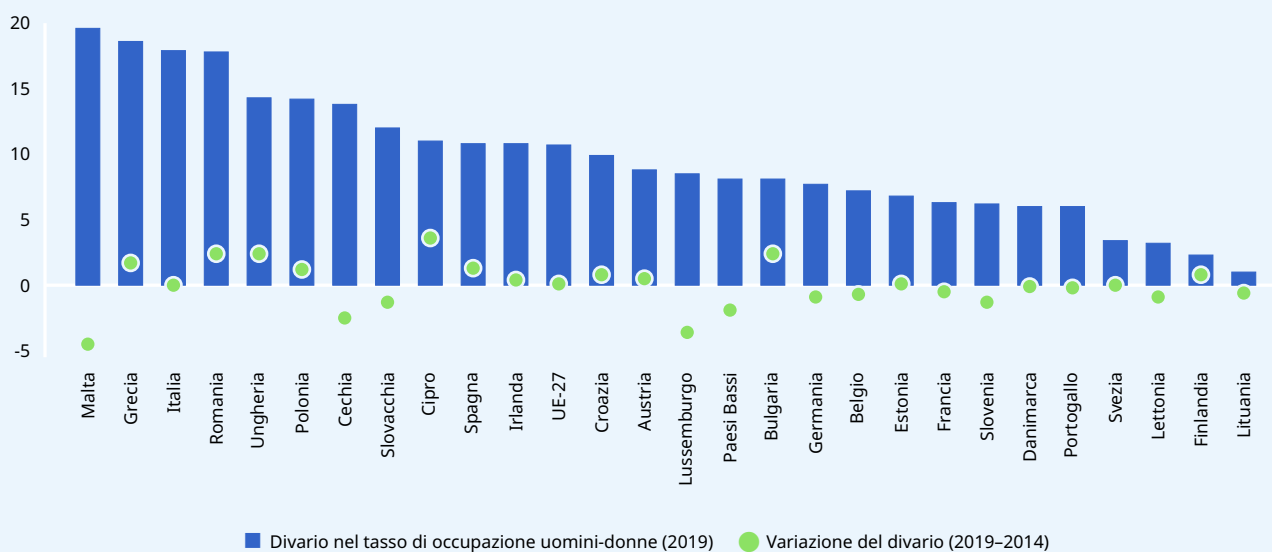
2.1 Accesso al mercato del lavoro

Il tasso di occupazione femminile in Italia è tra i più bassi in Europa

Le donne nel mercato del lavoro italiano hanno dei tassi di occupazione tra i più bassi in Europa e sostanzialmente inferiori rispetto a quelli registrati tra gli uomini. Iniziando dal confronto europeo, il tasso di occupazione femminile prima della pandemia (i.e. nel 2019) era pari al 50,1 per cento per la fascia d'età 15-64 (Grafico 14, pannello A). Questo rappresentava il secondo valore più basso dopo la Grecia, mentre la media europea era del 63 per cento e i paesi del nord Europa registravano valori intorno al 75 per cento. Il tasso di occupazione femminile era poi aumentato dal 2014 al 2019 (+3,3 punti percentuali), ma meno della media europea (+4,5 punti percentuali). Come menzionato nel capitolo precedente, la pandemia ha poi interrotto questo periodo di crescita, portando ad una netta diminuzione del tasso d'occupazione femminile.

Un basso tasso di occupazione femminile può essere ricollegato ad un basso tasso di occupazione in generale in Italia (i.e. anche fra gli uomini), ma anche a delle differenze di genere particolarmente marcate (i.e. un divario particolarmente accentuato tra il tasso di occupazione maschile e quello femminile, a parità di tasso di occupazione in generale). La seconda ipotesi sembra particolarmente rilevante nel contesto italiano. In particolare, il tasso di occupazione maschile in Italia era nel 2019 di 17,9 punti percentuali maggiore di quello femminile (Grafico 12, pannello B). Questo rappresenta il terzo divario di genere più alto in Europa, dopo Malta e la Grecia. A confronto, il divario occupazionale di genere era in media pari a 10,7 punti percentuali in Europa, ma valori inferiori erano registrati in Francia (6,3 punti) e Germania (7,7 punti), mentre i paesi baltici e scandinavi raggiungevano quasi la parità di genere in termini di tassi di occupazione.

Malgrado il tasso di occupazione femminile sia aumentato tra il 2014 e il 2019 (Grafico 14, pannello A), il divario tra tasso di occupazione maschile e femminile è rimasto stabile (Grafico 14, pannello B). Questo vuol dire che, nonostante le donne partissero nel 2014 da una situazione svantaggiata nel mercato del lavoro rispetto agli uomini, la loro situazione è migliorata in maniera equiparabile a quella degli uomini. Tutto ciò ha portato a una stabilizzazione del divario occupazionale di genere, invece che a una sua riduzione, come si sarebbe potuto auspicare. Questo lascia intendere che il divario occupazionale di genere abbia origini strutturali in Italia: periodi di crescita economica aumentano i tassi di occupazione maschile e femminile in maniera simile, ma non riescono a diminuire i divari di genere, in assenza di interventi mirati a correggere queste disuguaglianze. È anche importante considerare come la relativa stabilità del divario occupazionale di genere in Italia contrasti con le tendenze verificatesi in altre economie avanzate, dove in media il divario tra il tasso di occupazione maschile e quello femminile è diminuito negli ultimi anni (Albanesi et al. 2022; Buono e Polselli 2022).

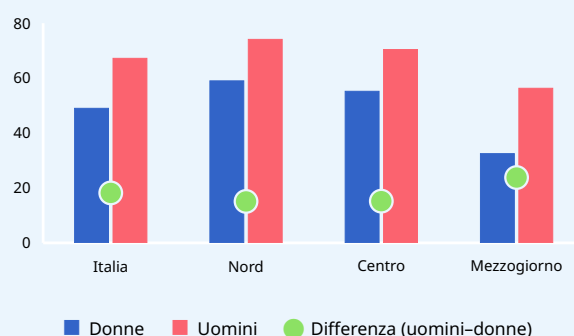
► **Grafico 14. Occupazione femminile e divari di genere (in percentuale)****Pannello A: Tasso di occupazione femminile, 2014 e 2019****Pannello B: Divario di genere nel tasso di occupazione nel 2019 e variazione del divario, 2014-2019**

Fonte: Eurostat.

È poi importante notare come in Italia, le differenze di genere nell'accesso all'occupazione non siano omogenee tra regioni, ma risultano invece più pronunciate nelle aree del Sud. In particolare, il divario tra tasso d'occupazione maschile e femminile è praticamente uguale al Nord e al Centro Italia (i.e. rispettivamente, 15,1 e 15,2 punti percentuali nel 2019). Nelle regioni del Sud, questo divario si allarga fino a raggiungere i 23,8 punti percentuali (Grafico 15). Le regioni del Sud Italia presentano quindi i tassi d'occupazione più bassi in generale, i.e. in media per uomini e donne, e anche i divari di genere più ampi. Come termine di confronto, un uomo del Sud Italia

ha una probabilità di essere occupato simile a quella registrata da una donna del Centro Italia e inferiore a quella di una donna del Nord Italia. Allo stesso tempo, una donna del Sud Italia ha una probabilità di essere occupata che è quasi la metà di quella di una donna del Nord Italia, e addirittura 2,3 volte inferiore a quella di un uomo del Nord Italia.

► **Grafico 15. Tassi di disoccupazione maschile e femminile e differenza tra tasso di occupazione maschile e femminile, 2019**

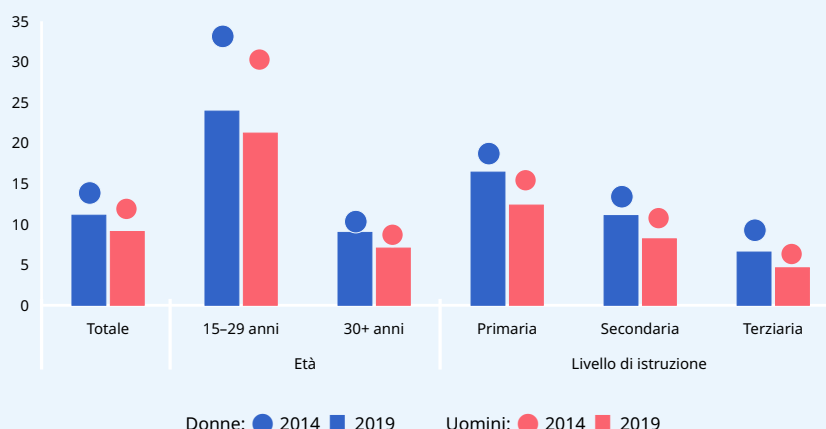


Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Le donne registrano anche un più alto tasso di disoccupazione

Le donne hanno poi una maggiore probabilità rispetto agli uomini di essere disoccupate. A livello generale, le donne presentavano nel 2019 un tasso di disoccupazione di due punti percentuali maggiore rispetto a quello degli uomini (11,1 e 9,1 per cento, rispettivamente) (Grafico 16). Questi valori sono diminuiti notevolmente rispetto a quelli registrati all'apice della crisi finanziaria nel 2014, quando i tassi di disoccupazione erano di circa tre punti percentuali più alti sia per gli uomini sia per le donne. Tassi di disoccupazione superiori tra le donne rispetto agli uomini si riscontrano in misura simile tra i giovani (15-29) e gli adulti (30+), così come tra i lavoratori di ogni classe educativa (i.e. primaria, secondaria e terziaria). Il rapporto tra il tasso di disoccupazione femminile e quello maschile è sostanzialmente comparabile tra questi gruppi. Mentre il tasso di disoccupazione è maggiore tra le donne rispetto agli uomini, il profilo di durata della disoccupazione sembra simile tra i due gruppi, se non leggermente a favore delle donne (Riquadro 1).

► **Grafico 16. Tasso di disoccupazione per genere e per categorie di lavoratori, 2014-2019**



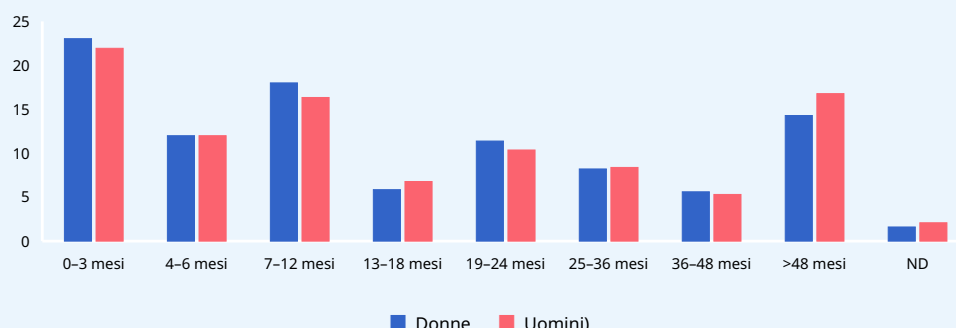
Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

► **Riquadro 1: Profili di durata della disoccupazione tra uomini e donne**

Analizzare la durata della disoccupazione è importante, sia perché permette di speculare sulle sue possibili cause (ad esempio, la disoccupazione di breve termine è spesso di tipo frizionale) sia perché una maggiore permanenza nella disoccupazione rischia di aumentare le conseguenze negative. Ad esempio, i disoccupati a lungo termine (i.e. coloro i quali sono disoccupati da più di un anno) hanno un maggior rischio di perdita di capitale umano e abbandono del mercato del lavoro.

I dati suggeriscono che non ci siano però sostanziali differenze nella durata della disoccupazione tra uomini e donne in Italia (Grafico 17). Le donne disoccupate hanno una maggiore probabilità rispetto agli uomini di essere in questo stato da meno di un anno. Ad esempio, il 23 per cento delle donne disoccupate lo è da meno di tre mesi, rispetto al 21,9 per cento degli uomini. Uomini e donne hanno poi una distribuzione molto simile in tutte le fasce che vanno dai 13 ai 48 mesi di disoccupazione, mentre gli uomini hanno una maggiore probabilità di essere disoccupati da più di 48 mesi: questa è una situazione che coinvolge quasi il 17 per cento degli uomini disoccupati, rispetto al 14,3 per cento delle donne.

In generale, sia tra gli uomini che tra le donne, la durata della disoccupazione varia notevolmente a seconda dei livelli educativi, con gli individui poco qualificati che hanno una probabilità sostanzialmente superiore rispetto a quelli altamente qualificati di restare disoccupati per lungo termine. Ad esempio, nel 2019, un disoccupato su cinque tra quelli con educazione primaria, cercava lavoro da più di due anni, mentre questa condizione riguardava meno di un disoccupato su dieci tra quelli con educazione terziaria. Anche su questo aspetto, non si riscontrano differenze sostanziali tra uomini e donne.

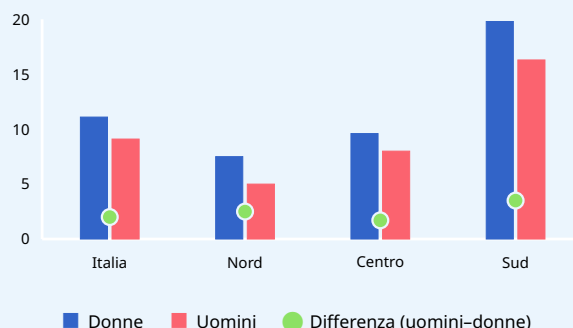
► **Grafico 17. Distribuzione dei disoccupati per categorie di durata, 2019 (in percentuale)**

Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Anche per quanto riguarda i tassi di disoccupazione, importanti differenze emergono tra macroaree regionali. In particolare, i tassi di disoccupazione sono più alti al Sud, sia per gli uomini sia per le donne, rispetto alle regioni del Centro e del Nord. All'interno di ogni macroarea, le donne presentano poi dei tassi di disoccupazione superiori rispetto a quegli degli uomini (Grafico 18). La differenza tra i tassi di disoccupazione femminile e maschile varia anche tra regioni, in maniera leggermente diversa rispetto a quanto riportato sopra per i tassi di occupazione. Il divario di genere nei tassi di disoccupazione è infatti più basso nelle regioni del Centro (1,6 punti percentuali), seguite dalle regioni del Nord (2,5 punti percentuali) e dalle regioni del Sud Italia (i.e. 3,5 punti percentuali). In ogni caso, queste differenze di divari di genere tra macroaree sono meno accentuate rispetto a quanto riportato sopra per i tassi di occupazione. Per la disoccupazione, più che la dinamica di genere, la componente principale sembra infatti essere legata all'area geografica.

Questo può essere legato a due fattori. In primo luogo, una più bassa crescita economica e minori opportunità occupazionali al Sud aumentano il tasso di disoccupazione sia per gli uomini che per le donne. La probabilità di essere disoccupati, in media tra uomini e donne, è infatti circa tripla tra le persone del Sud rispetto a quelle del Nord, e doppia se si confrontano le persone che abitano al Sud con quelle che abitano nel Centro. In secondo luogo, i molti ostacoli alla partecipazione delle donne alla forza lavoro che sono presenti nel Sud Italia, fanno in modo che le donne non entrino proprio nel mondo del lavoro (i.e. risultino quindi inattive, e non disoccupate). Questo si tramuta in un divario di genere nel tasso di disoccupazione al Meridione relativamente basso, ma solo perché molte donne non cercano lavoro. Più avanti nel Capitolo, si presenteranno le ragioni che spingono una quota così alta di donne a non partecipare al mercato del lavoro.

► **Grafico 18. Tassi di disoccupazione maschile e femminile nel 2019 per macro-regioni, e differenza tra tasso di disoccupazione maschile e femminile (in percentuale)**

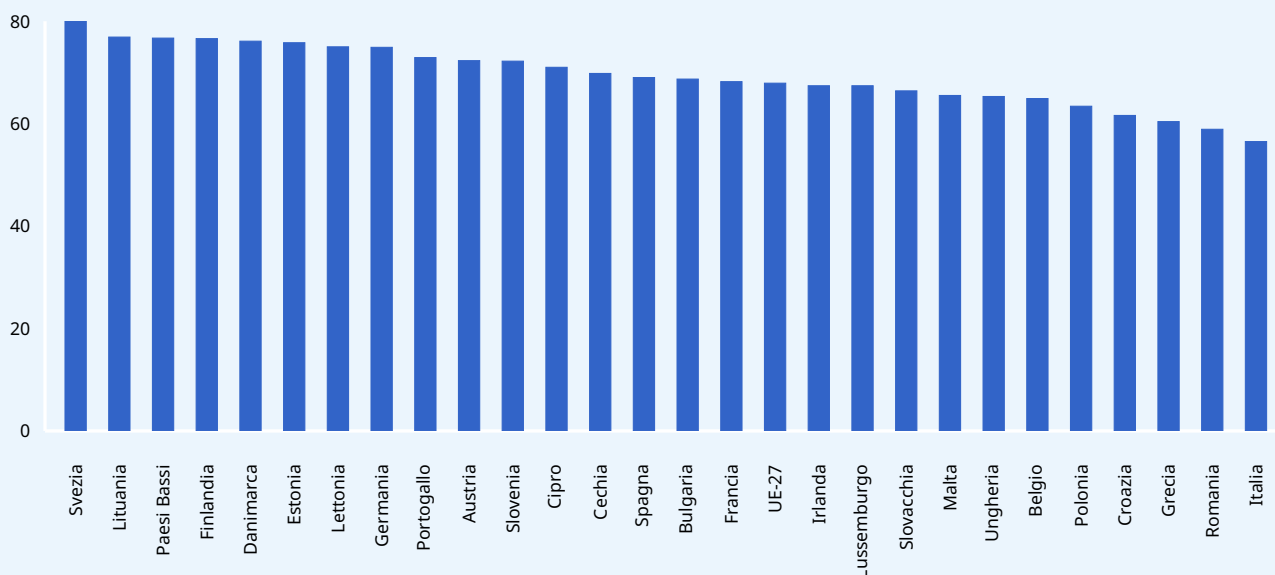
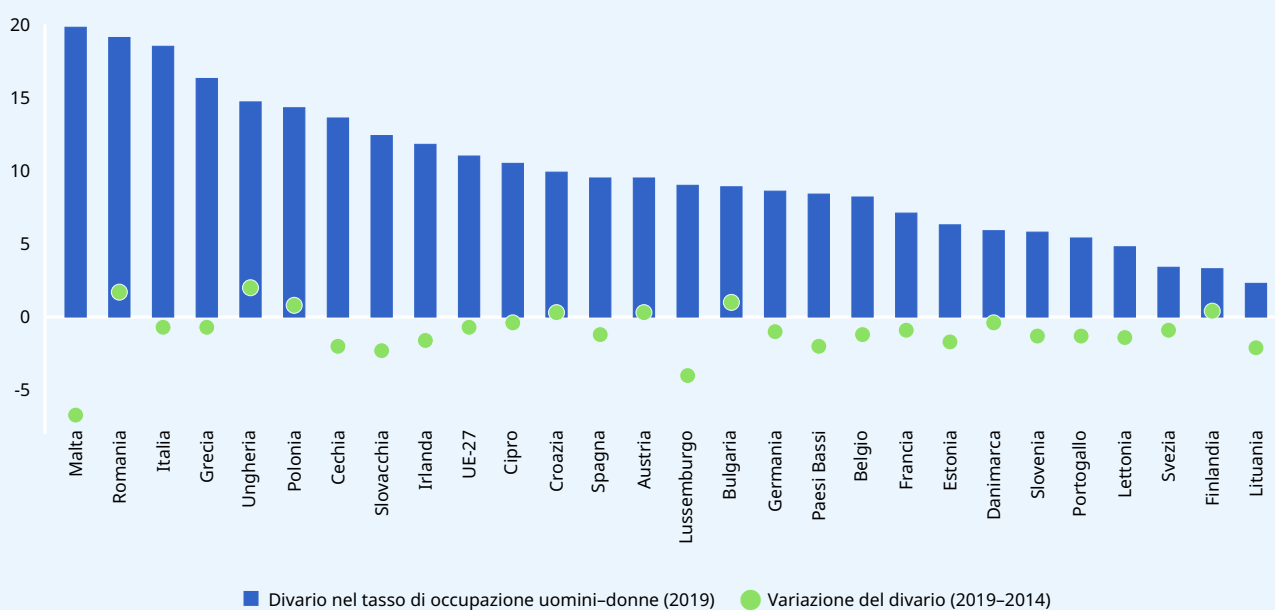


Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

La partecipazione alla forza lavoro è inoltre molto più bassa tra le donne rispetto agli uomini

Anche se i tassi di disoccupazione sono più alti tra le donne rispetto agli uomini in tutte le categorie analizzate, queste differenze non spiegano nella loro interezza i divari di genere osservati per quanto riguarda i tassi d'occupazione all'inizio del Capitolo. Un ruolo molto più importante, in questo senso, lo giocano i tassi di partecipazione alla forza lavoro, che sono sostanzialmente diversi tra uomini e donne. Questo vuol dire che il basso tasso di occupazione femminile in Italia si spiega principalmente con il fatto che una percentuale molto alta di donne in Italia restano inattive, quindi al di fuori del mercato del lavoro. Questo aspetto è fondamentale per definire e implementare politiche che favoriscano la piena partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Infatti, questi interventi devono raggiungere, in primo luogo, le donne inattive, che costituiscono un enorme potenziale inespresso in termini di crescita economica e inclusione sociale. Senza il loro inserimento all'interno del mercato del lavoro, le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro sono altrimenti destinate a persistere.

In particolare, l'Italia presenta dei tassi di partecipazione femminile alla forza lavoro tra i più bassi in Europa e dei divari di genere tra i più alti. Nel 2019, il tasso femminile di partecipazione alla forza lavoro per la categoria 15-64 anni era il più basso in Europa, con un valore pari al 56,5 per cento rispetto ad una media europea del 67,9 per cento (Grafico 19, pannello A). Allo stesso tempo, il divario di genere nel tasso di partecipazione era pari a 18,5 punti percentuali in Italia nel 2019, il terzo valore più alto in Europa dopo Malta e la Romania (Grafico 19, pannello B). Questo divario è diminuito di soli 0,7 punti percentuali dal 2014 al 2019, un progresso che è in linea con la variazione media registrata in Europa, ma che indica come la chiusura del divario di partecipazione alla forza lavoro richiederà parecchio tempo. Ai ritmi attuali, le donne avranno infatti un tasso di partecipazione alla forza lavoro uguale a quello registrato fra gli uomini solamente fra più di 130 anni.

► **Grafico 19. Partecipazione femminile alla forza lavoro****Pannello A: Tasso di partecipazione femminile alla forza lavoro, 2019****Pannello B: Divario di genere nel tasso di partecipazione nel 2019 e variazione del divario, 2014-2019**

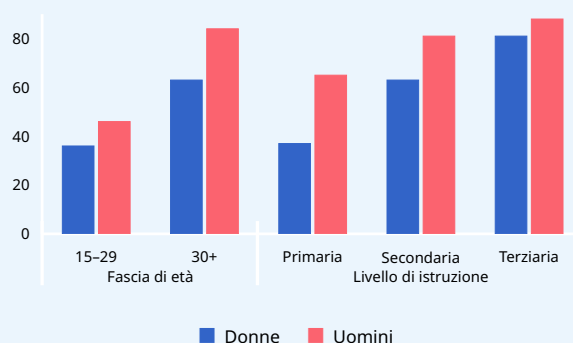
Fonte: Elaborazione degli autori su dati Eurostat.

Il divario di genere nella partecipazione alla forza lavoro è più alto tra gli adulti e i lavoratori con bassi livelli di qualifiche

Le donne hanno quindi una probabilità di partecipare alla forza lavoro sostanzialmente inferiore rispetto a quella degli uomini in Italia. Questo divario è presente per tutte le fasce d'età e tutti i livelli d'educazione, anche se l'ampiezza del divario varia notevolmente tra gruppi (Grafico 20). Il tasso di partecipazione alla forza lavoro tra i giovani (15–29 anni) è infatti pari al 36 per cento per le donne e al 46 per cento per gli uomini, per un divario di genere di 10 punti percentuali. Tra gli adulti (sopra i 30 anni), questo divario sale a 21 punti percentuali (i.e. il tasso di partecipazione femminile è pari al 63 per cento, mentre quello maschile è dell'84 per cento). Un divario di genere inferiore tra i giovani rispetto al divario tra gli adulti può essere spiegato da diversi fattori, inclusi una maggiore probabilità di essere ancora impegnati in percorsi educativi e di formazione o l'impatto occupazionale derivante dalla nascita di figli, che per molte coppie arrivano dopo i 30 anni.

In maniera simile, il divario di genere nella partecipazione alla forza lavoro decresce con il livello di istruzione. Tra gli individui con educazione primaria, il divario tra uomini e donne è pari a 28 punti percentuali: solo il 27 per cento delle donne in questo gruppo è nel mercato del lavoro, rispetto al 65 per cento degli uomini. Questo vuol dire che un uomo con educazione primaria ha una probabilità di partecipare alla forza lavoro che è più che doppia rispetto a quella di una donna con il suo stesso livello educativo. Il divario di genere è invece quattro volte inferiore tra gli individui con educazione terziaria, gruppo in cui partecipano alla forza lavoro l'81 per cento delle donne e l'88 per cento degli uomini. La differenza nel divario di genere a seconda del livello di educazione acquisito può essere spiegata, tra le altre cose, da una differenza nel ritorno atteso dalla partecipazione alla forza lavoro. In particolare, le donne che hanno acquisito un livello educativo avanzato rinunciano più difficilmente a partecipare al mercato del lavoro, anche a seguito degli sforzi intrapresi per terminare la propria formazione.

► **Grafico 20. Tasso di partecipazione alla forza lavoro maschile e femminile, per gruppi di età e livelli di qualificazione, 2019**

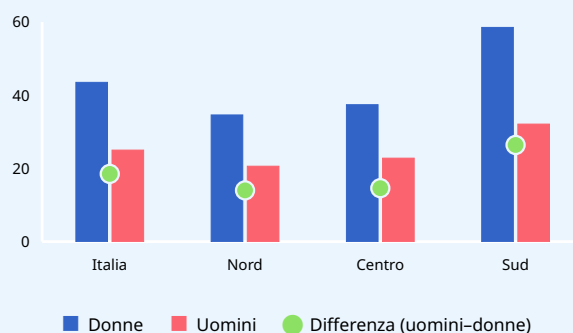


Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Anche in questo caso, si riscontrano differenze sostanziali nel tasso di partecipazione alla forza lavoro tra uomini e donne in diverse macroaree geografiche (Grafico 21). In particolare, il tasso di inattività in Italia è più alto al Sud, rispetto al Centro e al Nord. Tuttavia, e a differenza di quanto visto precedentemente rispetto al tasso di disoccupazione, le differenze di genere sono molto più marcate rispetto a quelle geografiche. Ad esempio, la differenza nel tasso di inattività maschile tra Nord e Sud Italia è pari a 11,5 punti percentuali, mentre scende sotto i 10 punti percentuali se si confrontano i tassi di inattività maschili al Centro e al Sud Italia. In confronto, la differenza tra tasso di inattività femminile e maschile è pari a 14 punti percentuali al Nord, 14,6 punti percentuali al Centro e 26,4 punti percentuali al Sud. Una donna del Sud Italia ha quindi una probabilità di essere fuori dal mercato del lavoro doppia rispetto ad un uomo del Sud Italia, e tripla rispetto ad un uomo del Nord Italia.

L'analisi dei diversi indicatori di accesso al mercato del lavoro per uomini e donne tra macro-regioni, lascia quindi intendere come le differenze di genere nel tasso di occupazione tra aree geografiche (Grafico 15) siano per lo più legate a differenze nell'accesso al mercato del lavoro (Grafico 21), mentre le differenze nel tasso di disoccupazione (Grafico 18) giocano un ruolo relativamente marginale nel spiegare le differenze tra uomini e donne in diverse regioni. In breve, l'ampio divario occupazionale di genere in Italia si lega principalmente al fatto che le donne non partecipano al mercato del lavoro, per una serie di ragioni che verranno evidenziati nel resto della discussione. Aumentare la quota di donne che lascia l'inattività e entra nel mercato del lavoro, rappresenta quindi un primo passo fondamentale per abbattere le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro. Ciò porterebbe a un più alto tasso di occupazione femminile e a un minore divario in termini di accesso alle risorse economiche, instaurando una dinamica positiva per cui l'incremento dell'occupazione femminile, soprattutto se distribuita equamente tra settori di attività economica e occupazioni diverse, contribuirebbe ad abbattere stereotipi di genere e altre forme di discriminazione, a generare ulteriori incentivi per le donne ad entrare nel mercato del lavoro e a seguire carriere lavorative ben retribuite.

► **Grafico 21. Tasso di inattività maschile e femminile nel 2019 per macro-regioni, e differenza tra tasso di inattività maschile e femminile**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Il carico di lavoro domestico svolto dalle donne è una delle ragioni principali dietro il loro più basso tasso di partecipazione al mercato del lavoro

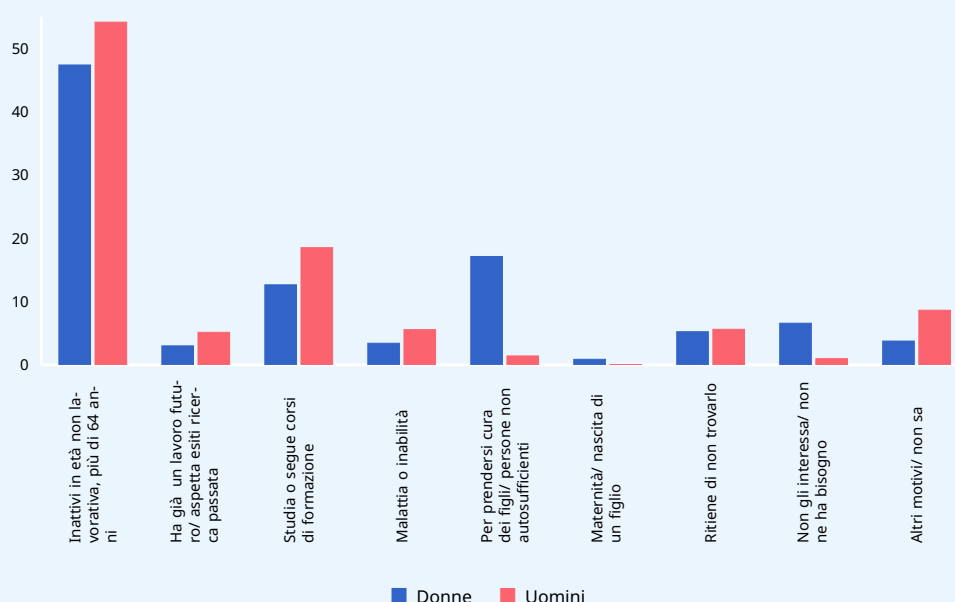
Tornando all'analisi a livello aggregato nazionale, un aspetto importante da considerare quando si parla della partecipazione alla forza lavoro riguarda le ragioni che portano a restare fuori dal mercato del lavoro. Questo aiuta a qualificare se questa decisione rappresenta una scelta forzata derivante da altre responsabilità, come un maggiore carico di compiti domestici, oppure una decisione presa in autonomia o per considerazioni non strettamente legate al mercato del lavoro (e.g. preferenze di vita, malattia). I dati dimostrano che, non solo le donne partecipano sostanzialmente meno degli uomini alla forza lavoro, ma anche che le ragioni per cui lo fanno sono profondamente diverse (Grafico 22).

In particolare, più della metà degli uomini che sono inattivi, hanno superato i 64 anni e quindi sono fuori dal mercato del lavoro principalmente per ragioni anagrafiche. Questo vale per il 54 per cento degli uomini fuori dalla forza lavoro, rispetto al 47 per cento delle donne. Gli uomini inattivi hanno poi una maggiore probabilità rispetto alle donne di avere un lavoro a cui aspettano di tornare, oppure di essere in percorsi educativi o di formazione professionale. Questo riguarda il 18,5 per cento degli uomini, in confronto al 12,6 per cento delle donne. Questa quota di inattivi,

pur avendo abbandonato temporaneamente il mercato del lavoro, è probabile che vi rientri entro breve, alla fine del percorso formativo intrapreso. In netto contrasto, circa il 17 per cento delle donne inattive è fuori dal mercato del lavoro perché deve prendersi cura dei figli o di membri familiari non autosufficienti. Questa situazione riguarda solo l'1 per cento degli uomini inattivi¹⁴.

In sostanza, le differenze di genere nella partecipazione al mercato del lavoro possono essere ricollegate, almeno in parte, a una diversa distribuzione del carico lavorativo domestico, che impedisce alle donne di partecipare pienamente alla forza lavoro. Una più equa retribuzione del lavoro domestico non-retribuito libererebbe quindi questo potenziale inespresso, permettendo a molte donne di entrare nel mondo del lavoro. Questa redistribuzione del lavoro domestico può avvenire tra uomini e donne all'interno della famiglia e/o tra famiglia e mercato, quando questi servizi di cura vengono affidati a fornitori esterni, del settore pubblico o privato. Nel resto del rapporto, si farà luce su quale strumento sia più efficace in tal senso, e quali politiche pubbliche possono essere prese in considerazione.

► **Grafico 22. Distribuzione degli inattivi per ragioni della permanenza fuori dal mercato del lavoro, 2019**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Le ragioni dell'inattività possano variare anche considerevolmente a seconda del livello di educazione degli individui. Ad esempio, la percentuale di inattivi che è fuori dal mercato del lavoro perché è impegnata in un percorso educativo o in un corso di formazione aumenta considerevolmente all'aumentare del livello educativo. In particolare, questa percentuale è pari al 10,9 per cento degli inattivi con educazione primaria, mentre sale fino al 22,8 per cento tra gli inattivi con educazione terziaria. Un'eccezione in tal senso riguarda però il fatto che la percentuale di donne che risultano inattive per prendersi cura dei figli o di altri familiari non-autosufficienti risulta pressoché costante tra i diversi livelli educativi: questa condizione riguarda infatti circa il 15 per cento delle donne con educazione primaria, il 23 per cento di quelle con educazione secondaria e il 17

¹⁴ Una quota simile di donne e uomini è invece fuori dal mercato del lavoro perché ritiene di non trovare lavoro. Questi sono lavoratori cosiddetti scoraggiati, che vorrebbero lavorare, ma hanno smesso di cercare lavoro. Infine, una quota superiore di donne inattive dichiara di essere fuori dal mercato del lavoro perché non interessata a lavorare.

per cento di quelle con educazione terziaria. Questo suggerisce che per le donne non vi è una sostanziale diminuzione del carico lavorativo in ambito domestico a seguito dell'ottenimento di un livello educativo più alto, e che queste responsabilità continuano a pesare sulla loro capacità di entrare nel mercato del lavoro.

Divari di genere emergono ancora prima di entrare nel mercato del lavoro, ad esempio al momento della scelta del percorso formativo

È importante considerare che i dati presentati fino ad ora per spiegare i differenziali di genere nella partecipazione alla forza lavoro si basano su informazioni che vengono fornite dalle donne nel momento in cui sono già inattive. Come si è visto, nella maggiore parte dei casi, la motivazione che viene fornita per spiegare la loro inattività è legata a responsabilità di cura a livello domestico. Tuttavia, questo non deve far perdere di vista la presenza di altri ostacoli, anch'essi di natura strutturale, che hanno portato una quota maggiore di donne a diventare inattive nel mercato del lavoro. Tali motivazioni sulle cause profonde dell'inattività, rischiano di non emergere nelle risposte fornite durante interviste campionarie a donne che sono già inattive, ma sono altrettanto importanti per spiegare gli ampi divari di genere nel mercato del lavoro. Tra gli ostacoli, sicuramente un ruolo importante lo hanno i fattori culturali e le percezioni circa il ruolo delle donne. Ad esempio, fin dalla scelta dei curricula educativi, le donne sono spesso indotte a non scegliere alcuni percorsi, come quelli STEM, associati però a più alti ritorni nel mercato del lavoro (maggiori opportunità di impiego e migliori condizioni e retribuzioni rispetto ai settori legati alla cura per esempio). In particolare, seppure le donne rappresentino più della metà delle persone laureate in Italia, tra le persone laureate in materie STEM le donne sono solo il 32 per cento del totale. Altri ostacoli, come le frequenti discriminazioni e molestie sul posto del lavoro, il divario retributivo e l'impossibilità di accedere a professioni altamente qualificate, possono ugualmente contribuire alla decisione delle donne di non entrare nel mercato del lavoro. Queste tematiche verranno discusse più nel dettaglio nel prosieguo del Rapporto, ma è importante già da ora considerare come una serie di ragioni diverse tra loro contribuiscono agli alti differenziali di genere nella partecipazione alla forza lavoro. Gli interventi relativi alle politiche dovranno quindi assicurarsi di affrontare questi ostacoli in maniera coerente e simultanea, se si vuole avere un impatto duraturo nel ridurre le disuguaglianze.

2.2 Qualità del lavoro: ore lavorate, forme contrattuali, segregazione occupazionale e molestie sul lavoro

Dopo avere analizzato i divari di genere in termini di accesso all'occupazione, questa sezione si concentra sulla popolazione di uomini e donne che hanno un lavoro, per vedere se divari di genere esistano anche in termini di qualità dell'occupazione svolta. I due temi, l'accesso all'occupazione e la qualità del lavoro, sono strettamente interconnessi. Infatti, una maggiore qualità delle opportunità di lavoro genera maggiori incentivi per le donne a partecipare al mercato del lavoro. La sezione coprirà i principali indicatori di qualità del lavoro, come il lavoro informale, l'orario di lavoro, la forma contrattuale (ad esempio, a tempo parziale o a tempo determinato), la probabilità di accedere a posizioni manageriali e la percentuale di lavoratori che occupano posizioni non in linea con il proprio livello di qualifiche. Come nella sezione precedente, il termine temporale massimo che verrà preso in considerazione è quello del 2019, in modo da considerare solamente le dinamiche precedenti la crisi. L'unico aspetto relativo alla qualità del lavoro che non verrà trattato in questa sezione riguarda i salari, che verranno trattati in maniera dettagliata nel capitolo successivo.

Le donne hanno una maggiore probabilità degli uomini di lavorare informalmente

Per iniziare, è utile studiare la distribuzione di genere degli occupati tra lavoro formale e informale. Il lavoro formale rappresenta infatti un indicatore fondamentale della qualità del lavoro svolto, in quanto conferma la presenza di una serie di benefici sul lavoro (ad esempio, la copertura assicurativa e/o la presenza di un contratto di lavoro) che sono parte dei diritti fondamentali del lavoratore. Inoltre, lavorare formalmente è anche correlato ad una serie di ulteriori vantaggi (ad esempio, salari dignitosi e orari di lavoro in linea con i massimi previsti dalla legislazione), che sono associati a migliori condizioni lavorative (si veda il Riquadro 2 per la definizione dell'OIL di lavoro formale, che viene utilizzata nella presente analisi).

A livello mondiale, il 61,2 per cento della popolazione occupata ha un lavoro informale. Questa percentuale varia molto tra paesi con fasce di reddito differente, essendo uguale al 69,2 per cento degli occupati nelle economie a basso e medio reddito e al 16,3 per cento nelle economie ad alto reddito. Molti paesi europei, come la Francia e la Germania, presentano poi una quota di lavoro informale intorno al 10 per cento. A livello globale, le donne hanno una probabilità leggermente inferiore agli uomini di lavorare informalmente (i.e. il 63 per cento degli uomini lavora informalmente, rispetto al 58,1 per cento delle donne). Questa tendenza si riscontra sia nelle economie ad alto reddito, che in quelle a medio e basso reddito, e si conferma anche se si prende in considerazione il mondo del lavoro escludendo il settore agricolo (OIL, 2018).

► Riquadro 2: La definizione OIL di lavoro formale

Nella discussione sul lavoro informale, è necessario fare chiarezza sulla definizione che si utilizza per descrivere il fenomeno. Spesso, il termine lavoro informale viene utilizzato in modo intercambiabile con altri termini, come lavoro nero o attività illegali, che non definiscono necessariamente lo stesso fenomeno e a volte mancano di una definizione concordata a livello internazionale.

Innanzitutto, la definizione di lavoro informale si basa sulla situazione del lavoratore. Questo è diverso rispetto al concetto di lavoro nel settore informale, che invece si fonda sulle caratteristiche dell'impresa. Infatti, un lavoratore può lavorare formalmente o informalmente sia nel settore formale che in quello informale. Mentre la maggior parte del lavoro formale (informale) avviene nel settore formale (informale), ci sono casi anche frequenti di lavoratori formali (informali) che lavorano nel settore informale (formale). Un caso tipico è quello di un lavoratore che non è messo in regola da un'impresa che, per altri fini amministrativi e fiscali, è registrata presso le autorità competenti. Questo delinea un caso di lavoro informale all'interno del settore formale.

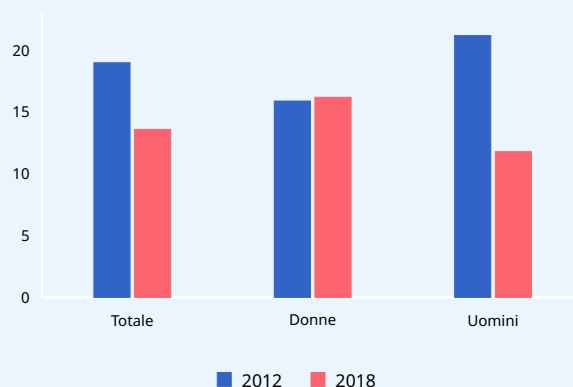
Avendo fatto questa premessa, la definizione di lavoro formale, come adottata dalla XV Conferenza internazionale degli statistici del lavoro, differisce a seconda dello stato del lavoratore all'interno del mercato del lavoro. I due gruppi principali sono quelli dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi e imprenditori. Per i lavoratori dipendenti, un lavoro si definisce formale se il datore di lavoro versa i contributi sociali per il lavoratore. Questi contributi sono spesso versati anche dal lavoratore, ma l'aspetto dirimente nella definizione di lavoro formale riguarda il versamento dei contributi da parte del datore di lavoro. La presenza di questi contributi certifica infatti che un determinato rapporto di lavoro è stato registrato ai fini fiscali e che il lavoratore ha accesso ai benefici assicurativi previsti dalla legge, che possono variare tra paesi. Per gli imprenditori e i lavoratori autonomi nel settore privato, questi sono considerati come lavoratori formali se almeno una parte della loro produzione è destinata alla vendita, invece che esclusivamente all'uso privato, e, in aggiunta, si verifica almeno una delle tre condizioni seguenti: gli imprenditori e lavoratori autonomi (i) sono registrati presso le autorità rilevanti a livello nazionale, (ii) tengono la contabilità delle attività svolte, o (iii) l'attività si svolge in un luogo di lavoro stabile e impiega almeno sei persone.

Fonte: OIL 2018a.

In Italia, il tasso di lavoro informale è leggermente più alto della media dei paesi europei. Nel 2012, anno al quale i dati presentati sopra si riferiscono, il 19 per cento degli occupati in Italia lavorava informalmente (Grafico 23). Nel 2018, questa percentuale è diminuita sensibilmente ed è pari al 13,6 per cento degli occupati. Questa tendenza è ovviamente positiva, ma le dinamiche di genere che si nascondono dietro questo dato aggregato sono purtroppo a svantaggio delle donne. In particolare, nel 2012 il tasso di lavoro informale in Italia era più alto tra gli uomini (21,2 per cento) rispetto alle donne (15,9 per cento), in linea con le tendenze riscontrate in molti paesi, sia avanzati che in via di sviluppo, come discusso sopra. Tuttavia, dal 2012 e il 2018, il tasso di lavoro informale è aumentato per le donne e diminuito per gli uomini. Di conseguenza, le donne hanno ora una probabilità di lavorare informalmente più alta rispetto a quella degli uomini (i.e. rispettivamente, il tasso di lavoro informale nel 2018 era pari al 16,2 per cento tra le donne e all'11,8 per cento tra gli uomini).

Una maggiore quota di donne impiegata in maniera informale può avere ripercussioni importanti a svantaggio delle stesse. Il lavoro informale è generalmente associato a salari inferiori e all'assenza di un contratto di lavoro che nella maggior parte dei casi riduce notevolmente la sicurezza di impiego dei lavoratori informali. Tutto questo si tramuta in una minore sicurezza economica, che può avere anche implicazioni all'interno della famiglia. Le conseguenze negative di lavorare in maniera informale possono anche trascinarsi nel corso dell'intera vita lavorativa di una persona. In particolare, un lavoro informale non garantisce contributi previdenziali (essenziali per una pensione) e quindi aumenta il rischio di povertà quando si raggiunge l'età del pensionamento. Inoltre, per le giovani lavoratrici, essere impiegate in modo informale non dà accesso al congedo di maternità, con potenziali effetti negativi anche sulla decisione di avere figli. Infine, un lavoro informale ha una minore possibilità di essere tutelato dalla contrattazione collettiva e di potere ricorrere all'intervento delle organizzazioni sindacali, riducendo ancora di più le capacità delle donne di migliorare la propria situazione occupazionale.

► **Grafico 23. Tasso d'occupazione informale, totale e per sesso (in percentuale)**



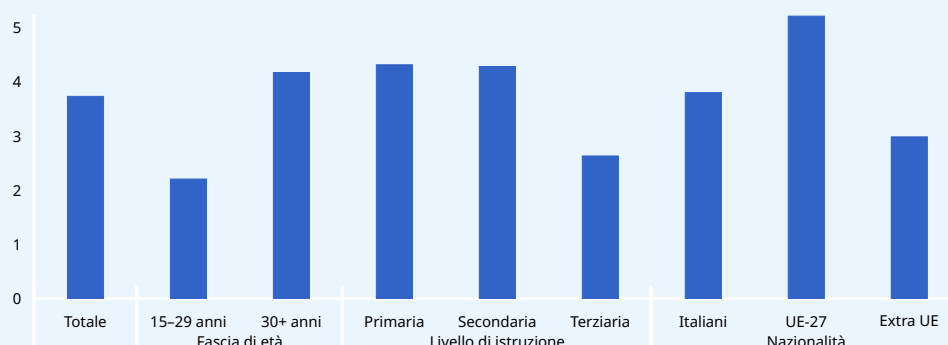
Fonte: Elaborazione degli autori su dati OIL.

Le donne hanno un tasso di lavoro part-time quasi quattro volte superiore a quello degli uomini, e, nella maggior parte dei casi, si tratta di part-time involontario

Un secondo aspetto da considerare quando si analizza la qualità del lavoro riguarda le forme contrattuali maggiormente diffuse tra gli uomini e le donne. In questo ambito, le donne occupate in Italia hanno una probabilità di essere impiegate a tempo parziale che è 3,7 volte superiore a quella degli uomini (Grafico 24). Questa propensione delle donne verso il part-time è meno accentuata tra i giovani (15-29 anni), dove le donne hanno una probabilità di lavorare a tempo parziale che è comunque doppia rispetto a quella degli uomini. Tra gli adulti, le donne hanno una probabilità di lavorare part-time che è addirittura quattro volte superiore a quella degli uomini.

Tra gli individui con educazione primaria o secondaria, questa sproporzione di genere verso il lavoro part-time diventa ancora più accentuata (le donne in questi gruppi hanno una probabilità 4,3 volte maggiore di quella degli uomini di lavorare part-time), mentre il rapporto è meno alto tra gli individui con educazione terziaria (2,6 volte). Infine, differenze significative si riscontrano anche tra gruppi di nazionalità diversa. Mentre la propensione delle donne verso il part-time è in linea con la media nazionale tra i cittadini italiani, questa è più alta tra i lavoratori provenienti da altri paesi dell'UE (le donne che vengono da questi paesi hanno una probabilità di oltre cinque volte maggiore degli uomini di lavorare part-time), mentre è più bassa tra i lavoratori provenienti da paesi al di fuori dell'UE.

► **Grafico 24. Probabilità di lavorare a tempo parziale tra le donne rispetto agli uomini, 2019**

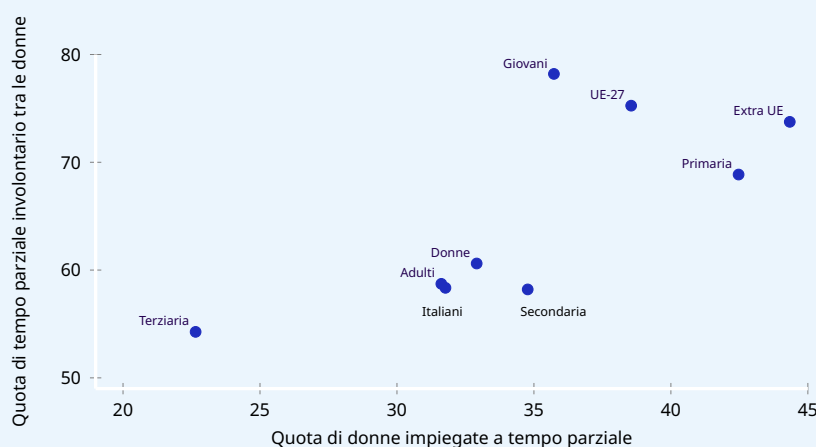


Nota: Il grafico mostra la probabilità relativa delle donne rispetto agli uomini di lavorare a tempo parziale. Un valore superiore ad uno indica quindi che le donne hanno una maggiore probabilità di lavorare a tempo parziale.

Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Anche se l'occupazione a tempo parziale può rappresentare uno strumento per coniugare la vita personale e quella lavorativa, un suo ricorso sproporzionato tra le donne rispetto agli uomini rischia di creare divari di genere in termini di qualità dell'occupazione¹⁵. In questo contesto, è importante analizzare se il ricorso ad un impiego a tempo parziale rappresenta una scelta volontaria, oppure se questa è dettata dall'assenza di opportunità di impiego a tempo pieno. I dati mostrano come la stragrande maggioranza delle persone impiegate a tempo parziale in Italia preferirebbe lavorare a tempo pieno (i.e. part-time involontario). Questo fenomeno riguarda, in media, il 60,6 per cento delle donne impiegate a tempo parziale in Italia. La quota di part-time involontario raggiunge poi valori sopra il 70 per cento tra le giovani donne e tra le lavoratrici non Italiane (provenienti da altri paesi UE o da fuori l'UE). In generale, la quota di lavoro part-time involontario sembra crescere all'aumentare della quota di persone che lavorano part-time (Grafico 25). Ad esempio, tra i giovani (15-29 anni), quasi il 36 per cento delle donne lavora a tempo parziale e quasi l'80 per cento di queste è in cosiddetto part-time involontario. Questa correlazione tra quota di lavoratori a tempo parziale e quota di part-time involontario si spiega con il fatto che, in quei gruppi in cui l'occupazione a tempo parziale rappresenta l'unica opportunità di impiego, una quota crescente di persone la accetterà forzatamente.

¹⁵ In primo luogo, le persone che lavorano part-time tendono ad avere salari più bassi sia a livello mensile che orario. Inoltre, le persone impiegate a tempo parziale rischiano di essere relegate in settori o occupazioni a basso valore aggiunto (i.e. segregazione orizzontale o verticale). Ad esempio, posizioni manageriali sono spesso precluse a dipendenti che lavorano a tempo parziale.

► **Grafico 25. Quota di donne impiegate a tempo parziale e quota di part-time involontario, 2019 (in percentuale)**

Nota: Il grafico mostra la relazione tra (i) quota di lavoro a tempo parziale in un determinato gruppo di donne (ad esempio, con educazione primaria) e (ii) quota di donne in quel gruppo che sono in part-time involontario.

Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Il lavoro part-time è associato a retribuzioni più basse

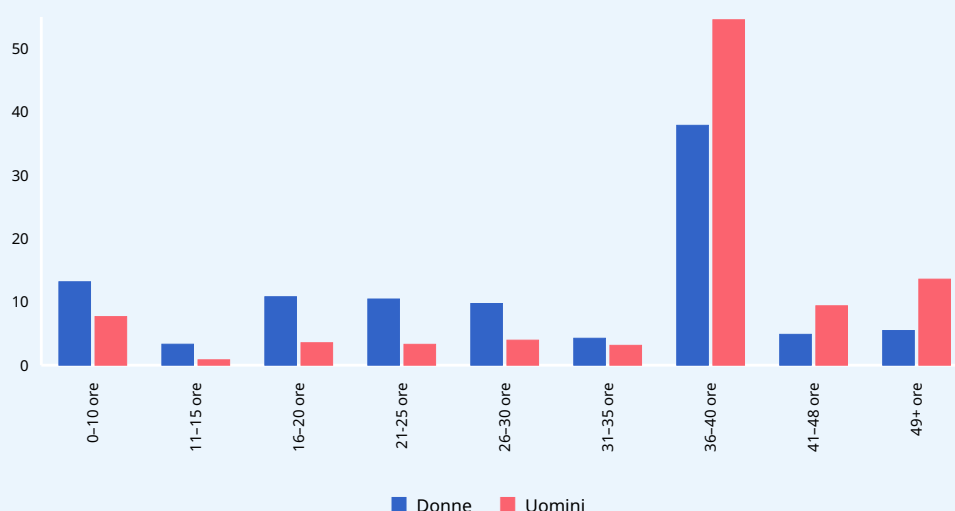
I dati presentati appena ora dimostrano quindi che (i) le donne hanno una probabilità di lavorare a tempo parziale che è sostanzialmente superiore a quella degli uomini, e che (ii) nella maggior parte dei casi, le donne che lavorano a tempo parziale lo fanno in maniera involontaria. È quindi utile capire quali sono le conseguenze sulle loro condizioni di impiego e prospettive occupazionali.

Il primo elemento da considerare è sicuramente associato a una retribuzione (mensile) minore, che genera divari di genere nell'accesso alle risorse economiche. Inoltre, un impiego a tempo parziale può limitare un avanzamento di carriera e dunque l'accesso a posizioni più retribuite, a posizioni manageriali o di supervisione, con ulteriori effetti negativi sia in termini retributivi che in termini di prospettive occupazionali. Inoltre, i lavoratori a tempo parziale hanno anche una maggiore probabilità di perdere il lavoro durante una crisi, come anche evidenziato durante la pandemia da COVID-19. Tutti questi fattori, oltre a determinare una condizione lavorativa più svantaggiosa per le donne, risultano in una maggiore povertà contributiva, con un più alto rischio di non accedere ad assegni pensionistici adeguati al momento del pensionamento. Le donne sono dunque più a rischio di povertà in età avanzata.

Una più alta rappresentanza delle donne rispetto agli uomini in contratti di lavoro a tempo parziale si traduce anche in un minore numero di ore lavorate in media. Nel 2019, le donne lavoravano in media 29,69 ore a settimana rispetto alle 37,29 ore lavorate dagli uomini. Il divario è rimasto sostanzialmente invariato rispetto al 2011, quando le donne lavoravano in media 27,67 ore e gli uomini 37,5 ore settimanali. Di conseguenza, la distribuzione occupazionale per ore lavorate è notevolmente diversa per le donne rispetto agli uomini. In particolare, le donne sono sovra-rappresentate in tutte le fasce orarie inferiori alle 35 ore settimanali (Grafico 26). Da notare come il 13,18 per cento delle donne lavori meno di dieci ore a settimana, in confronto al 7,67 per cento degli uomini. Di riflesso, gli uomini sono maggiormente rappresentati nella fascia oraria

35–40 ore, che racchiude il 54,6 per cento degli uomini in confronto al 37,9 per cento delle donne, e in tutte le fasce orarie ad essa superiori. In particolare, il 13,59 per cento degli uomini lavora un numero di ore considerato eccessivo, cioè superiore alle 48 ore settimanali, mentre questo gruppo racchiude solamente il 5,5 per cento delle donne¹⁶.

► **Grafico 26. Distribuzione occupazionale di uomini e donne per fasce orarie lavorate a settimana, 2019 (in percentuale)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Sommando le ore di lavoro retribuito e quelle di lavoro non retribuito, le donne lavorano più ore rispetto agli uomini

Il minor numero di ore lavorate tra le donne è da ricondursi, almeno in parte, al fatto che queste si fanno carico in maniera sproporzionata del lavoro non retribuito, che spesso coincide con impegni domestici (ad esempio, cura di figli o di persone non autosufficienti all'interno della famiglia). In particolare, le donne in Italia spendono in media 5,1 ore al giorno in lavoro non retribuito, contro una media di 2,2 ore tra gli uomini. Questo genera un divario di 2,9 ore al giorno nel tempo investito in lavoro non retribuito tra uomini e donne, il valore più alto tra i paesi europei per cui i dati sono disponibili, dopo il Portogallo (Grafico 27, pannello A). Anche se in tutti i paesi europei le donne spendono in media più tempo degli uomini in lavori non retribuiti, il divario è spesso sostanzialmente inferiore a quello registrato in Italia. Per esempio, in Germania e in Francia il divario di genere nel tempo speso in lavoro non retribuito è pari a circa 1,5 ore, mentre in alcuni paesi Nordici, come la Danimarca e la Svezia, questo raggiunge valori inferiori all'ora.

Se si tiene in considerazione sia il lavoro retribuito che quello non retribuito, le donne in Italia lavorano un numero superiore di ore rispetto agli uomini. In particolare, le donne in Italia lavorano in media 7,3 ore al giorno (5,1 in lavoro non retribuito e 2,2 in lavoro retribuito), mentre gli uomini lavorano un totale di 5,9 ore al giorno (2,2 in lavoro non retribuito e 3,7 in lavoro retribuito)¹⁷. Questa tendenza è osservata nella maggior parte dei paesi europei, sempre a causa

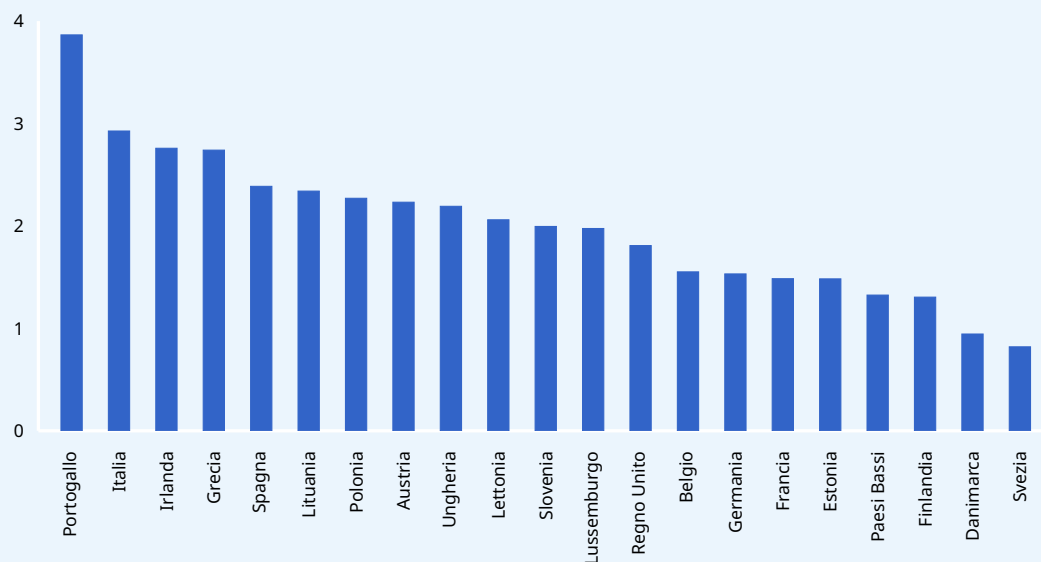
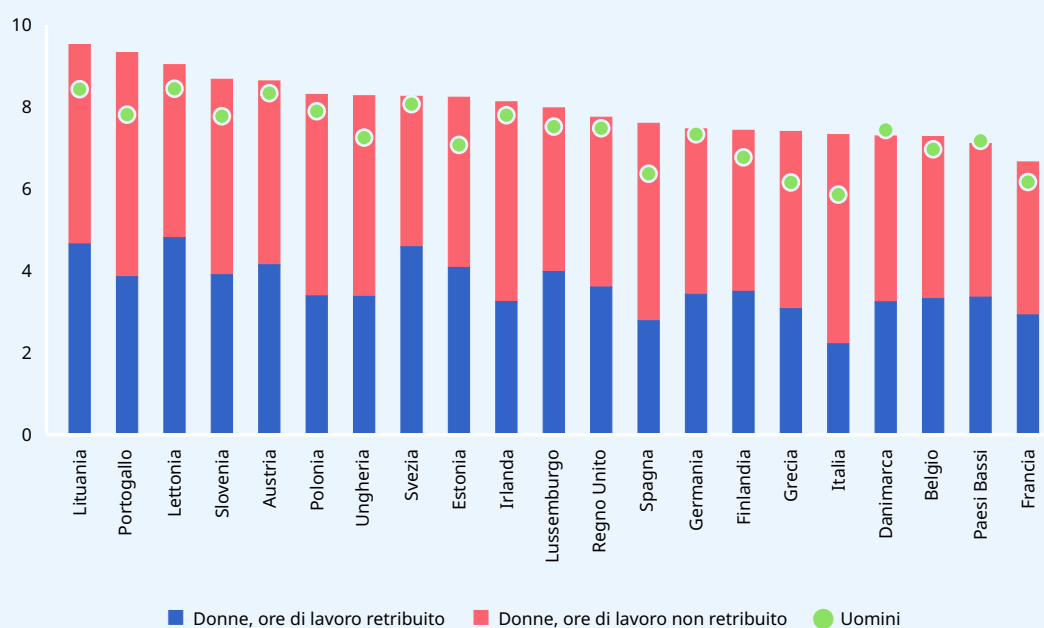
¹⁶ Sia per gli uomini che per le donne, il numero di ore lavorate più alto si registra nel settore "Agricoltura, silvicoltura e pesca" (43,08 ore per gli uomini e 34,92 per le donne), mentre il valore più basso si riscontra nel settore "Istruzione, sanità e altri servizi sociali" (30,22 ore settimanali per gli uomini e 25,76 ore per le donne).

¹⁷ Questi valori prendono in considerazione tutti gli uomini e le donne in età lavorativa (15–64 anni), indipendentemente dal loro stato occupazionale (i.e. occupati, disoccupati e inattivi).

del maggiore carico di lavoro non retribuito intrapreso dalle donne. L'Italia è però il paese in cui il lavoro non retribuito rappresenta la quota maggiore del lavoro femminile totale (69,7 per cento delle ore lavorate giornalmente). Altri paesi dell'Europa meridionale hanno valori intorno al 60 per cento (ad esempio, la Spagna e il Portogallo), mentre in Francia e Germania il lavoro non retribuito occupa circa la metà delle ore lavorate dalle donne (Grafico 27, pannello B). La lacunosità dei servizi pubblici, inclusi i servizi per la cura all'infanzia, rappresenta uno delle ragioni di questa tendenza in Italia (Riquadro 3).

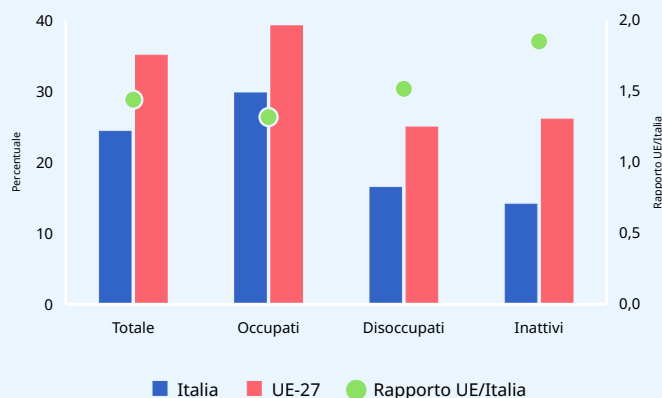
► **Riquadro 3: Servizi all'infanzia e impatto sulla partecipazione al mercato del lavoro**

La mancanza di strutture adeguate che offrano servizi di assistenza all'infanzia rappresenta uno degli ostacoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, poiché trasferisce il carico di compiti familiari direttamente sulla famiglia, e al suo interno in maniera maggioritaria sulle donne. Anche la ricerca empirica più recente ha sottolineato come un rafforzamento dei servizi pubblici di assistenza all'infanzia rappresenti un fattore determinante per promuovere la partecipazione femminile alla forza lavoro (Albanesi et al. 2022). In particolare, nell'anno educativo 2018/2019 erano disponibili 355.829 posti autorizzati negli asili nido in Italia, che equivalevano a circa il 25,5 per cento dei bambini sotto i tre anni (Dati ISTAT). Questo numero è ben più basso della soglia europea che fornisce un obiettivo del 33 per cento e nasconde anche ampie differenze geografiche. Mentre il numero di posti disponibili in asili nido è uguale al 33,6 per cento nel nord-est e del 33,3 per cento nel centro Italia, la percentuale scende fino al 13,3 per cento al sud e al 13,8 per cento nelle isole. Una minore disponibilità di posti negli asili nido sembra spiegare almeno in parte la più bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In particolare, la probabilità di un cittadino UE tra i 18 e 64 anni di utilizzare servizi di assistenza all'infanzia era nel 2018 di 1,44 volte maggiore di quella di un cittadino italiano (35 per cento contro il 24 per cento, rispettivamente). Questo rapporto sale poi all'1,85 tra i cittadini inattivi, dove il 26 per cento dei cittadini UE usufruisce di servizi di supporto all'infanzia contro solo il 14 per cento degli Italiani (Grafico 28).

► **Grafico 27. Lavoro retribuito e non retribuito tra donne e uomini, 2013-2014****Pannello A: Differenza tra donne e uomini nel numero di ore giornalmente lavorate non retribuite****Pannello B: Ore giornalmente lavorate per donne (lavoro retribuito e non retribuito) e uomini (totale)**

Fonte: Elaborazione degli autori su dati Eurostat.

► **Grafico 28. Cittadini (18-64) che usufruiscono di servizi di assistenza all'infanzia per almeno uno dei figli (asse di sinistra, in percentuale) e rapporto tra valori europei e italiani (asse di destra), 2018**

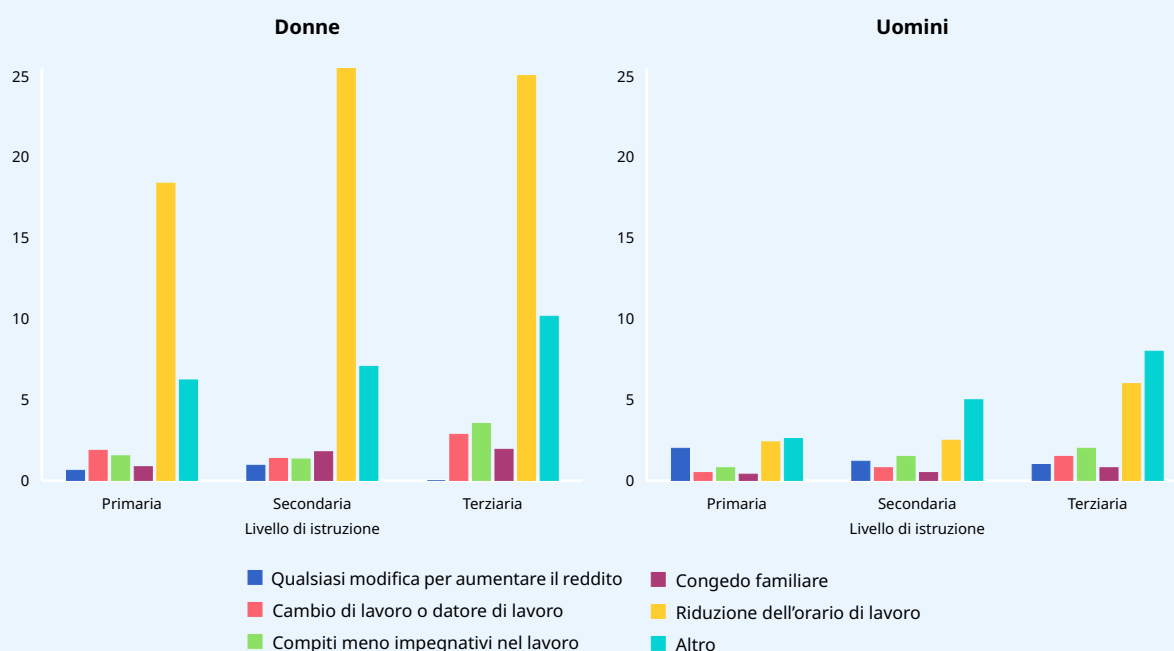


Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

La nascita di un figlio genera un divario di genere che permane negli anni

Un ruolo importante nel determinare le disuguaglianze occupazionali tra uomini e donne sia giocato dalla genitorialità. In particolare, le donne occupate in Italia che hanno un bambino rispondono alle nuove responsabilità familiari uscendo dal mercato del lavoro, come discusso in precedenza, o, in alternativa, diminuendo il carico di lavoro svolto all'interno del proprio lavoro. Il Grafico mostra la percentuale di donne e uomini occupati, per livelli educativi, che hanno adottato dei cambiamenti nella loro organizzazione del lavoro per adempiere a responsabilità legate alla cura dei figli. La figura mostra come quasi una donna occupata su quattro abbia ridotto l'orario lavorativo per prendersi cura dei figli (i.e. 18,2 per cento di quelle con educazione primaria, 25,7 per cento di quelle con educazione secondaria e 24,8 per cento di quelle con educazione terziaria). Questa percentuale è inferiore al 5 per cento tra gli uomini occupati (i.e. 2,4 per cento di quelli con educazione primaria, 2,9 per cento di quelli con educazione secondaria e 5,7 per cento di quelli con educazione terziaria). Le donne sono poi più inclini a assumere dei compiti meno impegnativi a lavoro a seguito della maternità e a prendere con maggiore probabilità il congedo familiare. Al contrario, gli uomini occupati hanno una più alta probabilità delle donne di intraprendere azioni volte ad aumentare il reddito da lavoro in risposta all'arrivo dei figli.

► **Grafico 29. Persone occupate che hanno intrapreso una determinata azione per adempiere a responsabilità legate alla cura dei figli, 2018 (in percentuale)**

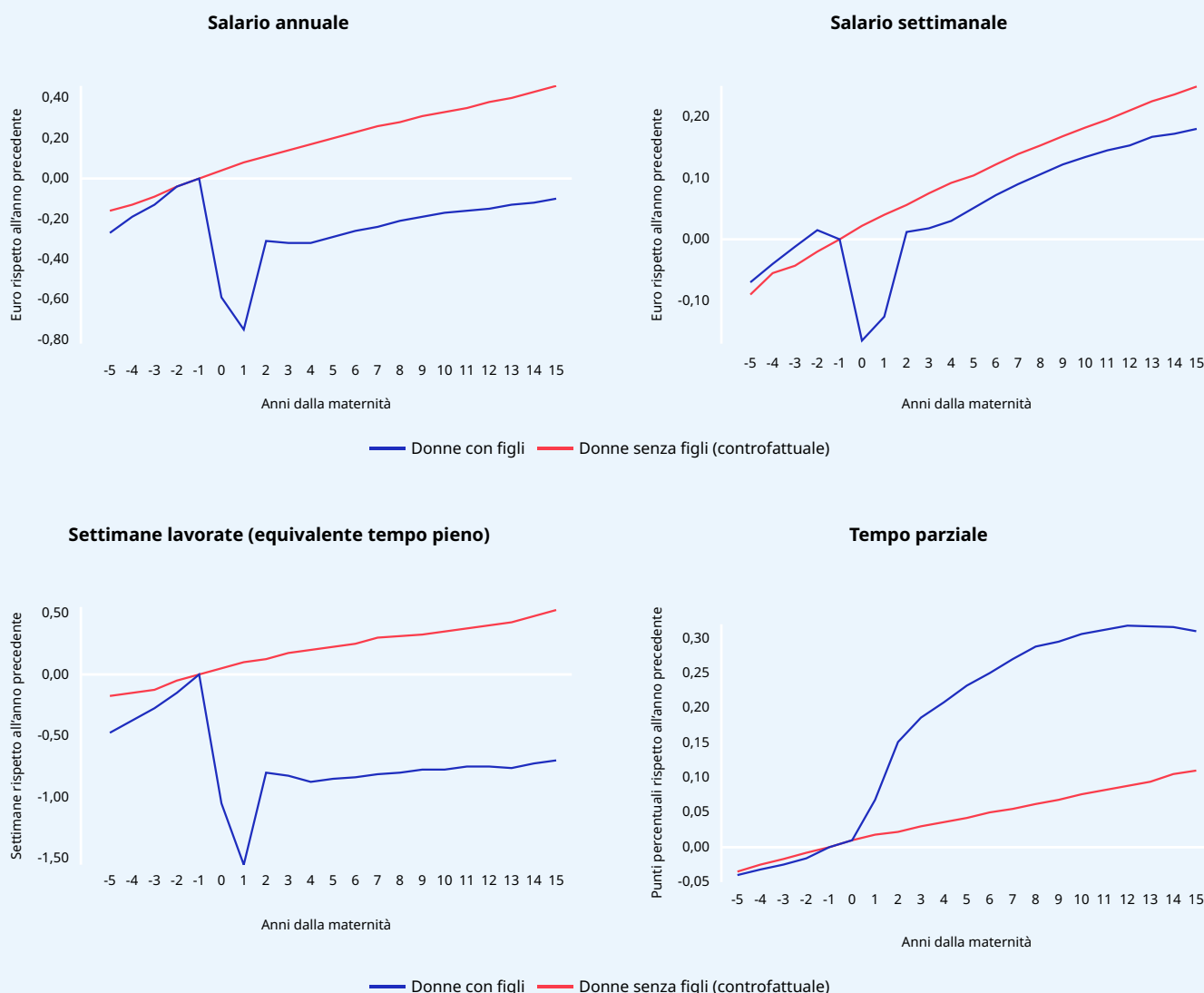


Fonte: Elaborazione degli autori su dati Eurostat.

La maternità rappresenta quindi uno snodo essenziale all'interno della carriera lavorativa delle donne, che in molti casi genera dei divari occupazionali di genere che non vengono più riassorbiti. Il Grafico presenta evidenza empirica in linea con questa interpretazione. I risultati sono tratti da un lavoro di Casarico e Lattanzio (2021) e mostrano l'andamento occupazionale di due gruppi di donne occupate: quelle che, al periodo zero corrispondente con la linea rossa verticale nella figura, sono diventate madri (linea blu, gruppo di trattamento) e quelle che sono paragonabili al gruppo di trattamento per una serie di caratteristiche personali (ad esempio, età, occupazione, livello educativo), ma non diventano madri in nessun momento durante il periodo preso in considerazione (linea rossa, gruppo di controllo). Le donne che escono dal mercato del lavoro dopo la maternità non rientrano nel campione dello studio; quindi, entrambe le linee prendono in considerazione solo donne occupate, in linea con il resto dell'analisi presentata in questa sezione.

I risultati mostrano come, precedentemente alla maternità, i due gruppi di donne presentano degli andamenti lavorativi pressoché simili. La maggior parte degli indicatori, come i salari, sono in crescita prima della maternità per entrambi i gruppi, riflettendo per esempio il miglioramento delle condizioni lavorative all'aumentare dell'esperienza lavorativa. Con la maternità, delineata dalla linea verticale rossa, gli andamenti dei due gruppi divergono sostanzialmente e non tornano più a convergere. In particolare, per le donne che hanno avuto un figlio, aumenta la probabilità di lavorare a tempo parziale, che anche 15 anni dopo la maternità è di tre volte superiore a quella del gruppo di controllo. Di conseguenza, diminuisce in maniera permanente il numero annuale di settimane lavorate a tempo pieno equivalente e con esso diminuiscono anche i salari annui, che tornano ai livelli pre-maternità solo 12 anni dopo la nascita del figlio. Anche i salari settimanali risultano colpiti dalla nascita di un figlio, ma il divario è minore in termini percentuali, rispetto a quello osservato per altre variabili.

► **Grafico 30. Indicatori del mercato del lavoro per donne occupate con figli (linea blu) o senza figli (linea rossa) negli anni precedenti e successivi all'eventuale maternità**



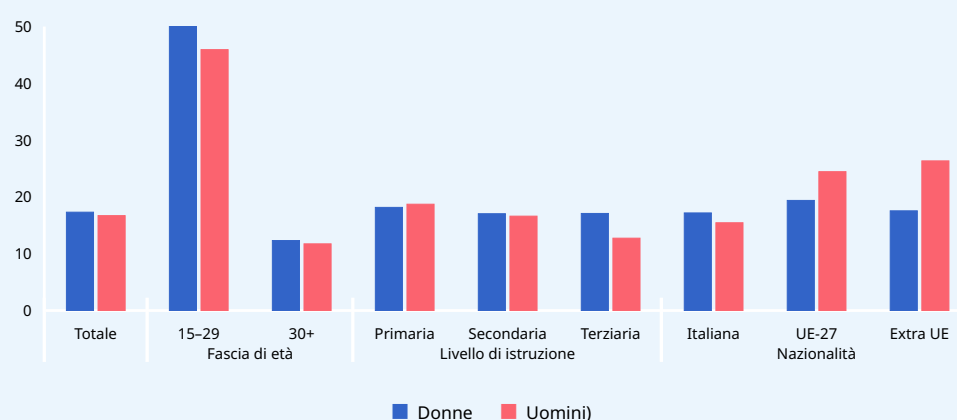
Fonte: Alessandra Casarico, e Salvatore Lattanzio, "Behind the child penalty: Understanding what contributes to the labour market costs of motherhood". *Journal of population economics*, 36, 2023.

Le donne hanno anche una maggiore probabilità di lavorare con contratti di lavoro a tempo determinato

Un divario di genere è presente anche per quanto riguarda il lavoro a tempo determinato (Grafico 31). In media, il 17,3 per cento delle donne lavora a tempo determinato in confronto al 16,7 per cento degli uomini. Nella stragrande maggioranza dei casi, l'impiego a tempo determinato viene accettato in assenza di altre opportunità di lavoro (cosiddetto, tempo determinato involontario): questa situazione riguarda il 96,6 per cento delle donne impiegate a tempo determinato e il 97,1 per cento degli uomini.

La differenza di genere nella probabilità di lavorare a tempo determinato è poi sostanzialmente più marcata tra i giovani (15–29 anni), dove raggiunge i cinque punti percentuali (51 per cento tra le donne rispetto al 46 per cento tra gli uomini). Allo stesso modo, il tasso di lavoro a tempo determinato è simile tra gli uomini e le donne con educazione primaria e secondaria. Questo tasso diminuisce però tra gli uomini con educazione terziaria, mentre rimane pressoché costante tra le donne con lo stesso livello di educazione. Questo suggerisce come la probabilità di lavorare con contratti a tempo determinato diminuisca con il livello di istruzione per gli uomini, ma non per le donne. Infine, il tasso di lavoro a tempo determinato è maggiore tra le donne rispetto agli uomini di nazionalità italiana, mentre il rapporto si inverte per i cittadini stranieri (UE-27 o extra UE).

► **Grafico 31. Tasso di lavoro a tempo determinato, per genere, 2019 (in percentuale)**



Fonte: laborazione degli autori su dati ISTAT.

Meno di tre managers su dieci in Italia sono donne

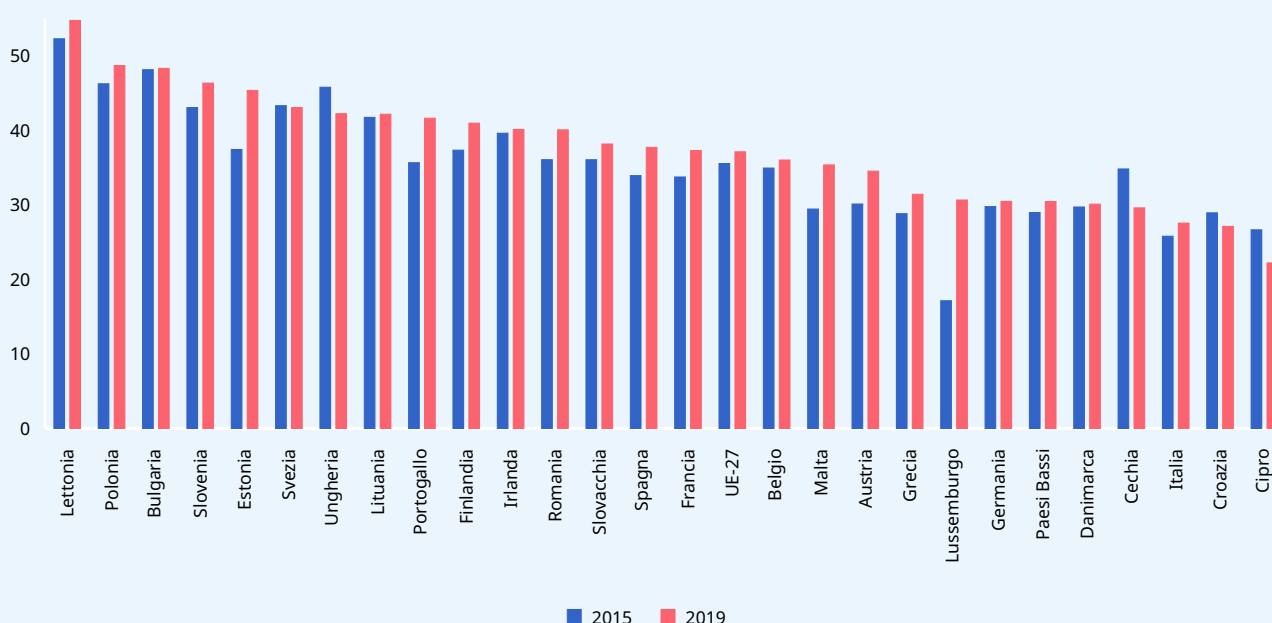
La maggiore distribuzione delle donne in forme di contratto atipico (i.e. a tempo parziale e determinato) e il loro maggiore coinvolgimento nel lavoro non retribuito sono allo stesso tempo cause e conseguenze della loro concentrazione in determinati tipi di lavoro, spesso associati a una produttività e un livello di qualifiche più basse. Questo fenomeno è noto come segregazione verticale e avviene nonostante le donne abbiano in media un livello di qualifiche superiore a quello degli uomini: nel 2019, il 23,5 per cento delle donne occupate in Italia aveva conseguito solamente l'educazione primaria, il 46,3 per cento si era fermato all'educazione secondaria e il 30,2 per cento aveva ottenuto un titolo di studio terziario. Per quanto riguarda gli uomini, il 35,4 per cento aveva solamente l'educazione primaria, il 46,2 per cento l'educazione secondaria e il 18,4 per cento aveva raggiunto l'educazione terziaria. Questo vuol dire che una quota simile di uomini e donne nel mercato del lavoro ha un'educazione secondaria, ma il tasso di donne con educazione terziaria è più alto di circa 12 punti percentuali rispetto a quello degli uomini¹⁸.

Malgrado i livelli educativi in media più alti, le donne hanno una maggiore probabilità di essere impiegate in occupazioni scarsamente qualificate. Per iniziare, un indicatore da analizzare riguarda la quota di donne che occupano posizioni manageriali (Grafico 32). Questa è una misura utile per studiare la cosiddetta segregazione occupazionale di tipo verticale, cioè la maggiore

¹⁸ All'interno della popolazione generale (i.e. indipendentemente dallo stato nel mercato del lavoro), questi dati sono simili in termini di distribuzione di genere tra i diversi livelli educativi, anche se sia gli uomini che le donne nella popolazione in generale registrano dei livelli educativi più bassi, rispetto alla popolazione degli occupati.

propensione delle donne (uomini) ad essere impiegate in occupazioni ai piedi (all'apice) della piramide professionale. In questo ambito, i dati dimostrano come nel 2019 solo il 27,6 per cento delle posizioni manageriali fosse occupato da donne in Italia, in leggero aumento rispetto al 25,8 per cento registrato nel 2015. Questi valori sono tra i più bassi in Europa, dove la media era del 37,1 per cento di posizioni manageriali in mano alle donne. I paesi del nord e dell'est Europa tendono a registrare valori relativamente più alti di donne in posizioni manageriali, ma solo la Lettonia presenta una quota di donne manager superiore a quella degli uomini (i.e. 54,8 per cento nel 2019)¹⁹.

► **Grafico 32. Quota di posizioni manageriali occupate da donne, 2015 e 2019 (in percentuale)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati Eurostat.

Mentre le donne, soprattutto le lavoratrici straniere, sono maggiormente rappresentate tra le lavoratrici domestiche

Spostando l'attenzione alle occupazioni alla base della piramide professionale, questa tendenza risulta ribaltata, con le donne maggiormente rappresentate degli uomini nella grande maggioranza delle occupazioni che richiedono bassi livelli di qualifica. Questo è particolarmente il caso per i lavoratori domestici, una professione che viene tradizionalmente svolta da donne nel

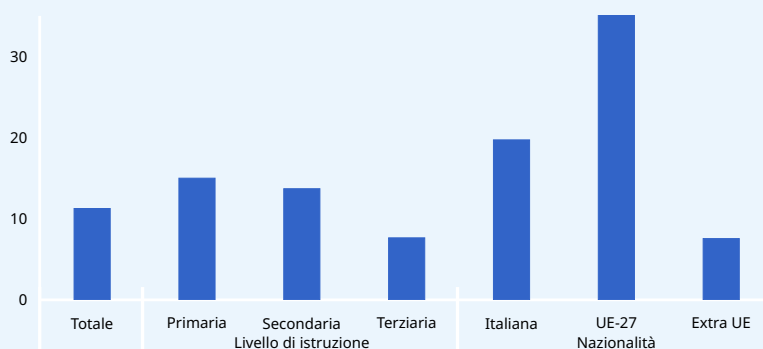
¹⁹ In linea con una minore presenza di donne a livello manageriale, quelle donne che arrivano ad occupare queste posizioni apicali lo fanno ad un'età anagrafica maggiore rispetto agli uomini. In particolare, l'età mediana dei managers nell'amministrazione pubblica è pari a 56 anni tra le donne e 51 anni tra gli uomini. Per gli imprenditori e gli amministratori di grandi aziende, l'età mediana è invece di 54 anni tra le donne e 51 anni tra gli uomini. Infine, per "Ingegneri, architetti e professioni assimilate", l'età mediana è pari a 46 anni tra le donne e 40 anni per gli uomini. La presenza di figli riduce la probabilità di raggiungere un livello manageriale sia per gli uomini che per le donne, con un effetto di magnitudine simile tra i due sessi. In particolare, nel 2020 le donne con figli (sotto i 6 anni di età) avevano una probabilità del 17,3 per cento in meno di ricoprire posizioni manageriali rispetto alle donne senza figli; mentre il gap tra uomini con o senza figli era del 17,6 per cento.

mercato del lavoro²⁰. Il Grafico 33 mostra come le donne abbiano una probabilità di 11,3 volte superiore a quella degli uomini di essere impiegate come collaboratrici domestiche (i.e. questa occupazione impiega il 4 per cento delle donne rispetto allo 0,35 per cento degli uomini). Il divario donne-uomini nella probabilità di essere occupati come lavoratori domestici è ancora più ampio tra gli individui con educazione primaria e secondaria, mentre è leggermente più basso tra quelli che hanno raggiunto l'educazione terziaria.

La tradizionale associazione del lavoro domestico come un lavoro principalmente femminile può essere ricondotta al fatto che, già all'interno della propria casa, le donne svolgono questo tipo di mansioni. Questo fattore contribuisce anche a una scarsa valorizzazione e retribuzione del lavoro domestico. In particolare, il lavoro domestico viene identificato come un'estensione di una responsabilità in carico alle donne, che esercitano questa attività gratuitamente all'interno della casa. Quando questa attività deve essere retribuita, la retribuzione che viene identificata come adeguata riflette spesso la sottovalutazione del lavoro femminile, e si traduce in salari particolarmente bassi per le lavoratrici domestiche, e anche una loro più bassa probabilità di avere un contratto di lavoro.

Un aspetto interessante da considerare è anche quello della nazionalità, dato che i lavoratori stranieri (UE-27 o extra-UE) rappresentano il 72,7 per cento dei lavoratori domestici, pur rappresentando solamente il 13,7 per cento del numero degli occupati in Italia. I dati dei divari di genere rispetto alla nazionalità mostrano come la probabilità di essere impiegati come lavoratori domestici sia 19,7 volte più alta tra le donne rispetto agli uomini Italiani e addirittura 35,4 volte più alta tra i lavoratori provenienti da altri paesi UE. Il rapporto si abbassa tra i lavoratori che provengono dai paesi extra-UE, dove anche gli uomini lavorano spesso come lavoratori domestici, pur rappresentando sempre una quota minoritaria rispetto alle donne. In generale, la più alta probabilità delle donne di essere impiegate come lavoratrici domestiche, si associa a condizioni di lavoro meno vantaggiose (si veda il Riquadro 4 a questo scopo).

► **Grafico 33. Probabilità delle donne di essere impiegate come lavoratrici domestiche rispetto agli uomini, 2019**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

²⁰ In questo rapporto, i lavoratori domestici vengono considerati come quelli la cui occupazione corrisponde a quella del "Personale non qualificato addetto ai servizi domestici" nelle rilevazioni ISTAT. In questo senso, le stime possono differire da quelle riportate in altre banche dati. Ad esempio, l'INPS raccoglie informazioni sul numero di lavoratori domestici che hanno ricevuto almeno un versamento contributivo entro l'anno. L'Osservatorio Nazionale sul Lavoro Domestico (DOMINA) basa invece le sue stime su un campione di circa 15.000 datori di lavoro di cui gestisce i contratti per lavoratori domestici.

► Riquadro 4: Condizioni di impiego dei lavoratori domestici: Il rapporto DOMINA

Il settore del lavoro domestico impiega una quota importante delle donne nel mercato del lavoro italiano, ed esaminare le condizioni di lavoro in questo settore risulta importante per capire quali interventi possono essere implementanti per migliorare le loro condizioni lavorative. Ottenere delle stime precise e aggiornate sulla dimensione del lavoro domestico, e sulle condizioni lavorative prevalenti, è però complicato dal fatto che una quota sostanziale dei lavoratori in questo settore è impiegata in maniera irregolare. L'Osservatorio Nazionale sul Lavoro Domestico (DOMINA) svolge un'importante azione di monitoraggio in questo contesto, incrociando informazioni da banche dati diverse per ottenere un quadro il più completo possibile del fenomeno. Il suo rapporto del 2020 fornisce informazioni molto utili a riguardo.

Innanzitutto, DOMINA incrocia i dati amministrativi dell'INPS, che riporta il numero di lavoratori domestici per i quali durante un anno sono stati versati dei contributi almeno una volta, con i dati ISTAT circa la percentuale di lavoratori irregolari nel settore domestico. Questo metodo porta ad una stima di quasi due milioni di lavoratori domestici in Italia nel 2019, di cui il 57,6 per cento assunti in maniera irregolare. Questi dati segnano una leggera flessione rispetto al 2019. Il 52 per cento dei lavoratori domestici è classificato come colf, mentre i restanti sono identificati come badanti. Per quanto riguarda la distribuzione geografica, la maggioranza relativa dei lavoratori domestici è impiegata nel Nord-Ovest (29,9 per cento), seguito dal Centro (28,2 per cento), il Nord-Est (20,3 per cento) e il Sud (21,6 per cento). DOMINA stima inoltre che l'88,7 per cento dei lavoratori domestici è di sesso femminile, il 70,3 per cento del totale è costituito da stranieri e il 52,4 per cento dei lavoratori ha più di 50 anni d'età.

La pandemia da COVID-19, e la conseguente crisi economica, hanno poi avuto degli effetti molto forti sul settore del lavoro domestico. La domanda di lavoro domestico è infatti notevolmente aumentata, in particolare durante la cosiddetta prima ondata nella primavera del 2020. Inoltre, il governo ha implementato una serie di misure volte a sostenere la possibilità delle famiglie di assumere regolarmente dei lavoratori domestici. Di conseguenza, il numero di assunzioni regolari di lavoratori domestici è aumentato nei primi mesi del 2020: tra febbraio e giugno, il saldo tra rapporti di lavoro attivati e cessati, ha visto un aumento dell'83 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Questo aumento ha riguardato in ugual misura le posizioni di colf e badanti e ha interessato tutte le regioni Italiane.

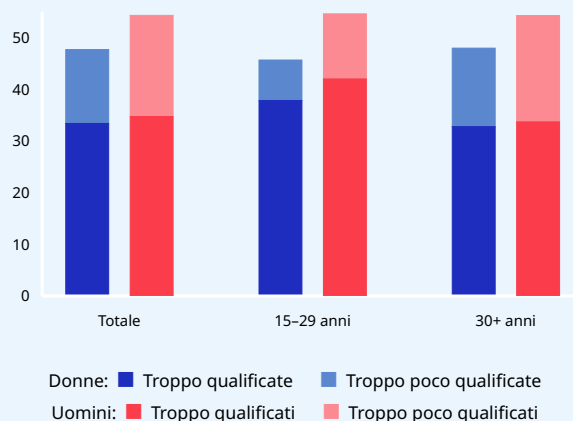
Fonte: Osservatorio nazionale sul lavoro domestico DOMINA 2020.

Le donne hanno una minore probabilità degli uomini di avere competenze inferiori a quelle necessarie a svolgere il proprio lavoro

Tutto questo lascia presagire la presenza di un processo di mancata corrispondenza tra le competenze acquisite e gli incarichi svolti (cosiddetto, skills mismatch). Questo fenomeno può essere di due tipi, a seconda che il lavoratore sia troppo o troppo poco qualificato per il lavoro svolto. Nel primo caso, il lavoratore viene "retrocesso" a compiere mansioni meno qualificate di quelle che sarebbe in grado di compiere, mentre nel secondo caso il lavoratore viene "promosso" a svolgere compiti per i quali non possiede necessariamente le qualifiche richieste. I dati mostrano come il problema dello skills mismatch riguarda circa il 47 per cento delle donne e il 54 per cento degli uomini (Grafico 34). Mentre la quota di persone troppo qualificate è simile tra uomini (35 per cento) e donne (33 per cento), le donne hanno una probabilità inferiore degli uomini di risultare troppo poco qualificate per il lavoro svolto (rispettivamente, 14 per cento delle donne e 19 per cento degli uomini). Questo significa che gli uomini vengono "promossi" più facilmente delle donne a parità di livello di qualifiche. Il problema dello skills mismatch si riscontra sia tra i giovani che gli adulti, ma con caratteristiche diverse. In entrambi i gruppi, il problema dell'eccesso di

qualifiche domina rispetto a quello della mancanza di qualifiche, ma questo sbilanciamento è particolarmente forte tra i giovani rispetto agli adulti. I giovani hanno infatti poca esperienza lavorativa e le imprese li assegnano meno facilmente a mansioni per le quali non possiedono i requisiti tecnici.

► **Grafico 34. Lavoratori troppo o troppo poco qualificati per le mansioni che compiono, per genere e fasce d'età, 2019 (in percentuale)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Discriminazione diretta e indiretta possono quindi spiegare, almeno in parte il fenomeno per cui le donne, seppure con qualifiche più alte degli uomini, vengono spesso relegate a occupazioni o mansioni meno qualificate e/o meno retribuite.

Infine, quasi una donna su dieci riporta di avere subito almeno un episodio di violenza di genere sul posto di lavoro

Infine, un aspetto fondamentale legato alla qualità del lavoro si riferisce al rischio, per le donne, di essere vittime di violenza o molestie sul luogo di lavoro. I dati su questo fenomeno non vengono raccolti con una frequenza regolare. Inoltre, è probabile che il fenomeno non venga riportato adeguatamente, in quanto molte donne possono non essere a loro agio nel riportare, anche all'interno di un'indagine campionaria in cui viene garantita l'anonimato, di essere state vittime di violenza sul posto di lavoro. Malgrado queste limitazioni, il quadro che emerge è quello in cui una quota importante delle donne nel mercato del lavoro riporta avere subito almeno una volta episodi del genere, e di avere avuto ripercussioni importanti per la propria carriera e vita lavorativa.

In particolare, un'indagine ISTAT di qualche anno fa (ISTAT 2018) riporta che l'8,9 per cento delle donne nel mercato del lavoro hanno subito almeno un episodio di violenza di genere sul posto di lavoro²¹. Se l'attenzione si restringe ai tre anni precedenti l'intervista, il 2,7 per cento delle donne riportano di essere state vittime di almeno un episodio di violenza sul luogo di lavoro. Un dato preoccupante è anche quello per cui, in 8 casi su 10, le vittime degli episodi di violenza non ne parlano con nessuno. In meno dell'1 per cento dei casi, la vittima si rivolge poi alle forze dell'ordine. Questo avviene nonostante, per circa 7 vittime su 10, il ricatto debba considerarsi di grave entità. In questo contesto, una cultura della colpevolizzazione della vittima, unita allo stigma sociale per la violenza subita, possono essere la causa di una scarsa propensione a denunciare l'accaduto. In assenza di un canale agevole per tutelarsi, molte vittime reagiscono allontanandosi

²¹ Lo studio dell'ISTAT include in questa categoria episodi di molestie fisiche e di ricatti sessuali.

volontariamente dal posto di lavoro. È questo il caso per il 33,8 per cento delle vittime che hanno subito almeno una violenza nel corso della loro vita lavorativa (e per il 32 per cento delle vittime che hanno subito una violenza nel corso dell'ultimo anno). Questa quota è quasi doppia rispetto alla quota delle vittime che riporta non avere adottato alcuna misura in seguito all'episodio di violenza.

► 3 Il divario retributivo di genere

Quando si parla della qualità del lavoro, un aspetto centrale riguarda il salario percepito per le attività svolte. In questo contesto, fondamentale è il concetto di parità retributiva per “lavoro di pari valore”, introdotto dalla Convenzione No. 100 dell’OIL nel 1951 (ratificata dall’Italia nel Giugno del 1956). Questo concetto si è affermato progressivamente nella legislazione italiana (Betti 2020), a partire dalla Costituzione del 1947 (Articolo 37) fino al Codice per le Pari Opportunità del 2006, che ha consolidato gli interventi legislativi esistenti e istituito una serie di nuovi istituti normativi per promuovere la parità di genere nel mercato del lavoro (si veda il Capitolo 4 per dettagli a riguardo).

Malgrado questi sforzi legislativi, il percorso verso la parità retributiva non è ancora terminato. Piuttosto, persistono in Italia forti divari salariali di genere, che spesso vanno ad aggravare altri divari salariali legati alla nazionalità (con i lavoratori stranieri che generalmente guadagnano meno dei lavoratori italiani) o l’area di residenza (in particolare, tra lavoratori del Nord e del Sud del Paese) (Scarchilli e Triventi 2023). Questo Capitolo sintetizza i principali indicatori del divario salariale tra uomini e donne, confrontando la situazione italiana con quella di altre economie avanzate (Sezione 3.1). L’analisi si focalizza poi sullo studio delle differenze salariali tra donne e uomini in Italia per gruppi di lavoratori, studiando l’evoluzione di questo divario a seconda del settore d’occupazione, il livello di istruzione e altre caratteristiche individuali (Sezione 3.2).

Il risultato principale che emerge è che il divario salariale di genere in Italia è relativamente basso da un punto di vista internazionale, ma questo si spiega principalmente con la bassa partecipazione delle donne nel mercato del lavoro. Inoltre, il divario salariale rimane elevato per alcune categorie di lavoratori, come quelli con basse qualifiche e i cittadini stranieri, e in alcuni settori di attività economica come “Alberghi e ristoranti” e “Attività immobiliari” (dove raggiunge valori superiori al 20 per cento)

Prima di presentare i risultati dell’analisi, è importante specificare che la discussione che segue si limiterà a stimare il salario differenziale di genere. Tuttavia, i dati non ci permetteranno di discutere un concetto più ampio di parità salariale, che è quello di pari retribuzione per un valore di egual valore (“equal pay for work of equal value”, secondo la Convenzione No. 100 del 1951). Questa seconda definizione di parità salariale include quella di stessa retribuzione per lo stesso lavoro (“equal pay for equal work”), ma è di più ampia portata. In particolare, il principio di stessa retribuzione per lo stesso lavoro copre i casi in cui donne e uomini che effettuano lo stesso lavoro (ad esempio, nello stesso settore o occupazione) hanno il diritto di percepire una pari retribuzione. Il principio di pari retribuzione per un valore di pari valore si riferisce invece al diritto di uomini e donne di percepire la stessa retribuzione, anche se effettuano lavori diversi, purché questi lavori siano associati a uno stesso valore generato, sulla base di una valutazione obiettiva del valore di un lavoro che si deve basare su criteri precisi e liberi da discriminazioni di genere²².

Purtroppo, è difficile stimare il divario salariale di genere secondo il principio di pari retribuzione per un lavoro di pari valore, in quanto le valutazioni del valore di un lavoro sono ancora estremamente rare (e i risultati difficilmente accessibili). Tuttavia, questa considerazione è estremamente importante, perché quando si discuterà di un determinato livello di divario salariale di genere, bisognerà tenere in considerazione come questa misura non riassume interamente

²² Ad esempio, secondo il principio di stessa retribuzione per lo stesso lavoro due lavoratori edili di sesso diverso devono ricevere la stessa mansione, se effettuano lo stesso tipo di lavoro. Il principio di stessa retribuzione per un lavoro dello stesso lavoro, implica invece che — ad esempio — un lavoratore edile e una lavoratrice impiegata nel settore della cura ricevano la stessa retribuzione, a patto che il valore associato a questi due tipi di lavoro (diversi tra loro) sia uguale.

il principio promosso dalla Convenzione OIL No. 100 del 1951, ma solo una sua parte. Questo implica che, anche nel caso in cui il divario salariale di genere per lo stesso lavoro dovesse essere completamente eliminato, ciò non porterebbe necessariamente al raggiungimento del principio di pari retribuzione per un lavoro di pari valore (OIL 2018b; ITUC 2023).

Questa situazione potrebbe accadere se, a titolo d'esempio, le donne e gli uomini all'interno di una stessa occupazione o di uno stesso settore ricevessero lo stesso salario, ma la distribuzione delle donne e degli uomini tra occupazioni e settori risultasse molto diversa, generando comunque una situazione in cui le donne occupate ricevono, in media, salari più bassi (cosiddetta segregazione nel mercato del lavoro, di tipo verticale o orizzontale). Questo è un rischio piuttosto concreto in Italia, in quanto l'analisi presentata nei capitoli precedenti ha mostrato come le donne occupate in Italia siano principalmente concentrate in alcuni settori, come quello della cura che include l'istruzione e la sanità, tendenzialmente associati a più bassi livelli retributivi a parità di qualificazioni richieste e mansioni effettuate²³. In alcuni casi, le basse retribuzioni che si registrano in media all'interno di questi settori, sono il risultato stesso di una più alta concentrazione di donne al loro interno. In particolare, alcune attività, come quella della cura, vengono poco retribuite nel mercato del lavoro, in quanto sono tendenzialmente considerate come un'estensione di compiti di cui le donne si fanno carico, a titolo gratuito, già all'interno del nucleo familiare, e dunque poco valorizzate anche in termini retributivi.

3.1 Il divario retributivo di genere in Italia

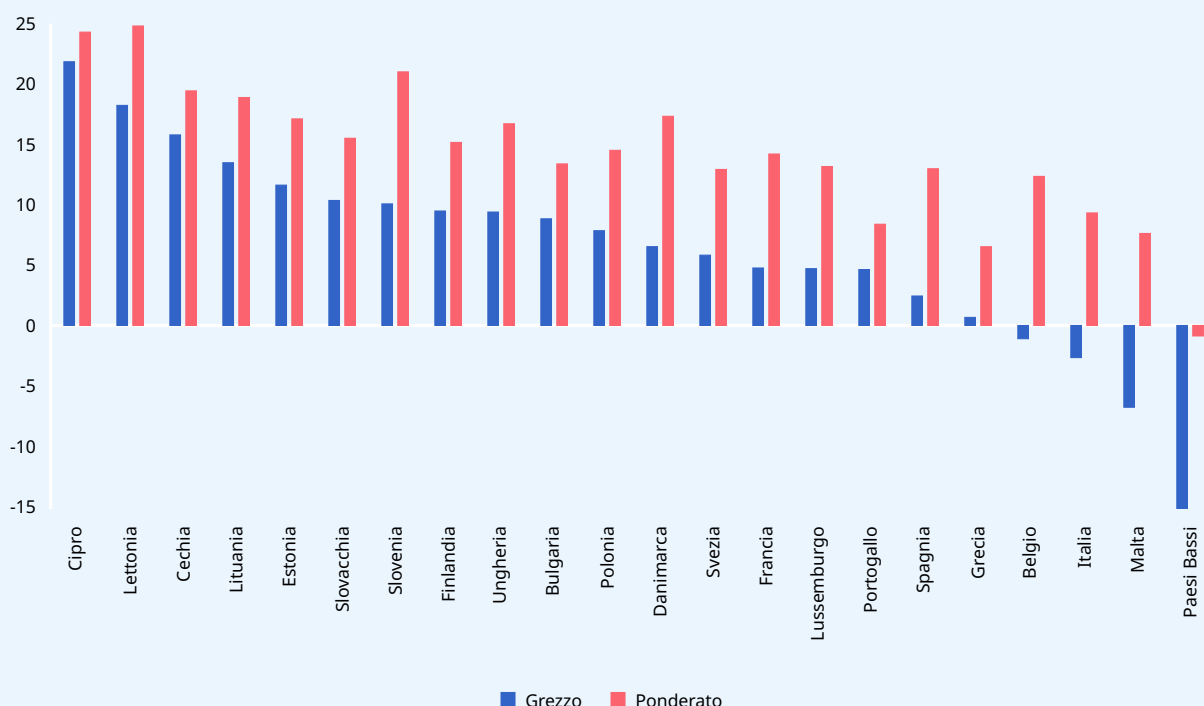
Il divario retributivo di genere è piuttosto basso in Italia

Lo studio del divario salariale di genere richiede di prendere in considerazione una serie di indicatori, la cui analisi comparata permette di ottenere una visione completa delle differenze salariali tra gli uomini e le donne nel mercato del lavoro²⁴. Un primo indicatore è il divario salariale orario grezzo, che viene normalmente calcolato alla mediana della distribuzione dei redditi (i.e. confrontando il reddito mediano orario di uomini e donne, senza ulteriori aggiustamenti). Questo indicatore permette di avere una misura sintetica di quale sia la differenza salariale di genere a parità di tempo lavorato (i.e. in unità orarie).

L'analisi rivela che il divario retributivo orario grezzo è negativo in Italia, con le donne che guadagnano il 2,7 per cento più degli uomini alla mediana della distribuzione dei redditi. Come termine di paragone, il divario retributivo orario era in media pari al 3,1 per cento nell'Unione Europea, e valori più alti di quello registrato in Italia erano presenti nella maggior parte dei paesi europei, inclusa la Spagna (2,4 per cento) e la Francia (4,8 per cento) (Grafico 35).

²³ Lo stesso vale per la distribuzione di donne e uomini tra diversi tipi di occupazione, con i risultati presentati sopra che hanno evidenziato come le donne abbiano una più alta probabilità di essere impiegate in occupazioni meno qualificate, e di ricoprire solo raramente posizioni manageriali.

²⁴ Le stime del divario retributivo di genere che verranno presentate in questa sezione non sono direttamente comparabili con quelle presentate recentemente dalla Banca d'Italia (Carta et al., 2023). Questo per una differenza di metodologia (qui vengono impiegate metodologie e definizioni utilizzate dall'OIL) e una differenza di dati (dati della Structure of Earning Survey nel presente rapporto e dati amministrativi INPS nello studio della Banca d'Italia). Tuttavia, è anche importante notare come i risultati principali, sia per il divario di genere totale che nella sua distribuzione tra gruppi della popolazione, sono consistenti tra i due studi.

► **Grafico 35. Divario salariale di genere grezzo e ponderato a livello orario alla mediana, in Italia e in altri paesi europei, 2021 (in percentuale)**

Fonte: Elaborazione degli autori su dati EU-SILC.

Ma il suo valore aumenta, quando si prendono in considerazione le differenze nella distribuzione di uomini e donne nel mercato del lavoro

Il divario salariale grezzo rappresenta tuttavia una misura piuttosto imprecisa delle differenze salariali di genere, in quanto non prende in considerazione la diversa distribuzione di uomini e donne all'interno del mercato del lavoro²⁵. Per questa ragione, una misura ponderata del divario salariale orario tra uomini e donne può essere utile. Questo indicatore prende sempre in considerazione le differenze salariali tra uomini e donne a livello orario e misurate alla mediana della distribuzione dei redditi, ma divide il mercato del lavoro in sottogruppi diversi in base ad una serie di caratteristiche osservabili. Il valore totale del divario salariale risulta poi dalla media ponderata dei divari salariali grezzi ottenuti per ognuno dei sottogruppi²⁶. Questa misura ponderata genera una stima del divario retributivo di genere pari al 9,3 per cento, quindi positiva (i.e. indicando che

²⁵ Per esempio, uno stesso valore del divario retributivo grezzo può risultare da (i) una stessa retribuzione ottenuta da uomini e donne a parità di livello educativo, ma una maggiore numero di uomini altamente qualificati, oppure (ii) una stessa distribuzione di uomini e donne in termini di livello educativo, ma una più alta retribuzione per gli uomini rispetto alle donne a parità di educazione.

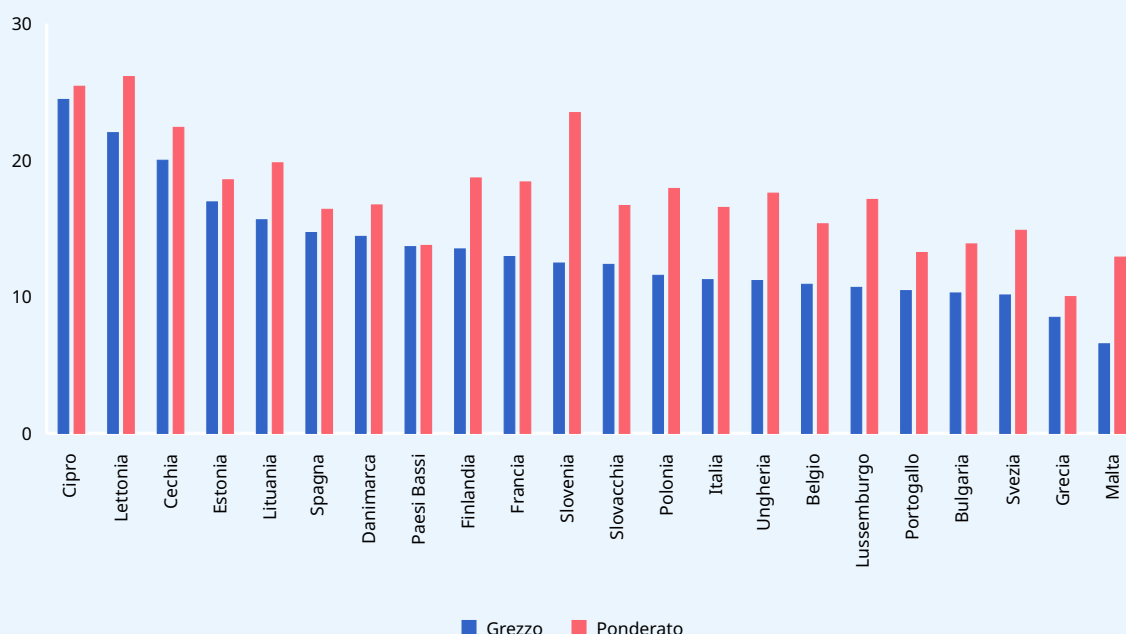
²⁶ In questo contesto, un passaggio fondamentale riguarda la scelta delle caratteristiche che portano all'identificazione dei diversi gruppi. Da una parte, i salari sono influenzati da una serie di fattori e usare una lunga lista di variabili può essere utile per aumentare la comparabilità tra gli uomini e donne all'interno dello stesso gruppo. Allo stesso tempo, definire troppe caratteristiche può portare all'identificazione di gruppi troppo piccoli, all'interno dei quali risulta poi difficile ottenere delle stime statisticamente affidabili dei divari salariali di genere. Nella presente analisi, sono state prese in considerazione le seguenti caratteristiche: età (due gruppi, sopra e sotto i 36 anni), livello di educazione conseguito (tre gruppi, educazione primaria, secondaria e terziaria), orario di lavoro (due gruppi, tempo parziale e tempo pieno), settore di lavoro (due gruppi, pubblico e privato).

le donne guadagnano meno degli uomini). Per la maggior parte dei Paesi europei, il divario salariale ponderato è superiore a quello grezzo. In ogni caso, anche usando questo indicatore, l'Italia presenta uno dei valori più bassi per quanto concerne il divario salariale tra uomini e donne. In particolare, la media del divario salariale ponderato nelle economie dell'Unione Europea è pari al 12,5 per cento e la maggior parte dei paesi europei presentano valori superiori a quello registrato in Italia (Grafico 35).

Inoltre, il divario salariale aumenta quando si tiene in considerazione le differenze di ore lavorate tra uomini e donne

Oltre alla differenza tra divario salariale grezzo e ponderato, un'altra differenza da considerare riguarda lo spazio temporale che viene preso in considerazione per calcolare il divario salariale tra uomini e donne. In particolare, si può calcolare il divario salariale in termini orari, come presentato fino ad ora, oppure in termini mensili. Il divario salariale orario permette di ottenere una misura più puntuale delle differenze di trattamento tra uomini e donne (i.e. per una stessa ora lavorata). Il divario salariale mensile permette però di prendere anche in considerazione il fatto che uomini e donne lavorano un numero diverso di ore. In particolare, come presentato sopra, l'incidenza del lavoro a tempo parziale è di gran lunga maggiore tra le donne rispetto agli uomini in Italia. Le donne hanno poi una maggiore probabilità di ottenere dei congedi, anche non retribuiti, per prendersi cura dei figli o di altri membri della famiglia. Queste differenze di ore lavorate rischiano di amplificare i divari retributivi tra uomini e donne misurati a livello orario, generando un divario retributivo di genere ancora più ampio, quando si misurano i salari su base mensile.

I risultati confermano questa ipotesi. In particolare, in Italia il divario salariale di genere calcolato su base mensile è pari al 11,3 per cento prendendo una misura grezza, mentre è pari al 16,5 per cento se si usa una misura ponderata (Grafico 36). La maggior parte dei paesi presenta valori sostanzialmente più alti del divario retributivo di genere a livello mensile rispetto che a livello orario, perché le donne lavorano in media un numero inferiore di ore rispetto agli uomini. In ogni caso, anche quando si prende in considerazione il divario salariale su base mensile, l'Italia presenta dei valori tendenzialmente più bassi della media dei paesi europei, anche se le differenze sono meno marcate rispetto a prima. In particolare, nell'Unione Europea, il divario salariale di genere è pari al 12,9 per cento prendendo la misura grezza, mentre è uguale al 17 per cento usando l'indicatore ponderato. La Spagna e la Francia presentano dei divari salariali mensili su base grezza superiori a quelli registrati in Italia, ma le differenze risultano ridotte quando si prende in considerazione una misura ponderata del divario salariale di genere su base mensile.

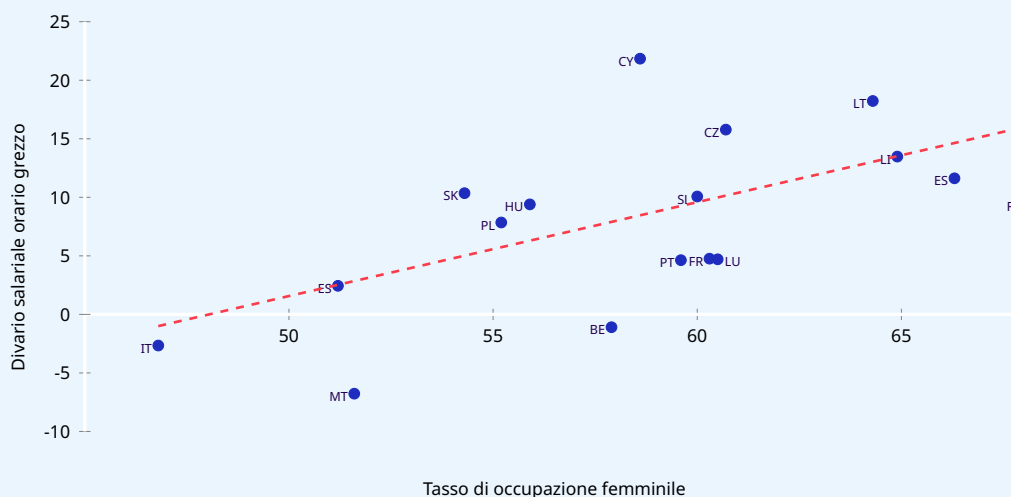
► **Grafico 36. Divario salariale di genere grezzo e ponderato a livello mensile alla mediana, in Italia e in altri paesi europei, 2021 (in percentuale)**

Fonte: Elaborazione degli autori su dati EU-SILC.

Il basso livello del divario salariale di genere in Italia si può spiegare, almeno in parte, con il fatto che poche donne partecipano al mercato del lavoro

Anche se il livello relativamente basso del divario salariale di genere rappresenta una buona notizia, indagarne le cause permette di avere una valutazione più completa del fenomeno. In questo senso, il quadro che emerge è che il divario salariale di genere sia basso in Italia, anche a causa del basso tasso di partecipazione delle donne alla forza lavoro. In particolare, il Grafico 37 mostra la relazione tra il divario salariale grezzo a livello orario (asse delle ordinate) e, sull'asse delle ascisse, il tasso di occupazione femminile. Il messaggio che emerge è che il divario salariale di genere è più basso in quei Paesi in cui il tasso di occupazione femminile è basso e/. In questo senso, il basso divario salariale registrato in Italia non rappresenta un'eccezione, ma semplicemente il riflesso del basso livello di partecipazione delle donne alla forza lavoro, come documentato nel capitolo precedente. Al contrario, i paesi del Nord Europa presentano divari salariali di genere più marcati, ma anche dei tassi di occupazione femminile molto più alti.

► **Grafico 37. Rapporto tra il tasso di occupazione femminile, 2022, e il divario salariale orario grezzo alla mediana, 2021**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati Eurostat (per il tasso di occupazione) e EU-SILC (per i dati sul divario salariale di genere).

Il rapporto positivo tra il divario salariale di genere e il tasso di occupazione femminile si può spiegare con la diversa composizione del mercato del lavoro all'aumentare del tasso di partecipazione femminile (Riquadro 5).

► **Riquadro 5: Divario di genere retributivo e partecipazione alla forza lavoro**

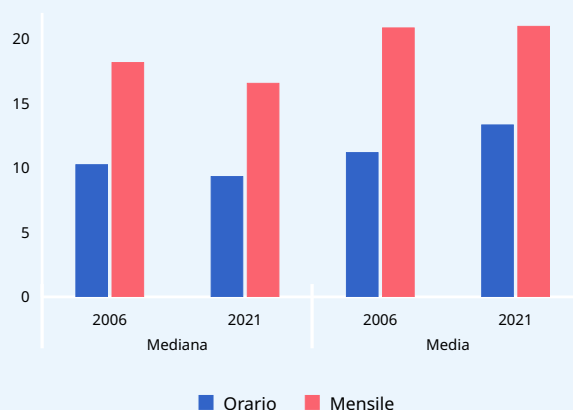
In un mercato del lavoro in cui una quota relativamente alta di donne lavora, l'occupazione femminile includerà sia donne altamente qualificate, sia donne poco qualificate. Questo gruppo di donne, preso nella sua totalità, sarà relativamente comparabile a quello degli uomini, che tendenzialmente partecipano in massa al mercato del lavoro, indipendentemente dal loro livello di istruzione. In questo senso, la misura di divario salariale che risulterà dal confronto dei salari degli uomini e delle donne fornirà un'indicazione tendenzialmente veritiera delle differenze di trattamento salariale esistenti. Questo è il caso dei paesi scandinavi, che sono caratterizzati da un alto tasso di occupazione femminile e un divario salariale di genere relativamente alto.

Se invece le donne che lavorano sono relativamente poche, queste saranno più probabilmente donne con un livello educativo più alto rispetto alla media. Questa tendenza è stata illustrata per l'Italia nel Capitolo precedente, dove si è visto come il divario di genere nella partecipazione alla forza lavoro è molto più accentuato tra le donne poco qualificate (28 punti percentuali) rispetto a quelle con un'educazione terziaria (8 punti percentuali). In questo caso, un gruppo di donne relativamente qualificate si confronterà nel mercato del lavoro con un gruppo di uomini piuttosto eterogeneo per quanto concerne il livello di qualificazioni acquisito. La stima del divario salariale sarà quindi artificialmente bassa. Questo secondo caso rispecchia più da vicino la dinamica italiana, caratterizzata allo stesso tempo da un basso tasso di occupazione femminile e un basso divario retributivo di genere.

I dati a disposizione mostrano come il divario retributivo di genere sia rimasto tendenzialmente costante nel tempo in Italia

Un aspetto interessante da studiare riguarda l'evoluzione del divario retributivo di genere nel tempo. Purtroppo, l'indagine campionaria utilizzata per calcolare gli indicatori presentati fino a ora, l'Indagine sulle condizioni di vita (EU-SILC), non ha cadenza annuale e il suo ultimo rilevamento coincide con il 2021²⁷. In ogni caso, un paragone tra i dati presentati sopra per il 2006 e quelli del 2021, può essere interessante per analizzare l'evoluzione temporale del divario retributivo di genere prima della pandemia. Questa analisi evidenzia come il divario retributivo ponderato in Italia, misurato sia a livello orario che mensile e calcolato sia alla mediana che alla media della distribuzione dei redditi, sia stato piuttosto stabile tra il 2006 e il 2021 (Grafico 38)²⁸. In particolare, il divario retributivo di genere sembra calare leggermente quando viene misurato alla mediana della distribuzione (sia a livello mensile che orario), mentre aumenta leggermente se calcolato alla media della distribuzione dei redditi.

► **Grafico 38. Divario retributivo di genere ponderato, a livello orario e mensile e calcolato alla media e la mediana della distribuzione dei redditi, 2006 e 2021**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati EU-SILC.

²⁷ Le stime del divario retributivo di genere che verranno presentate in questa sezione non sono direttamente comparabili con quelle presentate recentemente dalla Banca d'Italia (Carta et al., 2023). Questo sia per una differenza di metodologia (qui vengono impiegate metodologie e definizioni utilizzate dall'OIL) sia per una differenza di dati (dati campionari della EU-SILC nel presente rapporto e dati amministrativi dell'INPS nello studio della Banca d'Italia). Tuttavia, è anche importante notare come i risultati principali, sia per quanto riguarda il divario salariale di genere in generale sia per quanto concerne la diversa distribuzione del divario salariale di genere tra gruppi della popolazione, sono consistenti tra i due studi.

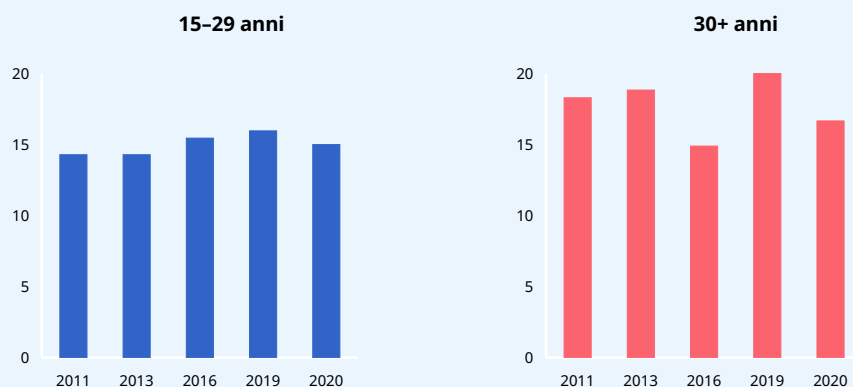
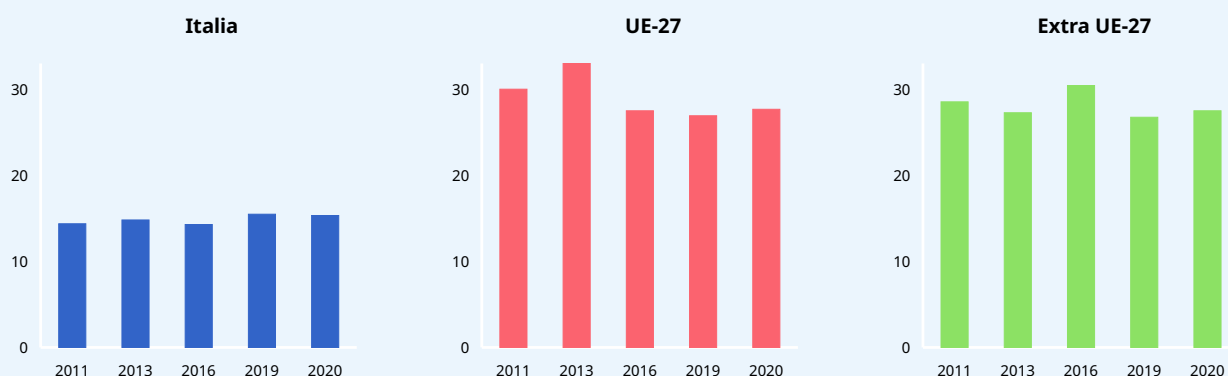
²⁸ Calcolare il divario salariale a due punti diversi della distribuzione (i.e. la media e la mediana) permette di avere un'immagine più completa delle differenze salariali di genere per individui con diversi livelli di reddito, dato che la media si trova tendenzialmente alla destra della mediana nella distribuzione dei redditi, data la presenza di una massa di individui con salari particolarmente alti che ne alzano il valore (i.e. la mediana è meno suscettibile a questi valori estremi). In ogni caso, i risultati del divario retributivo di genere non dovrebbero divergere sostanzialmente alla media rispetto alla mediana.

3.2 Il divario retributivo di genere tra gruppi di lavoratori

Questa sezione presenterà dati sul divario retributivo di genere disaggregando l'informazione per classi di lavoratori diversi (ad esempio, classi d'età, occupazione e settore di impiego). L'obiettivo è quello di ottenere un'informazione più dettagliata del divario retributivo tra uomini e donne e individuare quei segmenti del mercato del lavoro dove questo risulta ancora particolarmente elevato. L'analisi sarà basata su dati delle rilevazioni della forza lavoro ISTAT e quindi il focus sarà sul divario salario retributivo grezzo a livello mensile, calcolato alla mediana della distribuzione dei redditi (i.e. i dati ISTAT non consentono di avere informazioni sul salario orario).

Il divario retributivo di genere è più alto tra gli adulti, i cittadini stranieri e le persone con educazione primaria

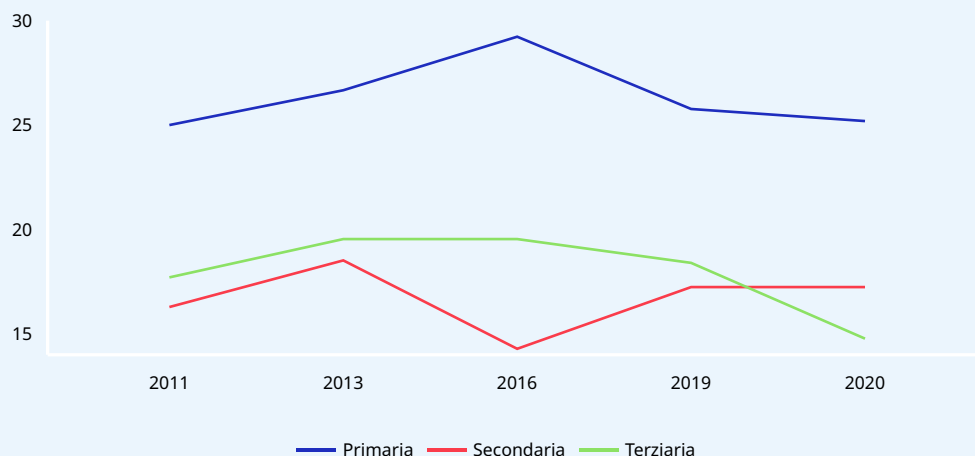
Iniziando dall'età, i dati dimostrano come il divario retributivo di genere sia leggermente più alto tra gli adulti (i.e. sopra i 30 anni) rispetto ai giovani (15-29) nel mercato del lavoro (Grafico 39, pannello A). Ad esempio, nel 2020 il divario salariale mensile era pari al 16,67 per cento tra gli adulti, rispetto al 15 per cento tra i giovani. Questa tendenza si è confermata negli anni, anche se all'inizio del periodo preso in considerazione le differenze tra gruppi di età erano più marcate (pari a 4 punti percentuali nel 2011). In maniera simile, il divario retributivo di genere è sostanzialmente più alto tra i cittadini stranieri (europei o proveniente da fuori l'UE), rispetto ai cittadini Italiani (Grafico 39, pannello B). Ad esempio, nel 2020 il divario retributivo mensile era pari al 15,3 per cento tra i cittadini italiani, mentre saliva al 27,5 per cento tra i cittadini extra-comunitari e al 27,7 per cento tra i cittadini europei. Divergenze salariali di genere più ampie per questi gruppi nel mercato del lavoro possono essere ricondotte ad un loro sostanziale divario anche nell'accesso all'occupazione, come dimostrato nel Capitolo precedente. In particolare, le donne in questi gruppi hanno una maggiore probabilità di lavorare con contratti non-standard e in occupazioni poco qualificate.

► **Grafico 39. Divario salariale di genere a livello mensile per gruppi di lavoratori****Pannella A: Per fasce d'età****Pannello B: Per cittadinanza**

Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Un altro aspetto importante riguarda l'evoluzione del divario retributivo di genere a seconda del livello educativo raggiunto da una persona. In particolare, i salari aumentano notevolmente all'aumentare del livello di educazione ed è interessante osservare come il divario tra uomini e donne evolva in questo contesto. I dati dimostrano come il divario retributivo di genere sia notevolmente più alto tra gli individui con educazione primaria, mentre è sostanzialmente pari tra quelli con educazione secondaria o terziaria (Grafico 40). Questo rapporto è rimasto pressoché costante dal 2011 in avanti e questo rischia di generare una situazione particolarmente svantaggiosa per le donne poco qualificate, che già percepiscono salari bassi e in più subiscono la penalità di genere più marcata. In particolare, i salari mediани nominali per i lavoratori con educazione primaria erano pari a 980 euro per le donne e 1.310 euro per gli uomini nel 2020, per un gap salariale di oltre il 25 per cento. Passando agli individui con educazione terziaria, i salari mediани nel 2020 erano pari a 1.500 euro per le donne e 1.760 euro per gli uomini, per un divario di genere del 14,77 per cento. Questo conferma come il divario retributivo di genere sia più accentuato in alcune categorie di lavoratori che già partono da situazioni relativamente svantaggiate nel mercato del lavoro.

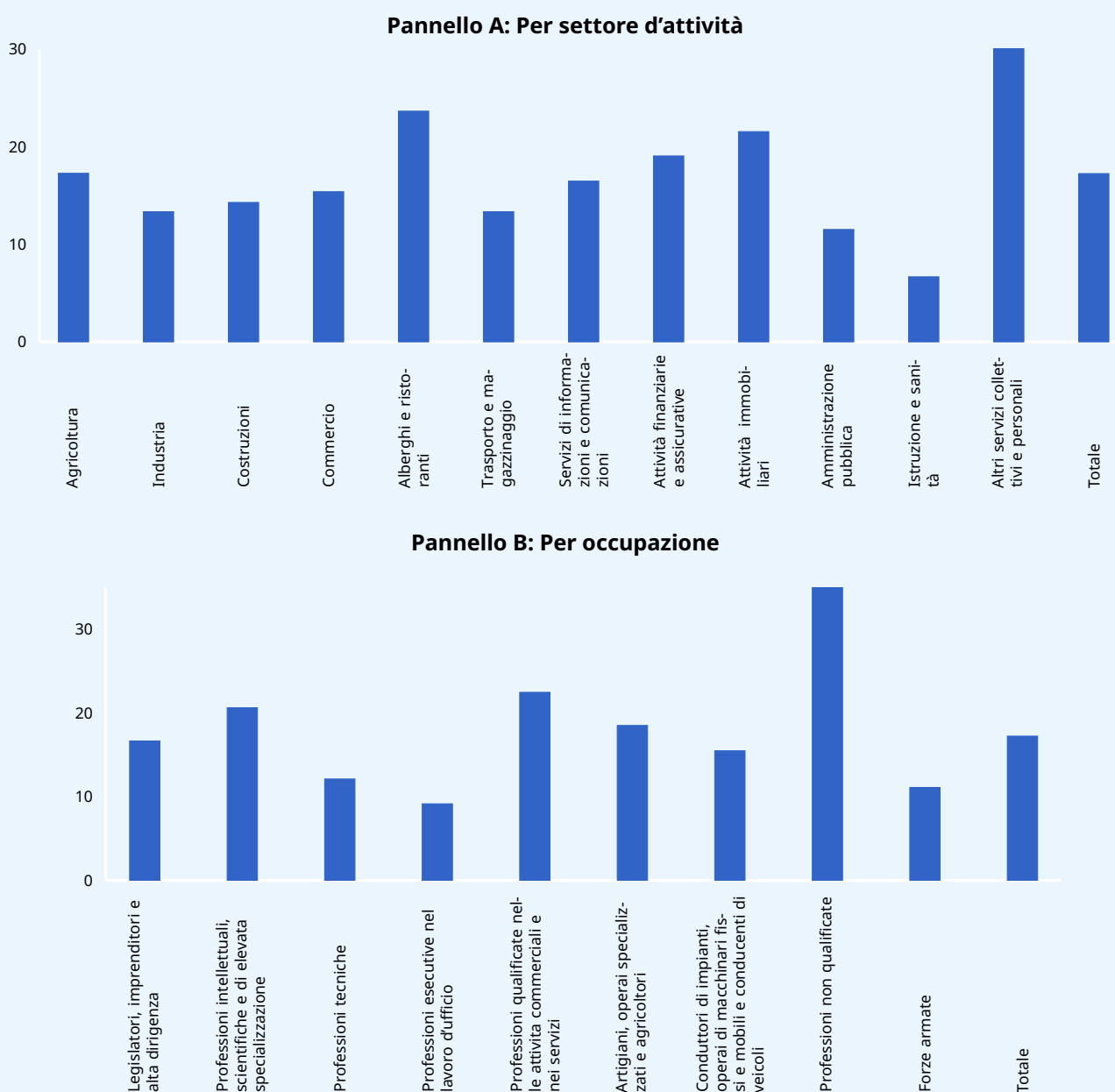
► **Grafico 40. Divario retributivo di genere mensile grezzo per livello d'educazione acquisita, 2011-2020 (in percentuale)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Il divario salariale di genere è più basso nei settori della sanità e l'amministrazione pubblica, e più alto nei servizi alberghieri e immobiliari e nelle attività finanziarie

Oltre alle differenze di divario retributivo di genere a seconda delle caratteristiche dei lavoratori, è utile analizzare le eventuali differenze per settore di impiego e occupazione. Questo ci permette di comprendere se le disparità salariali tra uomini e donne siano omogenee o meno all'interno del mercato del lavoro. I dati dimostrano come ci sia una notevole variabilità nel divario salariale di genere tra settori (Grafico 41, pannello A). In particolare, differenze di genere meno marcate sono riscontrate in alcuni settori, come "Istruzione e Sanità" (6,7 per cento) e "Amministrazione pubblica" (11,5 per cento), dove i dipendenti pubblici costituiscono la maggioranza degli impiegati. Al lato opposto, i divari salariali maggiori si riscontrano in alcuni settori dei servizi, come "Alberghi e ristoranti" (23,6 per cento), "Attività immobiliari" (21,5 per cento), "Altri servizi collettivi e personali" (32,8 per cento) e "Attività finanziarie e assicurative" (19 per cento). In maniera simile, i divari retributivi di genere variano tra le diverse occupazioni (Grafico 41, pannello B). Questi sono più alti per le "Professioni non qualificate" (36,7 per cento), seguite dalle "Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi" (22,5 per cento) e le "Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione" (20,6 per cento). Al contrario, un divario retributivo di genere inferiore alla media si riscontra nelle "Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio" (9,2 per cento) e tra le "Forze armate" (11,1 per cento).

► **Grafico 41. Divario retributivo di genere mensile grezzo, per settore e occupazione, 2020**

Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Infine, il divario salariale di genere è maggiore tra gli individui con una retribuzione più elevata e tra i lavoratori del settore privato

Inoltre, una recente analisi condotta dalla Banca d'Italia mostra come il differenziale salariale di genere aumenti all'avanzare della carriera lavorativa (Carta et al. 2023). In modo simile, l'analisi della Banca d'Italia mostra come il differenziale salariale di genere sia più elevato tra gli individui con una retribuzione più elevata. Tutto questo è in linea con la presenza di ostacoli di genere alla progressione di carriera, e in particolare al fatto che alle donne è molto volte preclusa la possibilità

di accedere a posizioni manageriale e di supervisione (cosiddetto glass ceiling). Politiche per ridurre il divario di genere dovranno quindi coinvolgere un ampio spettro di interventi, da quelli anti-discriminatori ad azioni positive volte a riequilibrare differenti opportunità lavorative tra uomini e donne.

Infine, i dati evidenziano come il divario salariale di genere sia maggiore nel settore privato rispetto al settore pubblico (Italia. ISTAT 2025). In particolare, un'elaborazione condotta dall'ISTAT sui dati della Structure of Earnings Survey (SES) del 2022 riporta che il divario retributivo di genere è sostanzialmente più alto nel settore privato (15,9 per cento) rispetto al settore pubblico (5,2 per cento)²⁹. Questa è una tendenza comune a diversi paesi, e può essere spiegata con il fatto che nel settore pubblico, dove le retribuzioni sono con più frequenza basate su criteri oggettivi e trasparenti, vi è meno spazio per la presenza di pratiche di discriminazione diretta o indiretta.

Prima di discutere le diverse opzioni di interventi di natura pubblica e, allo stesso tempo, il ruolo che le imprese possono svolgere per promuovere il principio di pari retribuzione per un lavoro di egual valore, è quindi importante capire quali sono le conseguenze del permanere di larghi divari retributivi tra donne e uomini.

In primo luogo, la presenza di ampi differenziali retributivi di genere perpetua il sussistere di disuguaglianze nel mercato del lavoro. Donne che sono retribuite meno di uomini che fanno lo stesso lavoro, o che fanno un lavoro di pari valore, avranno, a parità di altre condizioni, un più alto rischio di povertà lavorativa e un minore accesso alle risorse economiche. Questo può avere effetti negativi anche nella sfera privata, in quanto queste disparità di genere possono generare un disequilibrio nelle decisioni che vengono prese all'interno della famiglia.

Oltre a creare svantaggi economici e sociali immediati, una minore retribuzione delle donne rispetto agli uomini nel mercato del lavoro porterà anche a degli squilibri lavorativi nel medio e lungo termine. Le donne che vengono retribuite di meno, e che sanno di non potere accedere a posizioni apicali, avranno meno incentivi a continuare la propria carriera (ad esempio, dopo periodi di interruzione temporanea a seguito della maternità) e/o a provare a raggiungere posizioni occupazionali altamente qualificate. I dati mostrano inoltre come le donne abbiano meno opportunità e frequentino più raramente degli uomini i corsi di formazione, aumentando ancora di più il divario retributivo tra uomini e donne.

Infine, un divario retributivo di genere può anche generare disuguaglianze economiche che si perpetuano dopo la fine della carriera lavorativa di una persona. Infatti, salari più bassi e carriere lavorative meno continue generano automaticamente anche degli assegni pensionistici meno generosi. La retribuzione inferiore delle donne contribuisce a ridurre i loro contributi previdenziali e, di conseguenza, genera diritti previdenziali inadeguati o addirittura inesistenti, rendendole particolarmente vulnerabili in età avanzata. I dati dell'INPS relativi al 2022 evidenziano come l'importo medio delle pensioni liquidate alle donne, pari a 976 euro, sia circa il 30 per cento inferiore di quello delle pensioni percepite dagli uomini. Un divario che si spiega guardando ai minori anni di contribuzione sia alle retribuzioni più basse che in genere caratterizzano il lavoro femminile.

²⁹ Le stime del divario salariale di genere ottenute tramite la SES non coincidono necessariamente con quelle riportate nella prima parte del Capitolo, che sono state ottenute con la EU-SILC.

► 4 Politiche e istituzioni per un'agenda trasformativa per la parità di genere nel mondo del lavoro

L'analisi presentata nei capitoli precedenti ha evidenziato la presenza di numerosi divari di genere nell'accesso all'occupazione e nella qualità del lavoro svolto. In particolare, le donne hanno una probabilità sostanzialmente inferiore rispetto agli uomini di essere occupate in Italia. Anche quando hanno un lavoro, sono poi impiegate con maggiore frequenza in posti di lavoro atipici e relativamente poco qualificati, mentre dedicano più tempo degli uomini al lavoro domestico non retribuito. Queste differenze si riflettono nei salari percepiti dalle donne, che sono inferiori a quelli degli uomini con le stesse caratteristiche osservabili. Queste disuguaglianze di genere esistevano già prima della pandemia, ma sono state accentuate ulteriormente dalla crisi seguita al diffondersi del COVID-19, e non sono state ridotte durante la fase di ripresa economica seguita alla fine dell'emergenza pandemica.

Come sottolineato anche recentemente dalla Banca d'Italia, questi divari di genere nel mercato del lavoro hanno origini diverse (Carta et al. 2023). In particolare, lo studio della Banca d'Italia identifica tre snodi principali, nella vita delle donne, che portano a queste differenze di genere nel mercato del lavoro. Il primo snodo concerne le diverse scelte educative di uomini e donne, e in particolare il fatto che le donne privilegiano indirizzi di studio associati a più bassi ritorni lavorativi, sia in termini occupazionali che retributivi. Il secondo snodo riguarda invece il periodo della maternità, che porta le donne ad allontanarsi dal mercato del lavoro e a subire perdite retributive significative che si protraggono per parecchi anni anche dopo la nascita dei figli. Infine, le donne incontrano un ulteriore ostacolo al momento di accedere a ruoli di responsabilità e supervisione all'interno delle aziende, dove spesso vengono selezionati candidati di sesso maschile. Ovviamente, questi ostacoli si intrecciano tra di loro, e i loro effetti si combinano. Per questo, è importante affrontare la questione occupazionale di genere utilizzando un approccio che guardi all'intero ciclo di vita delle donne, dentro e fuori il mercato del lavoro.

In questo capitolo finale, la discussione si concentrerà sulle politiche che sono presenti nella legislazione italiana per correggere queste disparità di genere nel mercato del lavoro, e quali ulteriori interventi possono essere presi in considerazione per affrontare i divari ancora esistenti. Il quadro che emerge è uno in cui molte politiche e istituzioni del mercato del lavoro in Italia adottano un approccio neutrale e non discriminatorio rispetto alla dinamica di genere. Tuttavia, date le difficoltà delle donne a partecipare appieno al mercato del lavoro, un approccio formalmente egualitario tra uomini e donne, genera, di fatto, degli svantaggi per le donne nell'accesso ai sistemi di protezione sociale e alle politiche del mercato del lavoro. Questo delinea l'importanza di dare un'attenzione esplicita alla questione di genere nella stesura delle politiche del mercato del lavoro, dalla fase di definizione a quella di implementazione degli interventi, per permettere il superamento dei divari di genere nel mondo del lavoro. È anche importante considerare come l'efficacia di interventi pubblici mirati ad eliminare i divari occupazionali di genere dipenda anche dall'interazione di questi interventi con altre iniziative esistenti e il generale quadro giuridico nazionale (Buono e Polselli 2022).

La discussione che segue mira a delineare gli elementi che costituiscono una strategia trasformativa per la parità di genere e l'empowerment femminile nel mondo del lavoro e nella società (OIL 2021b). L'obiettivo principale di questa strategia è quello di promuovere la crescita economica e la creazione di lavoro dignitoso per gli uomini e le donne, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Crescita economica e creazione di lavoro dignitoso sono infatti obiettivi strettamente interconnessi e che si rafforzano reciprocamente, soprattutto in un'ottica di sviluppo economico inclusivo e sostenibile. Adottare politiche che garantiscano pari opportunità agli uomini e alle donne rappresenta uno strumento per promuovere allo stesso tempo l'equità e la crescita economica. In questo contesto, pari importanza deve essere data alla quantità e alla qualità del lavoro creato. Solamente un lavoro dignitoso, che è quindi adeguatamente retribuito e fornisce l'accesso ai sistemi di protezione sociale e ai principali diritti dei lavoratori, può infatti

migliorare le condizioni di vita delle persone che lo svolgono e delle loro famiglie. Inoltre, la disponibilità di lavoro dignitoso fornisce un incentivo addizionale a partecipare al mercato del lavoro, aumentando quindi anche il tasso di occupazione. La creazione di lavoro dignitoso innesca quindi un circolo virtuoso, che porta le donne ad ottenere migliori condizioni lavorative e a partecipare in maniera più strutturale al mercato del lavoro.

Il presente capitolo presenterà prima gli aspetti di governance essenziali per l'attuazione di questa agenda trasformativa (Sezione 4.1), per poi discutere nel dettaglio le diverse politiche che costituiscono il fulcro dell'agenda stessa (Sezione 4.2).

4.1 La governance dell'agenda trasformativa

L'agenda trasformativa per la parità di genere e l'empowerment femminile deve essere progettata e implementata secondo un approccio istituzionale chiaro e coerente, che tenga in considerazione la coerenza tra interventi diversi, la complementarità tra aree politiche diverse, la necessità di monitorare il progresso ottenuto e valutare l'impatto delle politiche messe in atto, e l'importanza di creare opportunità di collaborazione tra enti diversi, del settore pubblico e privato. Quattro aspetti principali possono essere presi in considerazione, come caratteristiche istituzionali necessarie per promuovere un'agenda trasformativa. Questi sono il cosiddetto *gender mainstreaming*, la necessità di monitorare il progresso compiuto e di valutare l'impatto di politiche pubbliche, l'*accountability* da adottare nell'implementazione delle politiche, e l'importanza di mettere in piedi opportunità di partenariato tra soggetti pubblici e privati (Grafico 42).

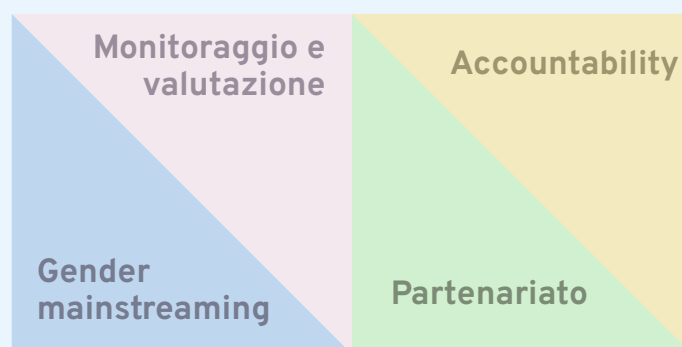
Il primo pilastro di questo approccio istituzionale è costituito dal cosiddetto *gender mainstreaming*, cioè la necessità di adottare una dimensione di genere in ogni area di intervento pubblico, invece di trattare le questioni di genere in maniera isolata (ad esempio, solo nell'ambito delle politiche familiari). Il *gender mainstreaming* richiede di analizzare attentamente i divari di genere nella società, capire gli ostacoli che impediscono la piena partecipazione delle donne nella vita lavorativa e nel mondo economico, considerare l'impatto differenziale che ogni politica pubblica può avere per uomini e donne e implementare interventi correttivi volti a garantire pari opportunità ed equità di genere. Questi interventi possono essere sia di natura antidiscriminatoria che di tipo positivo. Il *gender mainstreaming* implica inoltre la necessità di prendere in considerazione le molteplici complementarità esistenti tra aree di politiche diverse. Ad esempio, gli effetti di politiche fiscali volte a incentivare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro possono essere amplificati dalla presenza di politiche industriali che creano posti di lavoro in settori e occupazioni ad alta presenza femminile. Al contrario, politiche volte a migliorare le prospettive di carriera delle donne avranno un impatto limitato, se non sono accompagnate da strumenti per bilanciare la vita lavorativa delle donne con quella professionale. Un approccio di *gender mainstreaming* è presente nel PNRR, che ha individuato il superamento dei divari di genere come uno dei tre temi trasversali che devono essere perseguiti all'interno di ogni area tematica di interventi (si veda la discussione che segue all'interno del Capitolo, e in particolare il Riquadro 6).

Un secondo aspetto istituzionale da tenere in considerazione nell'elaborazione dell'agenda trasformativa è la necessità di adottare ex-ante una metodologia chiara e condivisa per la misurazione dei divari di genere e la valutazione ex-post degli effetti delle politiche adottate. In primo luogo, questo richiede la definizione di obiettivi, indicatori e traguardi da raggiungere. Questo processo di monitoraggio deve essere condotto in primo luogo a livello nazionale e locale, identificando specifiche aree di intervento e obiettivi a breve e medio termine, a seconda delle criticità specifiche di un determinato contesto. Allo stesso tempo, un coordinamento internazionale può essere utile per contestualizzare le prestazioni nazionali all'interno di un quadro di coordinamento più ampio. In questo contesto, il G20 ha adottato già dal 2014 una serie condivisa di indicatori e obiettivi per ridurre i divari di genere nel mondo del lavoro (cosiddetti *Brisbane Targets*), il cui raggiungimento viene monitorato dalle organizzazioni internazionali. Questi indicatori sono stati recentemente aggiornati durante la presidenza italiana del G20 nel 2021, con l'obiettivo di monitorare i divari di genere sia in termini di accesso all'occupazione che per quanto riguarda la

qualità del lavoro svolto. Oltre all'identificazione di indicatori e obiettivi, è poi importante misurare l'impatto delle politiche pubbliche. Questo richiede analizzare il tasso differenziale di partecipazione a determinati interventi, la copertura dei sistemi di disoccupazione e di protezione sociale tra uomini e donne, gli effetti di politiche volte a ridurre i divari di genere. L'agenda trasformativa sarà infatti efficace nel promuovere la parità di genere e l'empowerment femminile, solo se gli strumenti adottati risultano adeguati e vengono contestualizzati alle necessità specifiche dei soggetti a cui si rivolgono.

I divari di genere sono di diversa natura e le loro cause spesso toccano aree di politica differenti, che possono includere dinamiche di vita pubblica (ad esempio, il sistema educativo o il mercato del lavoro), ma anche aspetti legati agli ambiti personali e familiari (ad esempio, la maternità o gli stereotipi culturali). Come discusso in precedenza, questo richiede adottare un approccio comprensivo che permetta di affrontare allo stesso tempo una serie diversa di ostacoli che impediscono il raggiungimento della parità di genere e dell'empowerment femminile (il cosiddetto *gender mainstreaming*). Allo stesso tempo, questo richiede anche di creare una coalizione il più ampia possibile di attori istituzionali, pubblici, non-governativi e del settore privato, che mettano in comune le loro conoscenze, risorse e disponibilità per perseguire un obiettivo comune. Ad esempio, le norme antidiscriminatorie nel mercato del lavoro diventano particolarmente efficaci nel combattere le disparità di genere se vengono accompagnate da pratiche di gestione delle risorse umane adottate dalle imprese volte a favorire pari opportunità di crescita professionale per gli uomini e le donne. In maniera simile, le imprese private possono adottare buone pratiche introdotte nelle imprese pubbliche (ad esempio, un sistema di quote nella rappresentanza di genere all'interno dei consigli di amministrazione) per favorire una maggiore parità di genere nelle posizioni manageriali. Il *parterariato* può avvenire anche a livello internazionale. Ad esempio, la *Equal Pay International Coalition* (EPIC) mette insieme governi, rappresentanti delle imprese e mondo sindacale in diversi paesi che vi aderiscono, con l'obiettivo di eliminare il divario retributivo di genere. Questo consente lo scambio di buone pratiche di politiche tra paesi diversi e contribuisce all'emergere di un supporto condiviso a livello internazionale a favore del superamento dei divari retributivi di genere.

Infine, l'ultimo pilastro che compone l'agenda istituzionale per la parità di genere e l'empowerment femminile, corrisponde alla necessità di adottare un chiaro protocollo di *accountability* nella definizione e implementazione delle politiche pubbliche in termini di pari opportunità. Questo corrisponde all'obbligo, da parte dei rappresentanti delle istituzioni e dei *policymakers*, di rendicontare gli interventi adottati e i risultati ottenuti, e di essere tenuti a rispondere nel caso gli obiettivi inizialmente predisposti non dovessero essere ottenuti. L'*accountability* richiede quindi la presenza di un'agenda trasformativa, contenente tutti i pilastri istituzionali già delineati. Ad esempio, senza un sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche implementate, il processo di *accountability* non potrebbe essere posto in essere. Allo stesso tempo, l'*accountability* completa il quadro istituzionale di una strategia volta a promuovere le pari opportunità e l'empowerment femminile, fornendo gli strumenti di governance necessari per ottenere un sistema di monitoraggio dei risultati che sia allo stesso tempo trasparente ed efficiente. Inoltre, un sistema di *accountability* consente a diversi attori governativi e non-governativi, inclusi i sindacati, i centri di ricerca, le università e le associazioni per i diritti delle donne, di avere informazioni sul progresso ottenuto in ognuno dei diversi ambiti identificati nella strategia trasformativa, e di richiedere cambiamenti di gestione della strategia stessa nel caso in cui questi risultati non dovessero essere all'altezza delle aspettative. Un sistema di *accountability* consente quindi di rendere l'agenda trasformativa partecipata, attraverso contributi e controlli da parte dei diversi *stakeholders* coinvolti.

► **Grafico 42. La governance dell'agenda trasformativa**

Fonte: Elaborazione degli autori.

4.2 Politiche per un'agenda trasformativa

Questi aspetti di gender mainstreaming, monitoraggio e valutazione e partenariato, costituiscono gli elementi essenziali del quadro istituzionale all'interno del quale implementare politiche e riforme volte a raggiungere la parità di genere e promuovere l'empowerment femminile. Queste linee guida vanno quindi applicate concretamente nei diversi ambiti di intervento pubblico, per assicurarsi che le misure adottate siano efficaci nel raggiungere gli obiettivi prestabiliti. Il resto di questo capitolo esamina le principali politiche che possono rientrare all'interno di questa agenda trasformativa per la parità di genere, spiegando il ruolo che questi interventi possono avere nel ridurre le disuguaglianze di genere e analizzando gli interventi specifici che sono presenti in Italia (Grafico 43). Queste aree tematiche includono le politiche macro-economiche per l'occupazione e la qualità del lavoro (Sezione 4.2.1), le politiche per le pari opportunità e la non-discriminazione (Sezione 4.2.2), gli interventi per sostenere il reddito e i salari ed eliminare il divario retributivo di genere (Sezione 4.2.3), le politiche educative e di formazione (Sezione 4.2.4), le politiche per l'imprenditoria femminile (Sezione 4.2.5), le politiche del mercato del lavoro (Sezione 4.2.6), i sistemi di protezione sociale (Sezione 4.2.7), e infine il dialogo sociale, la contrattazione collettiva e le politiche aziendali per la parità di genere (Sezione 4.2.8).

► **Grafico 43. Politiche per l'agenda trasformativa**

4.2.1 Politiche macroeconomiche per l'occupazione e la qualità del lavoro

Le politiche macroeconomiche, per l'occupazione e la qualità del lavoro rappresentano il primo pilastro di una strategia mirata a sostenere la crescita economica, la creazione di lavoro dignitoso e la parità di genere nel mercato del lavoro. Politiche macroeconomiche e per l'occupazione possono infatti avere effetti sia diretti che indiretti sulla creazione di posti di lavoro per le donne.

Innanzitutto, interventi di questo tipo possono aumentare la crescita economica e l'occupazione in un'economia in generale, i.e. sia per gli uomini che per le donne. Politiche industriali, politiche fiscali, interventi di politica monetaria e investimenti pubblici possono aumentare il tasso di crescita potenziale di un paese, sostenere la produttività e l'innovazione, e accelerare la fine di periodi di contrazione economica. Tutto questo ha un effetto positivo sulla crescita economica e l'occupazione, che può beneficiare sia gli uomini che le donne già occupati (ad esempio, attraverso aumenti salariali), sia quelli che sono ancora alla ricerca di un posto di lavoro. In questo contesto, è importante ricordare che crescita economica e creazione di lavoro dignitoso sono due obiettivi strettamente interconnessi e che si rinforzano a vicenda, come affermato negli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Una più alta crescita economica favorisce infatti la creazione di posti di lavoro di qualità, soprattutto se la crescita è di tipo inclusivo e sostenibile. Allo stesso tempo, la creazione di lavoro dignitoso rinforza la crescita economica, fornendo ai lavoratori i mezzi per sostenere i consumi e la domanda interna.

L'efficacia di questi strumenti di politica macroeconomica e occupazionale nel ridurre i divari di genere è poi ancora più accentuata, se questi interventi vengono fin dall'inizio progettati e implementati con un'esplicita ottica di genere. Questo approccio può includere, ad esempio, politiche industriali che investono in settori con un'alta rappresentanza di donne (ad esempio, l'istruzione o il settore della cura), politiche fiscali che incentivino l'occupazione femminile (ad esempio, evitando una tassazione eccessiva sul secondo percettore di reddito all'interno di una famiglia) e misure di sostegno al reddito che tengano in considerazione il ruolo della donna all'interno della famiglia. Al contrario, tagli alla spesa pubblica sui servizi di cura per bambini o adulti non-autosufficienti, possono avere l'effetto indesiderato di aumentare la domanda di lavoro domestico non-retribuito, che viene per lo più condotto dalle donne, allontanandole dal mercato del lavoro. Interventi macroeconomici e per l'occupazione, quando mirano esplicitamente a migliorare le condizioni delle donne nel mercato del lavoro, possono invece innescare l'agenda trasformativa per la parità di genere e l'empowerment femminile, intervenendo allo stesso tempo su una serie di ostacoli alla partecipazione delle donne nel mercato del lavoro (Fabrizio et al. 2020; UN Women 2015).

Ulteriori misure mirano ad incoraggiare l'occupazione di donne nel mercato del lavoro con contratti di lavoro di tipo dipendente. Questi interventi prendono principalmente la forma di sussidi all'assunzione, con incentivi fiscali la cui generosità e ambito di applicazione sono variati negli anni. La Legge di Bilancio del 2021 prevede ad esempio l'esonero contributivo a favore delle imprese che assumono donne nel biennio 2021-2022. I beneficiari hanno quindi diritto ad uno sgravio fiscale pari al 100 per cento dei contributi richiesti dalla legge, fino ad un massimo di 6.000 euro l'anno. Il bonus è ottenibile per l'assunzione di determinate categorie di donne: (i) donne di qualsiasi età, disoccupate da almeno 24 mesi, (ii) donne di almeno 50 anni, disoccupate da almeno 12 mesi, (iii) donne di qualsiasi età disoccupate da almeno 6 mesi, che risiedono in una delle regioni ammissibili ai finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali dell'UE (i.e. Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), (iv) donne di qualsiasi età, disoccupate da almeno 6 mesi, che lavorano in un settore caratterizzato da ampie disparità occupazionali di genere. Tutti gli imprenditori del settore privato possono accedere al sussidio, a patto che il numero dei dipendenti all'interno dell'impresa non diminuisca nel periodo in cui si beneficia del sussidio. Il sussidio è esigibile sia per assunzioni a tempo determinato che per quelle a tempo indeterminato, ma la sua durata è pari a 12 mesi se si assume a tempo determinato, mentre raggiunge i 18 mesi se si assume con contratti a tempo indeterminato. Questa misura si va ad aggiungere alla decontribuzione al 100 per cento che è disponibile per le assunzioni di giovani sotto i 35 anni di età, indipendentemente da loro sesso.

Interventi macro-economici e di supporto all'occupazione sono poi stati ampiamente utilizzati in Italia durante la crisi economica scaturita dalla pandemia da COVID-19, con una serie di misure contenute nei decreti legge cosiddetti "Cura Italia" (Marzo 2020), "Liquidità" (Aprile 2020), "Rilancio" (Maggio 2020), "Agosto" (Agosto 2020) e poi una serie di decreti "Ristori" e "Sostegni" tra il 2020 e il 2021³⁰. Nella maggior parte dei casi, questi interventi di politica macro-economica e fiscale non hanno assunto un'esplicita dimensione di genere, ma hanno piuttosto mirato a sostenere l'occupazione e l'economia in maniera generale in un periodo di crisi (Riquadro 6). Questo ha rappresentato un tratto potenzialmente problematico, che può anche avere influito sull'effetto differenziale della crisi tra uomini e donne, come documentato nel primo Capitolo. Per esempio, alcune misure di politica del lavoro, come il blocco dei licenziamenti, seppure non concepiti con questo intento, hanno finito per beneficiare maggiormente i lavoratori di sesso maschile. Il blocco dei licenziamenti ha infatti evitato una contrazione dell'occupazione tra i lavoratori assunti con contratti di tipo subordinato e a tempo indeterminato, laddove le donne sono maggiormente rappresentate in contratti di lavoro atipici (ad esempio, a tempo parziale, a tempo determinato o come lavoratrici autonome), che hanno invece beneficiato di una protezione relativamente meno vantaggiosa.

► Riquadro 6: Il supporto macroeconomico introdotto durante la pandemia

Da un punto di vista di politica fiscale, un primo intervento approvato dal governo è stato il rinvio di una serie di scadenze esattoriali. Questo ha riguardato, ad esempio, le imprese in settori particolarmente colpiti dalla crisi (come il turismo, la cultura e la ristorazione), le piccole e medie imprese con ricavi sotto i 50 milioni di euro che hanno registrato una contrazione annua dei ricavi di almeno il 33 per cento e i lavoratori autonomi sotto una determinata soglia di reddito (i.e. 40.000 euro annui). Sempre all'interno delle politiche fiscali, alcuni obblighi esattoriali sono invece stati direttamente sospesi o ridotti. Questo ha riguardato, tra gli altri, la cancellazione dei pagamenti IRAP per i lavoratori autonomi e le imprese con un reddito annuo inferiore ai 250 milioni di euro, la sospensione dei pagamenti IMU per una serie di immobili (ad esempio, cinema, teatri e stabilimenti balneari) e la cancellazione dell'IVA per una serie di prodotti sanitari necessari per contrastare la pandemia. Infine, sempre all'interno della politica fiscale, il governo ha introdotto una serie di misure a supporto delle imprese e dei lavoratori. Sussidi a fondo perduto sono stati introdotti per imprese che hanno avuto una perdita dei ricavi di almeno il 30 per cento, restituendo tra il 20 e il 60 per cento dei mancati incassi. Crediti di imposta sono inoltre stati introdotti per agevolare l'adattamento degli spazi di impresa per adempiere alle normative di distanziamento sociale, così come per ridurre le spese di affitto delle aziende colpite dalla crisi. Supporto addizionale è stato poi introdotto per i settori della cultura e del turismo.

Tra le politiche fiscali e occupazionali introdotte durante la crisi da COVID-19, è importante menzionare quelle che hanno mirato a fornire liquidità alle imprese, con l'obiettivo di evitare che un temporaneo rallentamento delle attività produttive, si traducesse in una definitiva uscita dal mercato. In particolare, il governo ha potenziato le attività del Fondo Centrale Garanzia, ammettendo garanzie di credito fino a 5 milioni di euro, da parte di imprese fino a 499 dipendenti. La quota di credito che può essere garantita è anche stata aumentata, per raggiungere il 90 per cento per i debiti la cui durata massima non supera i sei anni. Un simile fondo che fornisce garanzie al credito è stato istituito per le grandi imprese (i.e. sopra i 499 dipendenti). Questo copre finanziamenti fino al 25 per cento di una somma, che viene identificata come il massimo tra i ricavi di impresa nel 2019 e due volte il monte salari, sempre nel 2019. Infine, il governo ha introdotto una moratoria sulla restituzione di debiti

... segue

³⁰ Per una presentazione dettagliata delle misure intraprese in Italia per sostenere l'economia e il mercato del lavoro durante la pandemia, si veda il database dell'OIL contenente le risposte dei diversi paesi: [COVID-19 and the world of work: Country policy responses](#)

Seguito...

per le piccole e medie imprese e i lavoratori autonomi, che possono fare domanda attraverso una procedura agevolata che richiede solamente un'autocertificazione. Questi interventi vanno analizzati insieme a quelli di politica monetaria, implementati dalla Banca Centrale Europea (BCE) per garantire il continuo accesso al credito da parte delle imprese della zona Euro^a. Anche se questi interventi sono stati fondamentali per evitare una contrazione ancora più marcata del mercato del lavoro, è importante menzionare come abbiano principalmente agevolato gli uomini, rispetto alle donne. Questo si lega semplicemente al fatto che relativamente meno donne sono impegnate in attività imprenditoriali in Italia.

Inoltre, le politiche occupazionali sono state anche largamente utilizzate durante la crisi economica seguita all'esplosione della pandemia. In questo contesto, un ruolo importante è stato giocato dal blocco dei licenziamenti per ragioni economiche. Questo divieto è stato introdotto a marzo 2020 e gradualmente rimosso a partire da Luglio 2021. Il divieto di licenziamento ha inizialmente riguardato tutte le imprese, mentre è stato in seguito ristretto alle imprese che beneficiavano di supporto pubblico legato alla pandemia. Il divieto ha anche riguardato i licenziamenti collettivi. Tutelando principalmente i lavoratori con contratti a tempo determinato, il blocco dei licenziamenti ha però avuto un effetto più forte nel sostenere l'occupazione maschile rispetto a quella femminile. Infatti, come evidenziato nel rapporto, le donne hanno una maggiore probabilità rispetto agli uomini di essere impiegate in forme contrattuali atipiche (ad esempio, a tempo determinato o con contratti di collaborazione) e questo ha contribuito al maggiore impatto della crisi sull'occupazione femminile.

^a In particolare, la BCE ha implementato un piano per sostenere la liquidità delle imprese durante la pandemia (il Pandemic emergency purchase programme), per un valore stimato di 1,850 miliardi di Euro. Inoltre, la BCE ha lasciato i tassi di interesse bassi e semplificato una serie di requisiti per l'erogazione di credito.

Oltre alle misure implementate per fare fronte alla crisi, politiche macroeconomiche e occupazionali per promuovere la parità di genere e l'empowerment femminile sono anche al centro del PNRR. L'ammontare di investimenti dentro il PNRR equivale a 235 miliardi di euro, da spendere tra il 2021 e il 2026. Si stima che questo avrà un impatto sul PIL pari al 3,6 per cento e aumenterà l'occupazione del 3 per cento. Il PNRR si sviluppa intorno a sei missioni (si veda il riquadro 7 i dettagli): (i) Digitalizzazione, Competitività, Innovazione, Cultura e Turismo, (ii) Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica, (iii) Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile, (iv) Istruzione e Ricerca, (v) Inclusione e Coesione, e (vi) Salute. Oltre alle varie missioni, il PNRR identifica tre priorità trasversali: (i) la promozione dell'occupazione giovanile e l'inclusione sociale, (ii) l'eliminazione delle disparità di genere nel mercato del lavoro e nella società, (iii) la riduzione delle disuguaglianze geografiche. Questo significa che, all'interno di ogni missione, particolare attenzione deve essere posta a questione legate ai giovani, le donne e le disparità territoriali. Ad esempio, tutti i progetti finanziati dal PNRR dovranno prevedere una quota di almeno il 30 per cento di giovani e donne tra le persone assunte.

Per quanto riguarda gli interventi più direttamente rivolti al superamento delle disuguaglianze di genere, il PNRR prevede di rafforzare e integrare le misure a sostegno dell'imprenditoria femminile, di introdurre un piano di certificazione della parità di genere per creare incentivi per le imprese per ridurre i divari tra uomini e donne (si veda la sezione 4.7 per ulteriori dettagli sul piano di certificazione) e di aumentare i posti negli asili nido e nelle strutture di accoglienza di persone non-autosufficienti, in modo da alleggerire il carico di lavoro domestico non retribuito. Una serie di interventi contenuti nel PNRR, pur non avendo un'esplicita connotazione di genere, avranno poi un effetto positivo per le donne nel mercato del lavoro. Ad esempio, il PNRR prevede di rilanciare alcuni settori economici, come quelli del turismo e della ristorazione, dove le donne sono tradizionalmente più che rappresentate rispetto agli uomini. Allo stesso tempo, alcuni investimenti infrastrutturali inclusi nel piano, come gli investimenti nella banda larga e nell'inno-

vazione tecnologica e le misure per promuovere l'edilizia residenziale sociale e per rafforzare i sistemi sanitari di prossimità, possono portare effetti positivi per le donne nel mercato del lavoro. Le donne soffrono infatti maggiormente le conseguenze dalla mancanza di infrastrutture fisiche o immateriali adeguate, perché più difficilmente degli uomini possono ovviare a questi deficit attraverso soluzioni di mercato. Investire in una serie di servizi tecnologici e sociali su larga scala e in tutto il paese, può quindi contribuire ad un miglioramento della situazione delle donne nel mercato del lavoro.

► Riquadro 7: Le sei missioni del PNRR

Il PNRR presentato dall'Italia alla Commissione Europea si sviluppa intorno a sei missioni principali e tre aree tematiche trasversali: (i) occupazione e inclusione giovanile, (ii) pari opportunità per le donne, e (iii) ridurre le disuguaglianze territoriali. I fondi disponibili tra il 2021 e il 2026 ammontano a 235 miliardi, così divisi:

- *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*: 49,2 miliardi di euro saranno dedicati a questa prima missione, con l'obiettivo di rilanciare la competitività e la produttività dell'economia, promuovendo investimenti in settori specifici e in infrastrutture critiche per lo sviluppo del Paese. Progetti all'interno di questa missione includono lo sviluppo della banda larga ad alta velocità su tutto il territorio nazionale, la digitalizzazione della pubblica amministrazione, incentivi economici per le imprese private che investono in tecnologie sostenibili;
- *Rivoluzione verde e transizione ecologica*: Il PNRR alloca 68,6 miliardi di euro a questa missione, rendendola l'area maggiormente finanziata all'interno del piano. Gli investimenti progettati all'interno di questa missione includono il supporto all'economia circolare, l'introduzione di sistemi di smaltimento di rifiuti più efficienti, sgravi fiscali per l'efficientamento energetico di immobili, sgravi fiscali per imprese che investono nel settore dell'economia verde;
- *Infrastrutture per una mobilità sostenibile*: Il PNRR destina 31,4 miliardi di euro al rinnovamento della rete di infrastrutture già esistente, e la costruzione di nuove infrastrutture. I progetti principali all'interno di questa missione includono il potenziamento della rete ad alta velocità, l'espansione della rete ferroviaria locale e regionale, la semplificazione dei processi di import e export e la promozione di sistemi di trasporto integrati (ad esempio, aerei e treni);
- *Istruzione e ricerca*: 31,9 miliardi sono destinati dal PNRR al rafforzamento del sistema educativo e il potenziamento delle attività di ricerca. Il principale intervento all'interno di questa missione riguarda l'aumento dell'offerta formativa a tutti i livelli educativi, dalla scuola primaria all'università. Il PNRR ambisce anche a ridurre le disuguaglianze regionali in termini di accesso all'educazione, a fornire supporto ai giovani nella transizione scuola lavoro, a riformare il sistema di reclutamento di insegnanti e professori e migliorare le infrastrutture per scuole e università;

... segue

Seguito...

- **Inclusione e coesione:** Il PNRR destina 22,4 miliardi di risorse a questa missione. L'investimento principale consiste in un rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro (ad esempio, centri per l'impiego e fondi per l'imprenditoria femminile). Il Piano punta poi a fornire maggiore supporto a gruppi marginalizzati nella società, ad esempio attraverso un massiccio investimento dell'edilizia sociale. Infine, come parte del PNRR, il governo punta ad assumere circa 2.000 ispettori del lavoro, in modo da ridurre il fenomeno del lavoro in nero e informale;
- **Salute:** L'ultima missione del PNRR riguarda il potenziamento del sistema sanitario nazionale, a cui sono destinati 18,5 miliardi di euro. Questi sono aggiuntivi rispetto ad altri finanziamenti intrapresi già dagli inizi della pandemia da COVID-19. Come parte del PNRR, il governo punta a rafforzare il sistema di medicina locale e investire nella telemedicina. Ulteriori risorse sono destinate al rafforzamento della ricerca pubblica all'interno del sistema sanitario e all'aumento del numero di operatori, medici e amministrativi.

Secondo i piani del governo, gli investimenti contenuti all'interno del PNRR produrranno un aumento del PIL pari al 3,6 per cento e un aumento dell'occupazione del 3 per cento, entro il 2026.

4.2.2 Politiche per le pari opportunità e la non-discriminazione

Le politiche per le pari opportunità e la non-discriminazione rappresentano un secondo pilastro fondamentale per l'abbattimento delle disuguaglianze di genere nel mondo del lavoro. In particolare, questi interventi possono avere un duplice obiettivo. In primo luogo, le politiche per le pari opportunità e la non-discriminazione migliorano le condizioni lavorative delle donne che sono già occupate. Questo riguarda, ad esempio, le opportunità di crescita professionale, la tutela contro le discriminazioni e la possibilità di coniugare la vita professionale con quella personale. Migliori condizioni lavorative per le donne occupate si trasformano in salari più alti, contribuiscono all'abbattimento di stereotipi di genere e portano a un rafforzamento generale del ruolo della donna, nel mondo del lavoro come nel resto degli ambiti della vita pubblica e privata. Inoltre, migliori condizioni lavorative per le donne occupate attraggono un numero maggiore di donne nel mercato del lavoro. Molte donne sono infatti scoraggiate dal partecipare alla forza lavoro, per paura di essere discriminate rispetto ai loro colleghi, se non addirittura di subire molestie e violenze sul posto di lavoro. Promuovendo le pari opportunità e la non-discriminazione, si può quindi innescare un circolo virtuoso che genera un miglioramento delle condizioni lavorative delle donne e un aumento dell'occupazione femminile³¹. Questo approccio alla promozione della parità di genere è comune alle tendenze verificatesi negli ultimi decenni nella maggior parte delle economie avanzate (Sheppard 2012).

La promozione della parità di genere nel mercato del lavoro è stata oggetto di numerosi interventi legislativi, a partire dalla Costituzione Italiana del 1948 fino al Codice delle Pari Opportunità del 2006, che ha consolidato le misure preesistenti e introdotto nuovi strumenti (si veda il Riquadro 8a per dettagli sull'evoluzione del concetto di parità di genere nella normativa italiana). La Legge No. 162 del 5 novembre 2021 ha poi recentemente introdotto un allargamento del concetto di discriminazione e un ampliamento della protezione offerta. La legislazione attuale applica il principio antidiscriminatorio a tutti gli aspetti del rapporto di lavoro, incluso l'accesso all'impiego, il salario, le opportunità di formazione, la crescita professionale, l'accesso alle prestazioni

³¹ Questa sezione revisiona gli interventi principali che sono presenti in Italia per garantire le pari opportunità e la non-discriminazione, con l'eccezione delle politiche per l'eliminazione del divario retributivo di genere, che verranno discusse separatamente nella prossima sezione.

previdenziali e la possibilità di iscriversi ad un sindacato. Per ognuno degli ambiti esaminati, il legislatore vieta sia la discriminazione diretta (i.e. norme o disposizioni esplicitamente a svantaggio di una categoria) sia la discriminazione indiretta (i.e. quelle norme o disposizioni apparentemente paritarie, ma che di fatto portano uno svantaggio per alcune categorie). Con le modifiche introdotte dalla Legge No. 2016 del 5 novembre 2021, questa tutela si estende anche alle fasi antecedenti l'inizio del rapporto lavorativo, come la selezione dei candidati e la loro eventuale assunzione. Il divieto antidiscriminatorio si estende a tutte le forme di impiego (i.e. dipendente o autonomo), a prescindere dal metodo di assunzione utilizzato (ad esempio, anche se attraverso un'agenzia di collocamento) e include anche il divieto di inserire all'interno dell'offerta di lavoro di alcun riferimento a preferenze di genere.

Con le modifiche recentemente introdotte dalla Legge No. 162 del 5 novembre 2021, il concetto di discriminazione è stato poi esteso, sia per quanto concerne il suo ambito di applicazione sia per quanto riguarda le caratteristiche individuali da considerare nella valutazione di un atto discriminatorio. In particolare, con le modifiche appena introdotte, costituisce discriminazione non soltanto un trattamento meno favorevole verso un determinato lavoratore, ma anche la "modifica dell'organizzazione delle condizioni e dei tempi di lavoro". Inoltre, mentre prima un atto era da considerarsi discriminatorio se motivato dallo stato di gravidanza, maternità o paternità o dall'esercizio dei relativi diritti, ora la definizione include anche atti derivanti dal sesso, età anagrafica o dalle esigenze di cura personale o familiare. Questi comportamenti sono da considerarsi come discriminatori se (i) provocano una situazione di svantaggio rispetto alla generalità degli altri lavoratori, o (ii) limitano la possibilità di partecipare alla vita e alle scelte aziendali, o (iii) riducono le possibilità di avanzamento di carriera.

► **Riquadro 8: L'evoluzione del concetto di parità di genere nella normativa italiana**

Il divieto di discriminazione tra uomini e donne è stato introdotto nella legislazione Italiana con la Costituzione del 1948, che, all'Articolo 37, stabilisce che "La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore". Allo stesso tempo, l'Articolo 37 stabilisce anche che le condizioni di lavoro devono essere tali da permettere alla donna di adempiere alla sua "essenziale funzione familiare". Questa precisazione lascia intendere come la donna debba adempiere in maniera principale alle responsabilità domestiche e la cura dei figli, ed è quindi ancora legata ad una visione patriarcale della società e del mercato del lavoro. Allo stesso tempo, questa formulazione è stata utilizzata per difendere la costituzionalità di norme volte a promuovere l'occupazione femminile e la conciliazione della vita personale con quella professionale per le donne lavoratrici, introducendo quindi azioni positive a vantaggio esclusivo delle donne⁹.

Una puntualizzazione è necessaria anche rispetto al concetto di parità di genere che viene promosso dalla Costituzione. Da una parte, il riferimento alla "parità di lavoro" introduce un'accezione più limitata rispetto a quella promossa dall'OIL nella Convenzione No. 100 del 1951 (i.e. successiva alla Costituzione), che fa riferimento al concetto di "lavoro di pari valore" come base di riferimento per promuovere la parità di genere. Questo concetto verrà recepito nella legislazione italiana solo successivamente (ratifica della Convenzione nel 1956 e Legge No. 903 del 1977) ed è ancora alla base della normativa vigente, come riformulata in ultima istanza nel Codice delle Pari Opportunità del 2006. Allo stesso tempo, l'Assemblea Costituente ha rigettato una proposta più restrittiva del concetto di parità di genere, che includeva un riferimento alla parità delle prestazioni di lavoro. Questa accezione avrebbe potuto dare adito a discriminazioni di genere basate sulla pretesa di differenze di produttività tra uomini e donne (ad esempio, per motivi di maternità).

... segue

Seguito...

Il concetto di parità di genere è stato poi ampliato e rivisto diverse volte nella legislazione italiana con il ricorso ad una serie di decreti-legge, l'ultimo dei quali è il Decreto Legislativo No. 198 del 2006, noto come Codice delle Pari Opportunità. Il Codice delle Pari Opportunità estende innanzi tutto il concetto di discriminazione diretta e indiretta, inizialmente regolato dalla Legge No. 125 del 1991. Secondo questa nuova accezione, costituisce discriminazione diretta ogni "patto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando le lavoratrici o i lavoratori in ragione del loro sesso e, comunque, il trattamento meno favorevole rispetto a quello di un'altra lavoratrice o di un altro lavoratore in situazione analoga". Si ha invece un caso di discriminazione indiretta, "quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono o possono mettere i lavoratori di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto a lavoratori dell'altro sesso".

^a Inoltre, l'approccio "protettivo" sancito dalla Costituzione per quanto concerne il rapporto tra lavoro professionale e lavoro di cura per le donne, è stato sostituito negli anni da un approccio emancipatorio, centrato invece sull'emancipazione della donna (Tarquini 2022). Questo approccio legislativo e giurisprudenziale è comune all'evoluzione che ha avuto negli ultimi anni il diritto nella maggior parte delle economie avanzate (Sheppard 2012).

La protezione contro le pratiche discriminatorie si estende poi alle molestie di genere, incluse le molestie sessuali. Le molestie di genere sono definite dal Codice delle Pari Opportunità come "comportamenti indesiderati, posti in essere per ragioni connesse al sesso", mentre le molestie sessuali sono dei "comportamenti indesiderati a connotazione sessuale, espressi in forma fisica, verbale o non verbale". Tutti gli atti, inclusi i licenziamenti, che vengono intrapresi a causa del rifiuto o della sottomissione a molestie sono da considerarsi nulli. In maniera simile, sono da considerarsi nulli tutti gli atti sfavorevoli che vengono intrapresi da un datore di lavoro nei confronti di un dipendente, che abbia compiuto delle azioni volte a ristabilire il principio di parità di trattamento tra uomini e donne. Infine, il Codice delle Pari Opportunità stabilisce la nullità di clausole che prevedano la sospensione del rapporto lavorativo a seguito del matrimonio. Per questo motivo, si presume che un licenziamento intercorso dal momento delle pubblicazioni fino all'anno dopo il matrimonio, sia stato disposto per causa da matrimonio, e sia quindi da considerarsi nullo.

Un dipendente licenziato per motivi discriminatori ha diritto al reinserimento nell'impresa e al percepimento del salario non ottenuto a partire dal momento del licenziamento. In maniera simile, il lavoratore vittima di atto discriminatorio diverso dal licenziamento deve essere compensato per il danno subito, calcolato sia da un punto di vista finanziario (ad esempio, la disparità salariale) che non-finanziario. Questo tipo di protezione si applica ai lavoratori di tutte le imprese, incluse quelle con meno di 15 dipendenti. Il lavoratore ha inoltre accesso ad una procedura giudiziaria semplificata, volta ad evitare che la vittima di atto discriminatorio sia scoraggiata dal portare il caso in tribunale. In particolare, se il dipendente porta delle prove oggettive circa la presenza di pratiche discriminatorie, l'onere della prova passa al datore di lavoro, che deve dimostrare che queste pratiche non costituiscono in realtà un comportamento discriminatorio. Oltre che dal dipendente, il caso può essere portato in tribunale anche dal sindacato o dai Consiglieri di Parità (si veda il riquadro 9 per dettagli sulla figura dei Consiglieri di Parità). Il lavoratore può inoltre ricorrere ad una procedura d'urgenza, per la quale è richiesto che il giudice, dopo avere confermato l'esistenza di pratiche discriminatorie, obblighi il datore di lavoro a porre rimedio alla situazione e compensare il lavoratore.

► **Riquadro 9: Le/i Consigliere/i di Parità**

Le/i Consigliere/i di Parità rappresentano una figura importante per promuovere la parità di genere nel mercato del lavoro. Questa istituzione è stata introdotta dalla Legge 125 del 1991, che ha stabilito come i Consiglieri di Parità debbano essere istituiti a livello nazionale, regionale e comunale per monitorare le condizioni delle donne nel mercato del lavoro e promuovere la parità di genere, attraverso sia l'utilizzo di sanzioni che il ricorso ad azioni positive. I Consiglieri di Parità regionali e comunali sono nominati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, su suggerimento delle autorità locali. Il ruolo dei Consiglieri di Parità si è ampliato negli anni, e ora include le responsabilità seguenti: l'identificazione di casi di disparità di genere per quanto riguarda la retribuzione, le condizioni lavorative o l'accesso al lavoro e la formazione, la promozione di buone pratiche per l'uguaglianza di genere e la garanzia di accesso paritario alle politiche attive del mercato del lavoro e a percorsi di formazione. Inoltre, i Consiglieri di Parità possono promuovere inchieste indipendenti su casi di discriminazione al lavoro e devono preparare un rapporto annuale per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. La Legge No. 206 del 2021 ha anche stabilito che i Consiglieri di Parità nazionali hanno l'obbligo di presentare a cadenza biennale un rapporto al Parlamento circa i risultati delle attività di monitoraggio sullo stato di applicazione della legislazione in ambito di pari opportunità.

Negli anni, il legislatore ha poi complementato misure antidiscriminatorie come quelle descritte sopra, con una serie di azioni positive volte a promuovere la parità di genere. In particolare, il Codice delle Pari Opportunità stabilisce la necessità di introdurre azioni, cosiddette positive, per promuovere la parità di genere nel mercato del lavoro, pur lasciando alle parti la possibilità di identificare autonomamente quali azioni concrete implementare. Queste sono misure speciali e temporanee, che vengono approvate in deroga al concetto di uguaglianza formale, in quanto prevedono dei vantaggi specifici verso un determinato gruppo. Questi vantaggi sono giustificati alla luce della posizione di svantaggio sostanziale di questo stesso gruppo, che, di fatto, preclude il raggiungimento della parità basandosi solo su misure antidiscriminatorie. Il carattere speciale di queste azioni positive si riferisce al fatto che queste sono volte a un intervento non generico, ma preciso e puntuale. Il carattere temporaneo di queste norme, invece, si riferisce al fatto che questi interventi sono programmati per durare solamente fino alla rimozione delle disparità che puntano a eliminare, in quanto una loro ulteriore estensione sarebbe a quel punto discriminatoria verso il gruppo che non viene tutelato.

Per quanto riguarda il settore pubblico, il Codice delle Pari Opportunità ha previsto l'obbligatorietà delle azioni positive, mediante la stipula di un piano triennale volto a promuovere la parità di genere. In particolare, questi piani triennali devono includere i seguenti elementi: (i) l'inclusione di almeno un terzo di donne all'interno delle commissioni di concorso, (ii) l'adozione di regolamenti interni per garantire le pari opportunità tra uomini e donne all'interno dell'amministrazione pubblica, (iii) la partecipazione delle donne a corsi di formazione, in misura proporzionale al loro numero all'interno della singola amministrazione, (iv) la lista di tutte le misure attuate per garantire il rispetto delle Direttive UE in materia di parità di genere. I piani triennali per le pari opportunità sono divisi in due parti: una prima parte, di tipo conoscitiva, che deve contenere dati e analisi sull'andamento della parità di genere all'interno dell'amministrazione pubblica, e una seconda parte, che invece include dettagli sulle misure concrete che l'amministrazione si impegna ad attuare nel triennio successivo. Il monitoraggio e la verifica dell'attuazione dei piani triennali sono affidati al Comitato Unico di Garanzia per le Pari Opportunità. I soggetti tenuti a redigere questi piani triennali sono le amministrazioni pubbliche, anche a ordinamento autonomo, le province, i comuni e altri enti pubblici non economici.

4.2.3 Reddito, salari e divario salariale di genere

Politiche salariali, di sostegno al reddito e a supporto della parità salariale tra uomini e donne sono un altro pilastro fondamentale di una strategia volta a garantire le pari opportunità e l'empowerment femminile nel mondo del lavoro. In primo luogo, salari più alti generano migliori condizioni di vita per le donne, una maggiore indipendenza professionale e nella vita privata e maggiori incentivi alla partecipazione alla forza lavoro. Allo stesso tempo, salari più alti e in linea con le competenze professionali creano incentivi per le imprese ad investire nella loro forza lavoro, generando un circolo virtuoso di alta produttività e innovazione. Dal lato dell'offerta di lavoro, salari in linea con le competenze acquisite e le responsabilità lavorative assunte, aumentano gli incentivi a ottenere livelli più alti di istruzione, a specializzarsi in campi di studio la cui domanda è maggiore nel mercato del lavoro, come le materie STEM, e a perseguire carriere lavorative più lunghe e dinamiche. Tutto questo ha un effetto positivo sulla produttività, la crescita economica e la capacità di generare innovazione a livello aggregato. Un mercato del lavoro in cui uomini e donne sono equamente retribuiti in base alle competenze e al valore oggettivo del proprio lavoro, è quindi allo stesso tempo un mercato del lavoro più equo e più efficiente, dove le risorse e le potenzialità di tutti vengono adeguatamente valorizzate.

Politiche per supportare il reddito delle donne e la parità retributiva devono intervenire su una serie di vincoli differenti, a seconda del gruppo di lavoratrici prese in considerazione (ad esempio, ad alto o basso livello di qualifiche) e del tipo di ostacoli che prevengono l'ottenimento di salari adeguati (ad esempio, segregazione orizzontale o verticale). Un primo elemento essenziale di ogni strategia volta a ottenere la parità retributiva tra uomini e donne è comunque quello di garantire il principio di parità retributiva per un lavoro di pari valore, come stabilito dalla Convenzione OIL No. 100. Come mostrato nel rapporto, il divario salariale di genere grezzo è relativamente basso in Italia in termini nominali. Tuttavia, il divario salariale di genere aumenta quando si tengono in considerazione differenze nella distribuzione di uomini e donne nel mercato del lavoro, con la misura ponderata del differenziale salariale di genere, e quando si considerano anche differenze tra uomini e donne nel numero di ore lavorate.

Il Codice delle Pari Opportunità ribadisce il diritto alla pari retribuzione per un lavoro di pari valore, stabilendo che la "lavoratrice ha diritto alla stessa retribuzione del lavoratore quando le prestazioni richieste siano uguali o di pari valore". Questa stesura recepisce appieno la Convenzione OIL No. 100 del 1951, estendendo il principio di parità retributiva non solo a due lavoratori che fanno lo stesso lavoro, e che quindi devono ricevere la stessa retribuzione indipendentemente dal loro sesso, ma anche a due lavoratori che, pur facendo lavori diversi, fanno un lavoro di pari valore e devono quindi essere retribuiti in maniera equivalente. Questa versione del principio di pari retribuzione tra uomini e donne è quindi più ampia di una definizione focalizzata esclusivamente sulla pari retribuzione tra lavoratori che effettuano un pari lavoro. L'obiettivo del principio di pari retribuzione per un lavoro di pari valore mira a evitare che la presenza di disuguaglianze di genere nell'accesso all'occupazione, per cui le donne sono relegate in determinate occupazioni (ad esempio, professioni legate alla cura della persona) e/o settori (ad esempio, il settore educativo) a causa di stereotipi di genere o disuguaglianze nel sistema educativo, perpetui differenze salariali tra uomini e donne.

Oltre a stabilire il concetto di pari retribuzione per un lavoro di pari valore, il Codice delle Pari Opportunità prevede una serie di strumenti per promuovere la realizzazione di questo principio e promuove la parità di genere in senso ampio (Tarquini 2022). In primo luogo, il Codice delle Pari Opportunità stabilisce che i "sistemi di classificazione professionale ai fini della determinazione delle retribuzioni debbano adottare criteri comuni per uomini e donne". Questa disposizione mira ad evitare una discriminazione di genere esplicita già al momento dell'assunzione, per cui a uomini e donne possano venire offerte retribuzioni diverse anche all'interno di una stessa categoria professionale.

Allo stesso tempo, il legislatore ha complementato questo divieto antidiscriminatorio con una serie di azioni positive, mirate a promuovere la trasparenza retributiva come strumento per eliminare le disparità salariali di genere. In particolare, la legislazione stabilisce che le imprese pubbliche e private debbano redigere ogni due anni un rapporto che dettagli la condizione la-

vorativa di tutte le donne e gli uomini impiegati nell'azienda. Il Codice della Pari Opportunità inizialmente limitava questo obbligo alle imprese sopra i 100 dipendenti. La Legge No. 162 del 5 novembre 2021 ha invece esteso l'obbligo di redigere questo rapporto a tutte le imprese sopra i 50 dipendenti, stabilendo inoltre che anche le imprese sotto i 50 dipendenti lo possono redigere su base volontaria. La nuova legge ha poi stabilito che il rapporto deve essere redatto necessariamente in modalità telematica, compilando un modello disponibile sul sito del Ministero del Lavoro e le Politiche Sociali. Il contenuto di questo rapporto può essere definito dal Ministero stesso, ma deve includere almeno informazioni circa (i) il numero di lavoratori occupati in azienda, per sesso, (ii) le differenze salariali di genere, sia per quanto riguarda la componente fissa sia per quanto concerne la componente variabile, (iii) l'inquadramento contrattuale di uomini e donne in azienda, e (iv) la funzione svolta dai lavoratori dei due sessi diversi, inclusa la loro distribuzione tra contratti a tempo determinato e indeterminato. Il rapporto, così redatto, viene condiviso con le rappresentanze sindacali e il Consigliere di Parità regionale, che analizzano la presenza di eventuali discriminazioni di genere. La legge No. 162 del 5 Novembre 2021 è intervenuta per inasprire le pene in caso di mancata redazione del rapporto. In particolare, se l'inottemperanza si protrae per oltre 12 mesi, l'impresa non potrà più usufruire dei benefici contributivi di cui eventualmente beneficiava.

Mentre questo quadro legislativo delinea un sistema normativo comprensivo, volto a tutelare il principio di pari retribuzione per un pari lavoro, all'interno di questo quadro normativo mancano strumenti efficaci per promuovere il principio di pari retribuzione per un lavoro di pari valore. La tutela di questo secondo principio richiede infatti la presenza di un sistema oggettivo di valutazione del valore di un determinato lavoro, che consenta di comparare lavoratori diversi e assegnargli un valore su una scala comune, così da potere comparare la loro retribuzione (Riquadro 10). Modifiche legislative in questo senso dovranno essere prese in considerazione, in vista del recepimento della Direttiva della Commissione Europea in ambito di trasparenza retributiva e parità salariale di genere (4.3.2021 COM(2021) 93 final). In particolare, la Direttiva europea richiede che le imprese con almeno 250 dipendenti redigano ogni anno un rapporto che tratti, tra le altre cose, il tema della parità retributiva di genere. In questo contesto, la Direttiva fa esplicito riferimento alla necessità di garantire non solo la parità retributiva per un pari lavoro, ma anche il principio di pari retribuzione per un lavoro di pari valore. Di conseguenza, la Direttiva richiede agli stati membri di introdurre un sistema di valutazione che permetta di calcolare il valore di un determinato lavoro³².

► Riquadro 10: Come determinare un lavoro di egual valore

La Convenzione OIL No. 100 del 1951 stabilisce il concetto di pari retribuzione per un lavoro di pari valore. Come menzionato nel testo, questo rappresenta un concetto di parità salariale di genere sostanzialmente più ampio di quello equivalente al diritto ad una pari retribuzione per un pari lavoro. In particolare, la Convenzione OIL No. 100, come poi recepita nella legislazione italiana, richiede che anche lavori diversi debbano essere retribuiti ugualmente, se il valore da loro prodotto è equivalente. Questa elaborazione è stata introdotta per evitare che, processi come la segregazione occupazionale orizzontale, che portano le donne ad essere occupate in maggioranza in occupazioni meno qualificate, a causa di stereotipi di genere o carichi eccessivi di lavoro domestici, permettano di perpetuare disparità salariali sul mercato del lavoro (Oelz et al. 2013).

... segue

³² Inoltre, sarebbe anche opportuno agevolare l'implementazione delle norme già attualmente esistenti. Ad esempio, per la lavoratrice che si ritiene discriminata, il percorso legislativo da adempiere per riuscire a dimostrare l'esistenza di una pratica discriminatoria (sia diretta che indiretta) è spesso particolarmente tortuoso, e può indurre la persona coinvolta a non procedere nell'iter (Tarquini, 2022).

Seguito...

Ovviamente, il concetto di pari retribuzione per un lavoro di pari valore è anche più difficile da implementare, rispetto al concetto di pari retribuzione per un pari lavoro. Infatti, il principio stabilito dalla Convenzione OIL richiede di analizzare lavori differenti, e assegnare ad ognuno di essi un valore numerico su una scala comune, che viene poi utilizzata per comparare il valore prodotto da diversi lavori, e quindi garantire una pari retribuzione a parità di valore. A questo scopo, diversi principi e metodi sono stati sviluppati, per condurre la valutazione del lavoro (job evaluation).

In particolare, il processo di analisi analitica di un lavoro mira a scomporre un determinato lavoro in una serie di componenti o fattori diversi. Questi fattori possono includere le capacità e competenze richieste, le responsabilità per il materiale o le persone, lo sforzo fisico o mentale esercitato sul lavoro, le condizioni di lavoro a cui è esposto il dipendente. È importante notare che questo processo mira a valutare il contenuto di un lavoro, non le caratteristiche delle persone che lo esercitano.

Una volta che una serie di fattori è stata identificata, un valore numerico viene assegnato ad ognuno di essi. In questo processo, è fondamentale assicurarsi che gli stereotipi di genere non influenzino il valore assegnato a un determinato fattore, ad esempio fornendo valori più alti a competenze tipicamente maschili (ad esempio, lo sforzo fisico) rispetto a quelle tipicamente femminili (ad esempio, la responsabilità di cura per le persone).

Sulla base di questa griglia, che contiene una lista di fattori e i valori associati ad ognuno di essi, il contenuto dei diversi lavori al centro della valutazione viene poi esaminato. In questo processo, si prendono in considerazione sia la descrizione del lavoro, sia informazioni ottenute attraverso interviste o inchieste in azienda. L'obiettivo è infatti quello di capire esattamente quali sono le mansioni e responsabilità che ogni lavoro comporta. Alla fine di questo processo, ad ogni lavoro viene assegnato un determinato valore, che poi viene utilizzato per stabilire la retribuzione adeguata. Questa scala può essere utilizzata sia all'interno di una stessa azienda, ad esempio per motivare differenze salariali tra posizioni diverse, sia tra aziende diverse che adottano lo stesso sistema di valutazione, per garantire una pari retribuzione per lavoratori che effettuano un lavoro di pari valore.

Alcuni metodi di valutazione del lavoro adottati in Europa includono i seguenti: "Steps to Pay Equity method", sviluppato dal difensore civico svedese per garantire la parità retributiva tra uomini e donne, il metodo EVALFRI, sviluppato dalla città di Friburgo per i suoi dipendenti pubblici, ISOS, adottato dalle università spagnole, e NJC JES, in uso presso le amministrazioni locali del Regno Unito. Un ulteriore strumento per valutare se le aziende rispettano il principio di parità salariale è messo a disposizione dal governo federale Svizzero, attraverso la piattaforma Logib (<https://www.ebg.admin.ch/en/equal-pay-logib>): tutte le imprese svizzere con più di 100 dipendenti devono effettuare una valutazione della parità retributiva tra i propri dipendenti attraverso questo strumento. Lo stesso obbligo ricade sulle imprese che, indipendentemente dal numero di dipendenti, vogliono accedere a bandi di selezione per lavori pubblici.

Come dimostrato nel rapporto, le differenze retributive tra uomini e donne sono da ricollegare ad una serie diversa di fattori, inclusi la segregazione orizzontale e verticale, il carico delle responsabilità domestiche e gli stereotipi di genere. Un sistema di politiche volto a sostenere il reddito e i salari delle donne, non può quindi limitarsi a promuovere la parità retributiva di genere, ma deve anche affrontare le cause strutturali di queste disuguaglianze. Rimanendo all'interno delle politiche salariali, il salario minimo può sicuramente rappresentare un valido intervento a favore delle donne. Le donne sono infatti maggiormente rappresentate in settori e/o occupazioni caratterizzati da bassi livelli salariali. Aumentare il livello minimo retributivo avrebbe quindi un effetto più che proporzionale sulle donne rispetto agli uomini, diminuendo i divari retributivi di genere.

Come noto, l'Italia è uno dei pochi paesi tra le economie avanzate dove non esiste un salario minimo stabilito dalla legislazione. Tuttavia, in molti settori esistono dei salari minimi stipulati dalla contrattazione collettiva tra le parti sociali. Per capire il ruolo che questi salari minimi possono avere nel ridurre i divari retributivi di genere, abbiamo analizzato i livelli salariali stabiliti dalla contrattazione collettiva in 71 diversi settori. Questi settori sono stati poi definiti come a predominanza maschile (femminile), se almeno il 60 per cento dei lavoratori in quel settore sono uomini (donne). I settori con una quota di uomini e donne inferiore al 60 per cento, sono invece stati definiti come bilanciati in termini di distribuzione di genere. Utilizzando questa semplice classificazione, l'analisi ha evidenziato come i salari minimi stipulati dalla contrattazione collettiva siano mediamente più alti all'interno dei settori a predominanza maschile, seguiti dai settori con una distribuzione di genere bilanciata. I settori a predominanza femminile sono invece quelli che registrano i livelli più bassi di salario minimo³³.

In questo contesto, prestare adeguata attenzione all'impatto di genere delle politiche salariali, in particolare quando i salari sono stabiliti dalla contrattazione collettiva, può rappresentare un utile strumento per sostenere i redditi delle donne nel mercato del lavoro. In particolare, l'evidenza empirica ha dimostrato come la contrattazione collettiva rappresenti uno strumento importante per eliminare le disuguaglianze reddituali, incluse quelle tra uomini e donne.

Nella maggior parte dei casi, in Italia i salari vengono stabiliti nei contratti collettivi a seconda del tipo di lavoro svolto e i requisiti necessari. Talvolta però, questo approccio sulla carta *gender blind*, può generare di fatto delle disuguaglianze di genere. In particolare, alcuni dei criteri, prassi o disposizioni che vengono inclusi nei contratti collettivi, seppure non introdotti a questo fine, possono risultare in condizioni meno vantaggiose per le donne. Ad esempio, condizioni retributive o lavorative meno vantaggiose possono essere stabilite per lavoratori a tempo determinato e/o a tempo parziale, rispetto a quelli assunti a tempo pieno o con contratti a tempo indeterminato. Data la maggiore rappresentazione delle donne in queste forme contrattuali atipiche, queste differenziazioni rischiano di produrre divari di genere nelle condizioni lavorative e nelle retribuzioni percepite. Allo stesso tempo, alcune professioni nelle quali predominano le lavoratrici, come le attività di cura, sono associate a salari più bassi, anche all'interno del sistema di contrattazione collettiva. La stessa considerazione riguarda le condizioni necessarie per accedere a benefici accessori, che possono essere legate all'anzianità in azienda, premiando in questo modo carriere con meno interruzioni, di fatto svantaggiando le donne. Infine, la determinazione del salario per una determinata occupazione raramente viene effettuata attraverso procedure di valutazione oggettive del valore di un lavoro. In questi casi, si rischia quindi di penalizzare occupazioni tradizionalmente concepite come femminili. Lo stesso avviene se la parte variabile della retribuzione viene assegnata a seconda di criteri, come la faticosità delle mansioni svolte o la disponibilità oraria, che sono molto più facilmente riscontrabili tra i lavoratori di sesso maschile.

4.2.4 Istruzione e formazione

Come evidenziato nei capitoli precedenti, le donne in Italia hanno livelli educativi simili, se non superiori, a quelli degli uomini. Tuttavia, la loro rappresentanza in alcune discipline, a partire dalle materie STEM, risulta ancora inadeguata. In particolare, seppure le donne rappresentino ormai la maggioranza delle persone laureate in Italia, la loro quota tra i laureati STEM si ferma al 32 per cento. Questa diversa specializzazione tra uomini e donne può essere ricondotta ad una serie di motivi. Primo, stereotipi di genere possono disincentivare le donne ad intraprendere carriere in ambito tecnico o scientifico, dove gli uomini sono ancora largamente sovra rappresentati nel

³³ In particolare, nel 2018 il salario minimo più alto è stato registrato nel settore energetico e dell'estrazione di petrolio (1.584,83 euro), seguito dal settore chimico e farmaceutico (1.534,46 euro) e dal settore della lavorazione del legno (1.434,27 euro). Questi sono tutti settori a predominanza maschile, seguendo la definizione introdotta sopra. Un'eccezione a questa tendenza è rappresentata dal settore metallurgico, che è a larga preponderanza maschile, ma registra uno dei salari minimi più bassi (1.310,80 euro). Tra i settori con una distribuzione di genere bilanciata, un salario minimo relativamente alto è registrato nell'industria della ristorazione (1.504,84 euro). Passando infine ai settori con predominanza femminile, i salari minimi sono tendenzialmente più bassi. Questo è il caso per l'industria tessile (1.224,96 euro) e delle calzature (1.205,00 euro).

mondo del lavoro, a favore di discipline di tipo umanistico o psicologico. Secondo, condizioni di lavoro meno favorevoli (ad esempio, salari minori e tipologie contrattuali precarie), interruzioni di carriera più frequenti e minori opportunità di ricoprire ruoli manageriali, diminuiscono gli incentivi per le donne ad intraprendere studi tecnici. In questo contesto, per promuovere la parità di genere e l'empowerment femminile nel mercato del lavoro, è fondamentale avere un sistema di istruzione pubblica e di formazione che garantiscano pari accesso a uomini e donne a tutti i percorsi educativi, a partire dalla scuola dell'obbligo, fino all'educazione terziaria e ai percorsi di formazione continua. Infatti, disuguaglianze di genere nel mondo dell'educazione generano a cascata disuguaglianze nel mercato del lavoro. Senza eliminare i divari di genere nell'accesso all'educazione, sarà quindi difficile eliminare le disuguaglianze che persistono nel mondo del lavoro in termini di accesso all'occupazione e qualità del lavoro svolto. Questa sezione tratterà prima il ruolo del sistema educativo formale (i.e. organizzato in tre cicli), per poi passare alla formazione continua e permanente.

Il sistema educativo in Italia è organizzato in tre cicli. Il primo ciclo di istruzione è organizzato presso le scuole primarie e ha una durata di 5 anni (6-11 anni). All'interno del primo ciclo di istruzione, rientra anche la scuola secondaria di secondo grado, che ha una durata di tre anni (11-14 anni). Il secondo ciclo di istruzione fornisce invece due percorsi paralleli. L'istruzione secondaria di secondo grado ha un percorso generale, organizzato dai licei, un percorso tecnico, organizzato presso gli istituti tecnici, e un percorso professionale, offerto dagli istituti professionali. Indipendentemente dal percorso prescelto, l'istruzione secondaria di secondo grado ha una durata di cinque anni e fornisce la possibilità di continuare gli studi con un percorso di educazione terziaria. Oltre che dall'istruzione secondaria di secondo grado, il secondo ciclo di istruzione può essere completato attraverso percorsi di istruzione e formazione professionale regionale. Questi corsi hanno una durata di tre o quattro anni e al loro termine si può accedere a percorsi di educazione post-secondaria non terziaria, come i corsi del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS). Infine, il terzo ciclo di istruzione comprende le Università, gli Istituti afferenti al sistema di Alta formazione artistica, musicale e coreutica (Afam) e gli Istituti tecnici superiori (ITS). Le università e gli istituti Afam organizzano corsi all'interno della struttura del sistema di Bologna e rilasciano i relativi diplomi. Gli ITS sono invece corsi, della durata più breve, di alta specializzazione tecnica e rilasciano il Diploma di tecnico superiore.

Oltre al sistema educativo formale, un ruolo importante è assegnato ai sistemi di formazione continua. La formazione continua ha come obiettivo quello di migliorare le qualifiche e le competenze delle persone occupate. Per finanziare corsi di formazione continua, le aziende possono accedere ai "Fondi Paritetici Interprofessionali Nazionali per la Formazione Continua", sui quali il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali svolge attività di autorizzazione e monitoraggio. Questi fondi sono finanziati grazie al contributo integrativo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, che le imprese versano all'INPS.

I dati sulla formazione in azienda mostrano però dei risultati contrastanti. Nel 2015, ultimo anno per il quale abbiamo accesso a queste informazioni, il 60,2 per cento delle imprese sopra i dieci dipendenti aveva offerto corsi di formazione. Questo rappresenta un aumento del 5 per cento rispetto alla rilevazione precedente del 2010. L'andamento positivo viene però da un aumento delle imprese che hanno organizzato corsi in ambito di ambiente e sicurezza, mentre l'offerta di altri tipi di corsi è diminuita (solamente il 32,3 per cento delle imprese offriva nel 2015 corsi diversi da quelli in tema di ambiente e sicurezza). Questo vuol dire che meno di un'impresa su tre, fra quelle con più di dieci dipendenti, ha offerto corsi di formazione in ambiti diversi da quelli legati alla salute e la sicurezza sul lavoro, che, pur fondamentali in ambito di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, nella maggior parte dei casi non forniscono competenze di aggiornamento tecnico e aumento di capitale umano. Esistono poi divari molto importanti in termini di accesso alla formazione in azienda. In particolare, la percentuale di uomini che ha seguito un corso di formazione è pari al 47,8 per cento degli uomini, rispetto al 42,5 per cento tra le donne. Ulteriori divari esistono per quanto riguarda l'offerta di corsi di formazione tra piccole e grandi aziende, tra aziende in settori differenti e tra imprese in regioni geografiche diverse.

In questo contesto, è necessario aumentare la copertura dei corsi di formazione permanente, eliminare i divari di accesso tra categorie di lavoratori differenti, e assicurarsi che questi corsi forniscano le competenze necessarie per migliorare le prospettive occupazionali dei partecipanti. Rispetto a quest'ultimo tema, è necessario garantire uno stretto coordinamento tra diversi attori, del settore pubblico e privato, e di legare la formazione offerta in azienda sia al sistema di educazione formale che al sistema delle politiche attive del mercato del lavoro, che raggiungono anche individui non occupati. Il tema è particolarmente importante nel contesto della transizione scuola-lavoro.

4.2.5 Politiche per l'imprenditoria femminile

Tra le politiche presenti in Italia per sostenere la parità di genere e l'empowerment femminile, un ruolo importante lo giocano le misure di sostegno all'imprenditoria femminile. Questo è un ambito particolarmente importante, dato il fenomeno documentato precedentemente di segregazione occupazionale delle donne nel mercato del lavoro, che implica anche che una percentuale molto bassa di donne sceglie di avviare un'attività imprenditoriale. In particolare, a fine 2019 solo il 22 per cento delle imprese registrate al Registro delle Camere di Commercio era guidata da una donna (Italia. Camera dei Deputati 2021). Inoltre, le imprese a conduzione femminile sono generalmente di piccole dimensioni: circa 97 imprese su 100 a conduzione femminile hanno meno di nove dipendenti.

Oltre a rappresentare uno strumento per abbattere la discriminazione nel mondo del lavoro e promuovere l'empowerment femminile, il supporto all'imprenditoria femminile risulta particolarmente importante nel quadro degli attuali cambiamenti nel mercato del lavoro. In particolare, le transizioni economiche attualmente in atto, inclusa la transizione verso un'economia sostenibile e il crescente uso di nuove tecnologie, rendono necessari dei processi di trasformazione industriale che verranno supportati dalla creazione di nuove imprese. In questo contesto, perché le transizioni in atto siano inclusive e diano pari opportunità a uomini e donne nel mercato del lavoro, è essenziale che le donne giochino un ruolo fondamentale in termini di avviamento di nuove attività imprenditoriali e di creazione di posti di lavoro.

Per quanto riguarda il sistema normativo e di politiche presenti in Italia per promuovere l'imprenditoria femminile, i primi interventi sono stati introdotti nel Codice delle Pari Opportunità del 2006. Con questo intervento normativo, si istituisce infatti il Fondo Nazionale per l'Imprenditoria Femminile e si definiscono i criteri per accedere a queste forme di finanziamento agevolato. Le imprese che possono presentare domanda al Fondo sono in particolare (i) le società cooperative e le società di persone, i cui membri sono almeno al 60 per cento donne, (ii) le società di capitali, i cui organi di amministrazione e le cui quote spettano almeno per due terzi a donne, e (iii) le imprese individuali gestite da donne, che operano in determinati settori d'attività. Questi tipi di società possono accedere ai finanziamenti inclusi nel Fondo Nazionale per l'Imprenditoria Femminile per coprire i costi relativi a impianti o strutture acquistati nella fase di avvio dell'impresa, o per l'acquisto di servizi volti all'aumento della produttività dell'impresa e al miglioramento dei sistemi di qualità.

Il supporto fornito dal Fondo Nazionale per l'Imprenditoria Femminile è stato negli anni complementato da altre iniziative, volte a fornire supporto finanziario e non finanziario alle imprese a conduzione femminile, tramite contributi a fondo perduto, finanziamenti agevolati o a tasso zero, incentivi fiscali, investimenti in capitale o percorsi di assistenza tecnico-gestionale. Questi interventi sono stati potenziati durante la recente crisi economica, aumentando la generosità del supporto fornito e/o ampliando la platea dei beneficiari. Ad esempio, la legge di bilancio per il 2020 ha introdotto un "Fondo Rotativo per il Sostegno all'Imprenditoria Femminile", che finanzia mutui a tasso zero fino ad un ammontare di 300.000 euro, per le imprenditrici del settore agricolo. Inoltre, la legge di bilancio per il 2021 ha istituito un "Fondo Impresa Donna" presso il Ministero dello Sviluppo Economico, con una dotazione di 40 milioni per il 2021 e il 2022. Questo stanziamento mira a sostenere l'imprenditoria femminile, specialmente nei settori dell'alta tecnologia,

con una serie di interventi di supporto finanziario. Inoltre, il PNRR ha destinato 400 milioni di euro alla creazione di imprese femminili. Queste risorse saranno in parte veicolate attraverso il "Fondo Impresa Donna" menzionato sopra, ma andranno anche a finanziare nuove iniziative di supporto all'imprenditoria femminile.

Ulteriori interventi legislativi supportano l'accesso al credito per le imprese a totale o prevalente partecipazione femminile. Innanzi tutto, misure destinate ad agevolare l'accesso al credito da parte di imprese a conduzione femminile sono state introdotte per la prima volta nel 2000 e ripetutamente riformate, fino alla legge di bilancio del 2020. Queste agevolazioni sono disponibili per imprese costituite recentemente (i.e. non oltre i 60 mesi), di micro o piccole dimensioni, che operano in forma societaria e dove i giovani e le donne costituiscono almeno la metà dei soci. I beneficiari così identificati possono avere mutui a tasso zero per gli investimenti, per una durata massima di dieci anni, per un importo massimo non superiore al 90 per cento della spesa ammissibile dalla disciplina sugli aiuti di stato. L'ammontare totale dell'investimento non deve comunque essere superiore ai 3 milioni di euro per le imprese istituite da almeno 36 mesi e 1,5 milioni di euro per quelle istituite da meno di 36 mesi. Inoltre, le imprese a conduzione femminile possono beneficiare dell'accesso a una sezione speciale del Fondo di Garanzia per le Piccole e Medie Imprese. Questo Fondo non fornisce direttamente un contributo in denaro, ma consente di ottenere finanziamenti senza garanzie aggiuntive sugli importi assegnati. Circa il 50 per cento delle risorse assegnate alla sezione speciale del Fondo di Garanzia per le Piccole e Medie Imprese sono destinate a start-up, identificate come le imprese che hanno iniziato la loro attività da meno di tre anni.

Ulteriori interventi sono poi disponibili per le imprese femminili innovative e verdi. In particolare, la legge di bilancio del 2021 ha stanziato dei finanziamenti per sostenere investimenti nel capitale di rischio di imprese il cui capitale è detenuto in maggioranza da donne. Queste imprese devono avere una missione con un contenuto ad alta innovazione tecnologica, devono prevedere il recupero del capitale iniziale solamente nel lungo periodo e devono svolgere le proprie attività all'interno del territorio nazionale. Inoltre, le imprese interamente o in prevalenza femminili possono accedere al Fondo Green New Deal, che è stato istituito con la legge di bilancio del 2020 allo scopo di finanziare interventi volti ad agevolare la transizione verso un'economia circolare e sostenibile e a promuovere l'uso di una mobilità sostenibile e a basso impatto ambientale.

La descrizione del supporto fornito all'imprenditoria femminile delinea un quadro in cui una serie molto ampia di interventi mira a colmare il divario di genere nell'accesso alle risorse finanziarie necessarie per iniziare una nuova attività imprenditoriale. Inoltre, questi interventi mirano a favorire la creazione di impresa in settori specifici dove si stima che sia maggiore l'impatto in termini di crescita economica e creazione occupazionale. Tuttavia, l'accesso al credito rappresenta solamente uno degli ostacoli che impediscono a molte donne di iniziare un'attività imprenditoriale. Altri problemi riguardano la mancanza di conoscenze operative e gestionali specifiche al mondo imprenditoriale, l'assenza di una rete di imprenditrici femminili, la presenza di un quadro normativo (e.g. legge sulla concorrenza e la competizione) che ancora ostacolano l'attività imprenditoriale, la presenza di una cultura che stenta a vedere la donna a capo di un'attività imprenditoriale. In questo contesto, interventi che si limitano a favorire l'accesso al credito, pur necessari, rischiano di non essere sufficienti a scardinare gli ostacoli che prevengono molte donne dall'intraprendere un'attività imprenditoriale. Questi incentivi finanziari andrebbero quindi accompagnati da iniziative di formazione e tutoraggio, oltre che da iniziative in altri ambiti di intervento (e.g. mercato dei prodotti, servizi di cura, formazione e educazione).

4.2.6 Politiche del mercato del lavoro

Le politiche del mercato del lavoro rappresentano un'altra area di interventi necessari per migliorare la disponibilità e la qualità dei posti di lavoro, e per promuovere la parità di genere e l'empowerment femminile. Le politiche attive del mercato del lavoro intervengono sulla domanda e l'offerta di lavoro, cercando di migliorare la qualità del match tra imprese e lavoratori. Le politiche passive del mercato del lavoro, come i sussidi di disoccupazione, mirano invece a fornire sostegno al reddito ai lavoratori durante periodi di disoccupazione e transizione nel mercato del lavoro.

Queste due tipologie di politiche hanno forti complementarità: un sistema di politiche attive necessita la presenza di ammortizzatori sociali, per fornire ai partecipanti una fonte di reddito durante la loro permanenza nel programma di attivazione. Allo stesso tempo, le politiche di sostegno al reddito devono essere complementate da un sistema di politiche attive, per evitare che i beneficiari dei sussidi di disoccupazione restino per troppo tempo fuori dal mercato del lavoro (OIL 2020).

L'importanza di questi interventi è particolarmente accentuata nell'attuale fase macroeconomica e di transizione verso nuovi modelli di sviluppo economico. Infatti, la crisi economica seguita alla pandemia da COVID19 ha accentuato alcuni dei profondi cambiamenti nel mercato del lavoro che stavano già avvenendo prima della pandemia. Molte di queste tendenze stanno cambiando in maniera definitiva il sistema di fruizione di determinati beni e servizi (ad esempio, attraverso un maggiore ricorso all'e-commerce) e stanno anche modificando l'organizzazione del lavoro (ad esempio, attraverso il ricorso a forme di lavoro cosiddetto agile). Questo ha effetti diretti sia sulla domanda che sull'offerta di lavoro, cambiando la distribuzione dell'occupazione tra settori e occupazioni. Queste transizioni richiedono la presenza di un sistema di politiche che, da una parte, fornisca ai lavoratori le capacità di transitare tra occupazioni e settori diversi e, dall'altra, garantisca un sostegno al reddito durante questi periodi di transizioni. Questi interventi possono essere particolarmente preziosi per le donne, che rischiano di uscire dal mercato del lavoro se non adeguatamente supportate durante periodi di transizione lavorativa. Infatti, l'evidenza empirica mostra che, dopo avere subito un periodo di disoccupazione, le donne hanno una probabilità più alta rispetto agli uomini di lasciare il mercato del lavoro.

In Italia, il sistema di politiche attive del mercato del lavoro è stato oggetto di una riforma sostanziale con il Decreto-legge 183 del 2014 (cosiddetto "Jobs Act") e i successivi decreti attuativi (in particolare, il Decreto-legge 150 del 2015). In termini di governance, la competenza per le politiche attive è delle regioni, che operano attraverso soggetti accreditati pubblici e privati e lavorano in stretta collaborazione con la Rete nazionale dei servizi per il lavoro. Questa Rete è coordinata dall'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) e raccoglie diversi operatori pubblici e privati: i centri per l'impiego, le agenzie di collocamento, i patronati, enti pubblici (INAIL, INPS, INAPP), i fondi intra-professionali e i soggetti accreditati per le politiche attive del lavoro. L'ANPAL coordina questi soggetti, stabilendo misure e iniziative da implementare, definendo gli standard di servizi da erogare, gestendo l'albo dei soggetti autorizzati ad operare nel settore, coordinando il monitoraggio e la valutazione delle iniziative intraprese. Il compito di definire le linee guida e gli obiettivi strategici spetta comunque al Ministero del Lavoro e le Politiche Sociali, a cui l'ANPAL fa capo.

Data la struttura di governance delineata appena sopra, i servizi offerti e i criteri di partecipazione alle politiche attive del lavoro cambiano sensibilmente tra regioni. In linea generale, questi servizi devono essere offerti alle persone disoccupate, che percepiscono forme di sostegno al reddito, o che sono a rischio di perdita del posto di lavoro. Per accedere ai servizi, un lavoratore deve completare la "Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro". Questa dichiarazione può essere redatta direttamente online dall'individuo interessato, oppure tramite il supporto di un centro per l'impiego o del patronato. Lavoratori che hanno ricevuto la comunicazione di licenziamento possono completare la dichiarazione e accedere ai servizi anche nel periodo antecedente alla cessazione del rapporto di lavoro. In linea con la Strategia europea per l'Occupazione, i servizi offerti dalle varie regioni puntano a migliorare: (i) l'occupabilità, intesa come capacità di inserimento nel mercato del lavoro, (ii) l'adattabilità, intesa come capacità di aggiornare le competenze a seconda delle richieste, (iii) l'imprenditorialità, e (iv) le pari opportunità. In pratica, gli interventi offerti variano a seconda del profilo del lavoratore che ricorre a questi servizi, e possono includere: (i) l'orientamento nella ricerca del lavoro, analizzando le competenze e interessi del lavoratore e le opportunità presenti nel mercato del lavoro, (ii) la formazione, se si ritiene che il disoccupato abbia bisogno di un aggiornamento delle proprie competenze prima di rientrare nel mercato del lavoro, (iii) i tirocini, con la possibilità di ottenere formazione sul posto del lavoro, e (iv) la gestione di una serie di incentivi, ad esempio per iniziare una nuova attività imprenditoriale o per la mobilità geografica.

Uno degli strumenti principali di politica attiva è rappresentato in ogni caso dall'assegno di ricollocazione. Questo consiste in un importo disponibile per il lavoratore in cerca di occupazione, che può essere speso in uno degli enti pubblici o privati che forniscono assistenza personalizzata nella ricerca di impiego (ad esempio, centri per l'impiego, agenzie per l'impiego o altri enti accreditati). Il beneficiario dell'assegno di ricollocazione sceglie l'ente pubblico o privato a cui rivolgersi, consultando l'albo dei soggetti accreditati. Il beneficiario riceve servizi di assistenza personalizzata nella ricerca di lavoro per una durata massima di 180 giorni, con il supporto di un tutor che lo assiste anche nella fase di inserimento nel nuovo impiego. Il centro accreditato riceve dallo stato l'importo dell'assegno solamente dopo avere collocato il beneficiario. L'ammontare che viene erogato varia a seconda del contratto ricevuto dal beneficiario (ad esempio, a tempo determinato o indeterminato) e può raggiungere i 5.000 euro. Se il beneficiario non trova lavoro, l'ente accreditato riceve solamente una quota fissa per coprire i costi sostenuti. Possono fare domanda per l'assegno di ricollocazione i beneficiari del reddito di cittadinanza e i lavoratori in cassa integrazione, sotto alcune condizioni.

I dati sulla partecipazione e l'efficacia del sistema di politiche attive mostrano comunque ampi margini di miglioramento, soprattutto per quanto riguarda la capacità di raggiungere le donne inattive e migliorare le loro prospettive occupazionali. Innanzi tutto, l'Italia spende relativamente poco nelle politiche attive del mercato del lavoro. Gli ultimi dati comparabili a livello internazionale, che si riferiscono al 2018, mostrano infatti come la spesa nelle politiche attive sia pari allo 0,42 per cento del PIL in Italia, un valore più basso della media europea, malgrado i più alti tassi di inattività e disoccupazione registrati in Italia. Come termine di paragone, sempre nel 2018, la spesa per le politiche attive era pari allo 0,75 per cento del PIL in Francia e allo 0,68 per cento del PIL in Germania. Inoltre, la spesa per le politiche attive in Italia è concentrata specificatamente su alcuni interventi, lasciandone altri sotto finanziati. In particolare, circa la metà della spesa pubblica in politiche attive è spesa in sussidi all'occupazione. Al contrario, solamente il due per cento del budget viene utilizzato per misure di intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro. In confronto, i paesi OCSE spendono in media il 10 per cento del loro budget su questo tipo di servizi (OCSE 2019).

In linea con il basso livello di risorse disponibili, i dati dimostrano come poche persone in Italia si rivolgono ai centri per l'impiego per cercare un lavoro. In particolare, solo la metà dei disoccupati in Italia è registrata presso i centri per l'impiego, una quota più bassa rispetto alla media OCSE. Allo stesso tempo, solo la metà delle persone registrate ai centri per l'impiego, li usano attivamente per cercare lavoro. Ancora una volta, questo valore è più basso della media registrata nella zona OCSE (OCSE 2019). La situazione non è poi cambiata sostanzialmente durante la pandemia, nonostante l'aumento sostanziale di persone che hanno perso il lavoro. Tra il secondo e il quarto trimestre del 2020, solo il 18 per cento dei disoccupati italiani si sono rivolti ai centri per l'impiego pubblici. In confronto, in media nella zona OCSE, il 45 per cento dei disoccupati si è rivolto ai centri per l'impiego pubblici (OCSE 2021). Malgrado il basso ricorso dei disoccupati ai centri per l'impiego, il numero di utenti gestiti dallo stesso operatore è tra i più alti in Europa. In particolare, un operatore nei centri per l'impiego gestisce in media 350 utenti, il valore più alto in Europa dopo la Spagna. Questo delinea un circolo vizioso, per cui gli utenti dei centri per l'impiego non ricevono un supporto personalizzato nella ricerca di un posto di lavoro. Di conseguenza, molti disoccupati rinunciano direttamente a rivolgersi ai centri per l'impiego.

Recentemente, il governo italiano è intervenuto per aumentare gli investimenti nei centri per l'impiego con una serie diversa di interventi. In particolare, il Decreto del 28 giugno 2019 ha messo a disposizione per il triennio 2019-2021, 1,2 miliardi di euro per 11.600 assunzioni nei centri per l'impiego. La legge di bilancio del 2020 ha messo a disposizione ulteriori investimenti per modernizzare l'infrastruttura dei centri per l'impiego. Una riforma del sistema di politiche attive del mercato del lavoro è anche prevista dal PNRR. In particolare, il PNRR destina circa 6 miliardi di euro al potenziamento delle politiche attive, di cui 4,4 miliardi per il Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC) e per il Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei lavoratori (GOL). I dettagli di questi piani non sono ancora stati finalizzati, ma gli obiettivi prevedono che almeno tre milioni di individui partecipino al programma entro il 2025. Almeno il 75 per cento dei partecipanti devono essere inclusi in una di queste categorie: donne, disoccupati di lungo

termine, persone con disabilità, giovani sotto i 30 anni e lavoratori sopra i 55 anni. I beneficiari di questi interventi dovranno essere i disoccupati, indipendentemente se ricevono o meno forme di sostegno al reddito, i percettori del Reddito di Cittadinanza (RdC), i lavoratori fragili o vulnerabili, come i giovani NEET o i lavoratori precari, e i lavoratori cosiddetti *working poor*³⁴.

L'obiettivo del programma GOL è quello di fornire un supporto il più possibile personalizzato all'individuo. A seconda delle necessità, i beneficiari vengono inseriti in uno tra cinque percorsi diversi: (i) Percorso di reinserimento lavorativo, che prevede un semplice supporto nella ricerca di lavoro, (ii) Percorso di aggiornamento (*upskilling*), che prevede un percorso di formazione leggera e di breve durata, (iii) Percorso di riqualificazione (*reskilling*), che prevede un percorso di formazione più sostanziale e duraturo, (iv) Percorso lavoro ed inclusione, laddove le politiche del mercato del lavoro devono essere affiancate da interventi di supporto alla persona e la famiglia, dato che gli ostacoli all'inserimento vanno oltre la barriera lavorativa (v) Percorso di ricollocazione collettiva, nei casi in cui le necessità di una persona vadano inserite all'interno di un quadro più ampio che coinvolge diversi lavoratori nella stessa situazione (ad esempio, nel caso di licenziamento collettivo o di chiusura di uno stabilimento). Per favorire la collaborazione di diversi enti a livello locale, il programma GOL prevede di stabilire, attraverso accordi tra il Ministero del Lavoro e le Politiche Sociali e le Regioni, dei patti territoriali, che identifichino gli attori principali, sia nel pubblico che nel privato, che possono essere coinvolti per il re-inserimento lavorativo di un beneficiario in un determinato settore.

Queste riforme vanno sicuramente nella giusta direzione, in quanto ambiscono a rinforzare il sistema di politiche attive del mercato del lavoro aumentando la copertura di questi interventi e personalizzando il supporto offerto agli individui. Allo stesso tempo, ulteriori interventi possono essere presi in considerazione, soprattutto per assicurarsi che le donne beneficino adeguatamente del sistema di politiche attive. In particolare, l'analisi dei capitoli precedenti ha evidenziato come ci siano molteplici ostacoli alla partecipazione femminile alla forza lavoro. Di conseguenza, circa la metà delle donne in età lavorativa risulta inattiva. Tuttavia, il sistema di politiche attive mira ancora a raggiungere principalmente gli individui che sono già nel mercato del lavoro, mentre gli sforzi compiuti per raggiungere gli inattivi risultano inadeguati. Cambiare questo approccio richiede innanzi tutto riorganizzare la spesa in politiche attive. Allo stato attuale, circa la metà della spesa in politiche attive è usata per finanziare gli incentivi all'occupazione, che sono per lo più orientati a persone disoccupate o già con un lavoro. In maniera simile, gran parte della spesa per la formazione, finanzia contratti di apprendistato e finisce quindi per servire una funzione simile a quella dei sussidi all'occupazione (i.e. riduzione dei costi del lavoro).

In questo contesto, è necessario aumentare gli sforzi affinché le politiche attive del mercato del lavoro raggiungano maggiormente gli inattivi, e in particolare le donne inattive. Questo può essere ottenuto migliorando la copertura dei servizi offerti dai centri per l'impiego, fornendo supporto alle donne con responsabilità familiari per incentivarle al re-inserimento nel mercato del lavoro (ad esempio, fornendo servizi pubblici di cura per i bambini durante la partecipazione alle politiche attive) e rafforzando le attività di formazione, particolarmente importanti per chi è fuori dal mercato del lavoro da più tempo. Inoltre, è necessario migliorare la qualità dei servizi offerti dai centri per l'impiego, per aumentare gli incentivi a ricorrere a questi servizi al momento della ricerca di lavoro. Tra le altre cose, questo richiede investire nella piattaforma digitale di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, garantendone anche la operatività tra regioni differenti, migliorare la capacità dei centri per l'impiego di servire le imprese, analizzando gli andamenti della domanda di lavoro e raccogliendo le necessità delle imprese, e fornire agli utenti dei servizi personalizzati e altamente qualificati, anche attraverso un investimento nella formazione del personale dei centri per l'impiego.

Passando alle politiche passive del mercato del lavoro, in Italia il livello di spesa pubblica per questi tipi di interventi è sostanzialmente in linea con quello registrato in altri paesi europei. In particolare, nel 2018 l'Italia spendeva l'1,14 per cento del PIL in politiche passive. Questo è un valore inferiore rispetto a quanto registrato in Francia (1,9) e Spagna (1,45), ma è comunque al di sopra di quanto registrato nella maggiore parte degli altri paesi europei. Tuttavia, e differentemente

³⁴ Questi vengono definiti come lavoratori sotto una soglia di reddito che viene aggiornata annualmente.

dalle esperienze degli altri paesi, la quota maggiore della spesa in politiche passive è destinata al finanziamento della Cassa Integrazione, mentre la spesa per i sussidi di disoccupazione risulta sotto la media europea. L'obiettivo della Cassa Integrazione è quello di preservare posti di lavoro all'interno di imprese che sono competitive sul mercato, ma che stanno attraversando temporanei periodi di crisi economica. La cancellazione di questi posti di lavoro rappresenterebbe una perdita sia per il lavoratore che per l'impresa, dato l'investimento fatto da entrambe le parti in competenze e qualifiche specifiche. L'investimento cospicuo nella Cassa Integrazione, rispetto ai sussidi di disoccupazione, è stato confermato anche durante la crisi seguita all'esplosione della pandemia da COVID-19. In particolare, la Cassa Integrazione è stata estesa a tutti i settori economici e a tutte le imprese, indipendentemente dalla loro dimensione. Questo strumento finanzia fino all'80 per cento del salario lordo, fino ad un massimo di 1.200 euro, di un lavoratore in un'impresa soggetta ad una temporanea riduzione o cessazione delle attività.

In confronto, il ruolo dei sussidi di disoccupazione come strumento di politica del lavoro è sempre stato relativamente limitato. In particolare, i sussidi di disoccupazione sono stati tradizionalmente caratterizzati da criteri di partecipazione relativamente stringenti e una limitata generosità del supporto economico, sia per quanto riguarda la durata massima dei sussidi che il loro livello. Anche in questo ambito, il legislatore è intervenuto recentemente per riformare i requisiti e la generosità del sistema in modo da ampliare la platea dei potenziali beneficiari. In particolare, dal 2015 è in vigore la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), che spetta ai lavoratori dipendenti del settore privato che hanno perso involontariamente il proprio lavoro (i.e. esclude i lavoratori che si sono licenziati). I lavoratori possono accedere alla NASpI se hanno lavorato per almeno 13 settimane nei quattro anni precedenti il licenziamento, e almeno 30 giorni nell'ultimo anno. L'indennità viene versata per un periodo di tempo massimo pari alla metà delle settimane di contributi versati durante gli ultimi quattro anni prima del licenziamento, e comunque per non più di 24 mesi. Le indennità sono pari al 75 per cento del salario lordo medio percepito dal lavoratore durante i quattro anni precedenti il licenziamento, ma non possono comunque superare un tetto massimo aggiornato annualmente (pari a 1.335,40 euro al mese per il 2021). La legislazione prevede anche un'indennità di disoccupazione per i collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, iscritti alla gestione separata dell'INPS (DIS-COLL). Per accedere alle indennità, questi collaboratori devono avere registrato almeno tre mesi lavorativi a partire dall'anno solare precedente, di cui un mese nell'anno solare in cui si verifica la cessazione della collaborazione.

Malgrado queste modifiche, la quota di disoccupati che percepisce un sussidio di disoccupazione in Italia rimane ancora al di sotto dei valori registrati nella maggioranza dei paesi europei. Nel 2016, solamente il 7,8 per cento dei disoccupati percepiva il sussidio di disoccupazione. Questa percentuale è aumentata rispetto agli anni precedenti (i.e. era pari al 6,7 per cento nel 2014), ma è sostanzialmente inferiore a valori registrati in altre economie avanzate, dove in media il 60 per cento dei disoccupati riceve un sussidio di disoccupazione (Asenjo e Pignatti 2019). Le donne hanno una probabilità leggermente superiore rispetto agli uomini di percepire la NASpI. In particolare, nel 2021 il 7,5 per cento delle donne nel mercato del lavoro ha percepito la NASpI, rispetto al 6,1 per cento degli uomini. Tuttavia, questo fenomeno si lega principalmente al fatto che le donne hanno una maggiore probabilità degli uomini di essere impiegate in alcuni settori, come quelli legati ai servizi della persona, che registrano dei tassi di adesione alla NASpI più elevati, principalmente a causa della maggiore ricorrenza di episodi di disoccupazione tra i lavoratori impiegati in questi settori.

Durante la pandemia, il governo è intervenuto per aumentare la platea dei potenziali beneficiari e la generosità del sussidio. In particolare, la durata del sussidio è stata allungata di quattro (due) mesi per le cessazioni di lavoro avvenute a Marzo e Aprile 2020 (Maggio e Giugno 2020). Inoltre, il requisito di avere almeno 30 giorni di lavoro nell'ultimo anno è stato abolito da marzo a dicembre 2021. Infine, la generosità del sussidio, che normalmente decresce col protrarsi della durata del periodo di disoccupazione, è stata invece mantenuta costante. Malgrado queste modifiche, i dati mostrano come l'aumento del numero dei beneficiari della NASpI sia stato solo temporaneo e limitato (De Blasio e De Vincenzi 2021). Questo perché l'introduzione del blocco dei licenziamenti e l'ampliamento della Cassa Integrazione hanno assorbito la grande maggioranza della contrazione della domanda di lavoro. Di conseguenza, la NASpI ha per lo più accolto lavoratori a tempo determinato il cui contratto non è stato rinnovato.

4.2.7 Protezione sociale

Oltre alle misure di supporto al reddito durante i periodi di disoccupazione, il sistema legislativo italiano prevede una serie di interventi di protezione sociale, la cui condizionalità non è legata necessariamente alla presenza di un rapporto di lavoro pre-esistente. Queste sono misure che mirano a raggiungere particolari gruppi all'interno della popolazione, identificati a seconda del loro stato di vulnerabilità e/o di povertà economica. Questi interventi possono avere un effetto positivo nel migliorare la qualità del lavoro delle donne nel mercato del lavoro, oltre ad incentivare un numero crescente di donne ad entrare nel mercato del lavoro. Infatti, queste misure mirano a diminuire la povertà sul lavoro e a garantire una maggiore sicurezza del reddito percepito durante la carriera lavorativa. Come dimostrato nel capitolo 3 del rapporto, le donne tendono ad avere salari inferiori rispetto agli uomini, anche a parità di lavoro svolto. Inoltre, le donne hanno carriere lavorative maggiormente frammentate, anche a causa di periodi di maternità o di cura di membri della famiglia. Questo vuol dire che le donne beneficiano in misura maggiore dalla presenza di un sistema comprensivo di protezione sociale.

In questo ambito, una delle principali misure di protezione sociale esistente in Italia è il cosiddetto Assegno per il Nucleo Familiare (ANF). Questo è un supporto economico erogato dall'INPS, per tutti i nuclei familiari il cui reddito è sotto una determinata soglia, che viene aggiornata annualmente. L'importo dell'assegno varia a seconda dello scaglione reddituale della famiglia (i.e. diminuisce all'aumentare del reddito familiare) e del numero di componenti familiari (i.e. aumenta all'aumentare del numero di componenti). I redditi che determinano il diritto all'ANF sono esclusivamente quelli soggetti all'imposta IRPEF, mentre altri tipi di trasferimenti (ad esempio, il trattamento di fine rapporto) o prestazioni previdenziali (ad esempio, le indennità di invalidità) non rientrano nel computo del reddito familiare. In ogni caso, il reddito familiare deve provenire almeno per il 70 per cento da lavoro dipendente. Possono fare domanda per l'ANF i dipendenti del settore privato, i lavoratori domestici e del settore agricolo, i lavoratori iscritti alla gestione separata dell'INPS. Per le categorie di lavoratori esclusi dall'ANF, come i lavoratori autonomi e i disoccupati, il governo ha recentemente introdotto il cosiddetto Assegno Ponte, che fornisce un supporto economico per ogni figlio in tutti i nuclei familiari con reddito ISEE inferiore ai 50.000 euro. Si tratta in questo caso di una misura transitoria (i.e. vigente durante il secondo semestre del 2021), in attesa di una riforma complessiva del sistema attraverso l'attuazione dell'assegno unico e universale.

Rimanendo in tema di misure a sostegno della famiglia, una misura chiave per incentivare la partecipazione femminile alla forza lavoro è rappresentata dalla disponibilità di servizi pubblici di assistenza all'infanzia. Infatti, è stato dimostrato che la presenza di un servizio pubblico di servizi all'infanzia fornisce un incentivo importante per la partecipazione femminile alla forza lavoro (Albanesi et al. 2022). In Italia, i posti negli asili nido sono scarsi. In particolare, per l'anno scolastico 2018-2019, a livello nazionale erano disponibili 25,5 posti in asili nido ogni 100 bambini sotto i tre anni di età. Questo numero è più basso dell'obiettivo posto dall'Unione europea per il 2010, che era quello di garantire posti in asili nido per almeno il 33 per cento dei bambini al di sotto dei tre anni. Inoltre, il dato nazionale nasconde forti disparità geografiche, sia tra Nord e Sud che tra aree urbane e rurali. Per esempio, l'offerta di posti in asili nido supera il 30 per cento nella maggiore parte delle regioni del Nord e del Centro Italia, mentre è pari solamente al 13,3 per cento nel Sud del Paese e al 13,8 per cento nelle Isole. Il PNRR ha stanziato circa 4,6 miliardi di euro per la creazione di 228.000 posti in asili nido entro il 2026, corrispondente ad un aumento del 66 per cento dei posti disponibili rispetto alla dotazione iniziale. Il Piano prevede anche di rafforzare i servizi educativi per l'infanzia (3-6 anni) e di aumentare l'offerta di posti a tempo pieno nelle scuole elementari. Questi interventi puntano a ridurre il carico di lavoro domestico delle famiglie, che nella maggiore parte dei casi ricade principalmente sulle donne, in modo da aumentare la partecipazione femminile alla forza lavoro.

Sempre in materia di supporto alla famiglia, durante la pandemia è stato introdotto un congedo parentale per la cura dei figli sotto i 12 anni d'età, per dare la possibilità ai genitori di prendersi cura dei figli temporaneamente a casa (ad esempio, a causa della chiusura delle scuole o per periodi di quarantena). Questo congedo da diritto al 50 per cento della retribuzione, per un periodo massimo di 30 giorni, e può essere preso indistintamente dalle madri o, in alternativa, dai

padri. I dati dimostrano però che, nella maggior parte dei casi, sono state le donne a richiedere il congedo. In particolare, il 79 per cento delle domande di congedo parentale è stata presentata dalle madri, e questa percentuale sale ancora di più in caso di figli inferiori ai quattro anni di età (i.e. 84 per cento). La probabilità che il padre prenda il congedo parentale aumenta sensibilmente con il reddito da lavoro della madre, ma l'effetto è comunque contenuto. Questo lascia intendere che la divisione delle responsabilità domestiche risponde ancora per lo più a dinamiche culturali che associano alla donna il carico maggiore della cura dei figli, indipendentemente dal ruolo che ha nel mercato del lavoro (Biasi et al. 2021).

Un pilastro fondamentale del sistema di protezione sociale riguarda poi il sistema pensionistico. Questo ha come obiettivo principale quello di garantire a tutti un adeguato flusso di reddito durante l'intero ciclo di vita a seconda dei contributi versati durante la carriera lavorativa. Allo stesso tempo, il sistema pensionistico mira a ridurre le disuguaglianze tra classi di lavoratori ed evitare il rischio di povertà in una fase di vita ad alta vulnerabilità per l'individuo. Il sistema pensionistico in Italia è stato oggetto di numerosi interventi legislativi, volti a garantirne l'equità e la sostenibilità finanziaria. I principali interventi nell'ultimo decennio sono stati la Legge Fornero del 2011, che ha sancito il definitivo passaggio ad un sistema contributivo, l'introduzione di un anticipo pensionistico (APE) a condizioni agevolate per una serie di categorie di lavoratori, ed infine la riforma cosiddetta "Quota 100", che consente il pensionamento anticipato con 62 anni di età e 38 anni di contributi. Il sistema che ne emerge è incentrato su una pensione di vecchiaia, a cui si ha diritto al raggiungimento dei 67 anni con almeno 20 anni di contributi, e una serie di modalità di pensionamento anticipato, le cui condizioni e generosità dipendono dalla tipologia di lavoratori coperti.

Per cominciare, la pensione di vecchiaia si può percepire attualmente ai 67 anni di vita, con un minimo di 20 anni di contributi versati. La condizione dei 67 anni è rivista annualmente e aggiornata a seconda dell'evoluzione dell'aspettativa di vita in Italia. Per quanto concerne i 20 anni di contributi, rientrano in questo computo anche i periodi legati alla laurea, la maternità, il servizio militare e la ricezione dell'indennità di disoccupazione. La pensione di vecchiaia può essere erogata anche a lavoratori con soli cinque anni di contributi, al raggiungimento dei 71 anni di età. Per quanto riguarda i diversi sistemi di pensione anticipata, il primo è la cosiddetta pensione anticipata ordinaria, che può essere richiesta, a qualsiasi età anagrafica, dai lavoratori (lavoratrici) che hanno raggiunto i 42 anni e 10 mesi (41 anni e 10 mesi) di contributi. L'isopensione è invece uno strumento accessibile esclusivamente alle imprese sopra i 15 dipendenti, che possono anticipare la pensione di una parte del personale che raggiungerebbe i requisiti minimi per la pensione di vecchiaia nei sette anni successivi. Il ricorso all'isopensione è vincolato al raggiungimento di un accordo tra impresa e lavoratori, e l'impresa si fa carico di versare l'assegno pensionistico e i contributi per il lavoratore fino al raggiungimento dei requisiti per la pensione di vecchiaia.

L'APE sociale è invece disponibile per una serie di lavoratori, ad esempio disoccupati o disabili, o che si prendono cura di un parente non-autosufficiente, che hanno raggiunto i 63 anni di età ed hanno almeno 26 anni di contributi versati. Questi lavoratori ricevono un indennizzo che può raggiungere tre volte l'ammontare dell'assegno sociale, fino al raggiungimento delle condizioni per accedere alla pensione di vecchiaia. Ulteriori opportunità di pensionamento anticipato sono disponibili per i lavoratori con mansioni usuranti o gravose (definite dal decreto-legge n. 67 del 2011 e dalla legge di bilancio del 2018), per i lavoratori cosiddetti precoci (i.e. che hanno versato un anno di contributi prima dei 19 anni) e per le donne. In particolare, le lavoratrici possono andare in pensione con il sistema contributivo con 35 anni di contributi al raggiungimento dei 57 anni per le lavoratrici dipendenti, e dei 58 anni per le lavoratrici autonome. Il primo trasferimento pensionistico sotto questa misura viene effettuato 12 mesi dopo la data di maturazione dei requisiti per le lavoratrici dipendenti, e 18 mesi dopo questa data per le lavoratrici autonome. L'ultimo strumento di pensionamento anticipato corrisponde alla cosiddetta Quota 100, introdotta in via sperimentale dal 2019 al 2021. Questo strumento consente di andare in pensione al raggiungimento dei 62 anni di età, con almeno 38 anni di contributi. Queste condizioni delineano una platea di potenziali beneficiari relativamente ristretta e caratterizzata da una carriera lavorativa stabile. Per questo, il ricorso a Quota 100 è stato fatto in maggioranza da dipendenti maschi del pubblico impiego.

Oltre alle misure di sostegno alla famiglia e al sistema pensionistico, una serie di interventi è presente per raggiungere individui o famiglie in situazioni specifiche di bisogno. Ad esempio, gli anziani con invalidità totale hanno diritto ad un contributo annuale che varia dai 6.200 euro (per i beneficiari con meno di 8.000 euro di reddito annuo) ai 1.500 euro (per i beneficiari con più di 32.000 euro). La pensione di reversibilità è invece disponibile per i familiari superstiti e la sua generosità dipende dal reddito percepito dal superstite e dalla composizione familiare. Superstiti che sono in uno stato di invalidità hanno inoltre diritto all'assegno di vedovanza. Infine, l'Assegno Sociale di Disoccupazione (ASDI) viene percepito dai disoccupati che hanno percepito l'indennità di disoccupazione NASpI fino al suo esaurimento, ma sono ancora senza lavoro. L'ASDI può essere percepita per un massimo di sei mesi e il suo importo equivale al 75 per cento dell'ultima indennità NASpI percepita. Infine, una serie di interventi è stata introdotta in ottica emergenziale durante la pandemia, per supportare i lavoratori e le loro famiglie. Queste misure si differenziano dalle politiche (attive e passive) del mercato del lavoro, perché non presentano necessariamente delle condizionalità che ne vincolano la ricezione (ad esempio, la ricerca di lavoro). L'intervento principale in questo senso è stato il cosiddetto "Reddito di Ultima Istanza", uno strumento introdotto ad aprile 2020, che ha concesso trasferimenti tra i 400 e gli 800 euro a famiglie con un reddito annuo sotto i 15.000 euro. Altre misure sono state descritte nel Riquadro 6.

4.2.8 Dialogo sociale, contrattazione collettiva e politiche aziendali per la parità di genere

L'ultima area di politiche da analizzare per ridurre le disparità di genere nel mondo del lavoro e promuovere l'empowerment femminile riguarda il dialogo sociale, la contrattazione collettiva e le politiche aziendali. Questi possono infatti essere strumenti importanti nella lotta alle disuguaglianze di genere, complementando la legislazione e intervenendo in questioni che richiedono soluzioni adatte a un contesto specifico. In particolare, il dialogo sociale può garantire che le politiche adottate a livello nazionale o locale abbiano un'ottica di genere, prendendo in considerazione gli ostacoli che le donne incontrano nel mondo del lavoro e i possibili meccanismi per superarli. La contrattazione collettiva può invece direttamente intervenire sulle condizioni lavorative delle donne nel mercato del lavoro, prendendo in considerazione la loro distribuzione in una determinata industria e/o occupazione e introducendo interventi correttivi per migliorarne l'occupazione. Infine, le politiche aziendali possono contribuire alla parità di genere adottando strumenti volontari, volti ad esempio ad aumentare la rappresentanza di donne in posizioni apicali e promuovendo la trasparenza retributiva e di impiego. L'efficacia del dialogo sociale e della contrattazione collettiva nel ridurre i divari di genere nel mondo del lavoro è ormai anche oggetto di attenzione da parte dell'UE, nell'ambito della definizione di best practices che possano portare a risultati tangibili e migliori condizioni lavorative per le donne (Baiocco et al. 2020).

A livello di dialogo sociale, il Codice delle Pari Opportunità prevede la presenza delle rappresentanze sindacali e imprenditoriali in una serie di organi volti a promuovere l'uguaglianza di genere. In particolare, la Commissione per le Pari Opportunità, che si occupa di fornire consulenza e supporto tecnico al Ministro per le Pari Opportunità, è composta da 25 membri, di cui quattro devono provenire dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, e quattro dalle organizzazioni imprenditoriali e della cooperazione femminile. In modo simile, il Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici svolge per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un ruolo di consulenza e indirizzo in termini di pari opportunità sul mercato del lavoro. In questo caso, dei 25 membri che compongono il Comitato, cinque devono provenire dalle organizzazioni sindacali e cinque dalle rappresentanze imprenditoriali. Oltre a garantire la loro presenza in questi organi istituzionali, le parti sociali sono spesso invitate dai diversi Ministeri o dalla Presidenza del Consiglio a contribuire alla definizione di linee guida e politiche sulla parità di genere, sia a livello nazionale che a livello locale.

Il dialogo sociale è stato strumentale anche alla definizione di una serie di provvedimenti in materia economica e sociale durante la pandemia da COVID-19. Ad esempio, le parti sociali hanno stipulato, con la mediazione del Presidente del Consiglio, un protocollo per contenere la diffusione del COVID-19 nei luoghi di lavoro. Questo accordo regola anche il ricorso al telelavoro, la

necessità di fornire supporto alle famiglie nel raggiungere un bilanciamento tra vita professionale e obblighi familiari, l'obbligo di trasparenza e equità nel ricorso alla cassa integrazione e agli ammortizzatori sociali. La definizione di questi principi è stata strumentale ad evitare un effetto ancora più marcato della crisi da COVID-19 sul mercato del lavoro delle donne. Allo stesso modo, le parti sociali sono state ampiamente coinvolte, attraverso diversi tavoli di negoziazione, nella definizione del PNRR. Come già menzionato, il PNRR presenta la lotta alle disuguaglianze di genere tra le sue priorità di intervento e mira ad ottenere un cambiamento della governance per le pari opportunità, sia a livello nazionale che locale. Le parti sociali sono state anche coinvolte nella definizione della Strategia nazionale per la parità di genere 2021–2026, preparata dal Ministero per le Pari Opportunità e contenente la visione strategica per migliorare la condizione lavorativa ed economica delle donne in Italia (si veda il Riquadro 11).

► Riquadro 11: Strategia nazionale per la parità di genere 2021–2026

A luglio 2021, il Governo italiano ha adottato la prima Strategia Nazionale per la Parità di Genere, dopo un intenso processo di consultazione con le parti sociali, le amministrazioni locali e regionali e altre organizzazioni sia istituzionali sia non-governative del settore privato. Il piano, che ha durata quinquennale e serve anche come riferimento per l'attuazione del PNRR, si articola intorno a cinque macroaree: lavoro, reddito, competenze, tempo, e potere. Questo rispecchia la comprensione del fatto che i divari di genere in Italia sono di natura diversa, e che interventi in aree politiche differenti possono avere un effetto positivo creando complementarità e sinergie. La strategia richiama esplicitamente l'obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite per la parità di genere, e anche la strategia dell'UE per la parità di genere 2020–2025. La strategia si pone come obiettivo quello di far guadagnare all'Italia cinque punti nell'indice sull'uguaglianza di genere redatto dall'Istituto Europeo per l'Eguaglianza di Genere (EIGE).

In termini delle cinque macroaree, queste sono state identificate in base alle criticità specifiche del contesto italiano in materia di parità di genere. Per ognuna di queste aree, la strategia delinea degli interventi da implementare e degli obiettivi da raggiungere. Per la macroarea lavoro, la strategia punta a ridurre il divario di genere nel tasso di occupazione, soprattutto per le donne con figli, e aumentare il numero di imprese a conduzione femminile. Per l'area reddito, l'obiettivo posto dalla strategia è quello di ridurre il divario salariale di genere (dal 17 al 10 per cento), in particolare per le persone laureate. Nell'ambito delle competenze, l'obiettivo è quello di ridurre la percentuale di studentesse che non raggiungono le competenze minime in matematica, di aumentare la percentuale di donne che scelgono corsi di studio STEM, di aumentare il numero di professoresshe ordinarie, e di far crescere la percentuale di donne con competenze digitali sopra la media. Per quanto riguarda la macroarea tempo, gli obiettivi della strategia includono aumentare la percentuale di uomini che prendono il congedo di paternità (dal 21 per cento attuale, al 50 per cento) e incrementare il numero di posti disponibili negli asili nido. Infine, per la macroarea potere, la strategia delinea una serie di obiettivi per aumentare il numero di donne nei consigli di amministrazione delle aziende quotate, nelle posizioni manageriali di imprese pubbliche e private, e nelle istituzioni locali e nazionali. Questa serie di misure specifiche in ogni macroarea è poi accompagnata da interventi di natura strategica e trasversale, che mirano a promuovere il gender mainstreaming e a migliorare la governance della parità di genere. Inoltre, la strategia propone una serie di indicatori e obiettivi quantitativi da potere utilizzare per monitorare il progresso verso gli obiettivi stipulati.

Fonte: Italia. Governo 2021.

Oltre al dialogo sociale, le parti sociali possono giocare un ruolo fondamentale nella promozione della parità di genere anche attraverso la contrattazione collettiva. In Italia, la contrattazione a livello nazionale e/o settoriale definisce il quadro per la contrattazione aziendale. Molti accordi stipulati a livello nazionale o aziendale includono norme per promuovere la parità di genere (si veda il Riquadro 12 per alcuni esempi selezionati). In questi accordi, un'attenzione particolare è stata data alle misure di conciliazione tra lavoro e vita privata, con accordi che hanno puntato ad aumentare la possibilità di prendersi orari di lavoro ridotti e/o flessibili, di garantire ai padri

un congedo di paternità più lungo di quanto stabilito dalla legislazione e di implementare una serie di azioni positive volte ad aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Il Codice delle Pari Opportunità prevede poi che le rappresentanze sindacali giochino un ruolo fondamentale nel garantire il rispetto delle pari opportunità all'interno di ogni singola azienda, evitando atteggiamenti discriminatori. In particolare, il rapporto sulla situazione del personale, che tutte le imprese con più di 100 dipendenti devono redigere ogni due anni dettagliando lo stato della forza lavoro in azienda (si veda la sezione 4.2 per dettagli a riguardo), deve essere condiviso con le rappresentanze sindacali, oltre che con i consiglieri regionali di parità. Allo stesso modo, le rappresentanze sindacali sono coinvolte nel supporto al lavoratore vittima di discriminazioni sul luogo di lavoro. In particolare, le rappresentanze sindacali possono presentare ricorso in tribunale per conto della parte lesa e sono coinvolte nel piano di definizione della rimozione della discriminazione denunciata dal lavoratore.

► Riquadro 12: Esempi di contrattazione collettiva sulla parità di genere

I contratti collettivi tra organizzazioni sindacali e imprenditoriali hanno incluso in maniera sempre più frequente delle clausole volte a promuovere la parità di genere e il bilanciamento tra vita personale e professionale. Esempi di accordi di questo tipo esistono sia per il settore pubblico che privato, e riguardano sia la contrattazione aziendale che quella settoriale o nazionale. Il resto del riquadro presenterà alcuni esempi di contratti collettivi che hanno esplicitamente regolamentato la parità di genere sul posto di lavoro, ma una banca dei contratti collettivi è stata predisposta presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) e può essere utilizzata per ottenere informazioni aggiornate in materia (CES 2014).

- *Grandi aziende manifatturiere:* In alcune grandi aziende della manifattura, come Gucci, Luxottica, Bridgestone e L'Oreal, sono stati inclusi all'interno degli accordi sindacali, una serie di misure volte a promuovere l'equilibrio vita-lavoro per i dipendenti, e in questo modo favorire la parità di genere. Questo include la presenza di asili nido aziendali, la possibilità di avere orari di lavoro flessibili a seconda dell'età dei figli, il diritto di scegliere tra lavoro a tempo pieno o parziale per i genitori, misure di formazione per le donne che rientrano a lavoro dopo la maternità e l'introduzione di criteri trasparenti e obiettivi per la valutazione professionale;
- *ENEL:* Un accordo aziendale, stipulato all'interno di un programma di welfare aziendale chiamato People Care in ENEL, ha avuto come obiettivo quello di facilitare la promozione delle donne in azienda, intervenendo su quattro aree: il benessere e la salute, la cura della famiglia, orari di lavoro flessibili e la progressione delle donne in posizioni manageriali. L'accordo prevede poi di dare particolare attenzione al lavoro agile e al telelavoro, assicurando di garantire pari opportunità di carriera e pari retribuzione ai dipendenti a tempo pieno e parziale, così come a quelli che decidono di lavorare, almeno per una parte della settimana, da casa;
- *Regione Marche:* Nel 2014, nelle Marche è stato stipulato un protocollo di intesa, tra le principali sigle sindacali e le organizzazioni degli imprenditori, che fornisce linee guida da rispettare ai diversi livelli di contrattazione, per promuovere la parità di genere e la crescita professionale delle donne. In particolare, il protocollo afferma l'importanza di promuovere un'equa ripartizione del carico di lavoro domestico tra uomini e donne, favorendo per esempio l'adozione di orari di lavoro flessibili e un'organizzazione del lavoro che promuova l'equilibrio tra vita privata e lavorativa.

Infine, le politiche aziendali possono svolgere un ruolo importante nella promozione della parità di genere sul mondo del lavoro. Per le aziende, promuovere la parità di genere può avere il doppio beneficio di aumentare le prestazioni economiche, ad esempio sfruttando appieno le potenzialità del proprio personale, e di migliorare la propria reputazione rispetto a clienti, investitori e opinione pubblica in generale. Il legislatore ha inoltre fornito incentivi affinché le imprese

adottino politiche aziendali a supporto della parità di genere. Tra queste iniziative, di particolare importanza è la cosiddetta Legge "Golfo-Mosca" (Legge 120/2011), che ha inserito un sistema di quote per il genere sottorappresentato all'interno degli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate e delle società partecipate. Almeno il 30 per cento dei posti in questi organi devono essere riservati al genere sottorappresentato, che è tendenzialmente quello femminile. La percentuale è poi passata al 40 per cento nel 2019. La legislazione prevede un sistema di monitoraggio e di sanzioni per le imprese che non rispettano queste disposizioni, che possono anche portare alla decadenza delle cariche di tutti i componenti degli organi in questione. In maniera simile, la Legge No. 162 del 5 novembre 2021 ha stabilito che, nelle società controllate da pubbliche amministrazioni non quotate e per le quali quindi la Legge "Golfo-Mosca" non si applica, il genere meno rappresentato debba ottenere almeno due quinti degli amministratori eletti. In caso di inottemperanza, la Consob stabilisce una sanzione che va dai 100.000 euro ad un milione di euro, e fornisce all'azienda altri tre mesi di tempo per adempiere. In caso di continuata inottemperanza, gli amministratori decadono.

Un altro intervento in questa direzione è incluso nella Legge No. 206 del 5 novembre 2021, che ha introdotto un sistema nazionale di Certificazione della Parità di Genere. L'implementazione di questo progetto è anche inclusa nel PNRR, che destina 10 milioni di euro a questo scopo. In particolare, l'obiettivo della certificazione è quello di attestare le politiche e le misure implementate in azienda per ridurre il divario salariale di genere, eliminare le differenze tra uomini e donne nelle opportunità di promozione e crescita professionale, gestire le differenze di genere e relative necessità, e tutelare la maternità. La legge poi rimanda la definizione di ulteriori dettagli circa l'implementazione e il monitoraggio del sistema di Certificazione della Parità di Genere a un decreto del Presidente del Consiglio che verrà adottato di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, che dovrà chiarire anche le modalità di coinvolgimento delle parti sociali nelle fasi di preparazione di questo sistema di certificazione. Anche se l'adozione di questo sistema di certificazione non è obbligatoria, le imprese che vi aderiscono possono beneficiare di esoneri contributivi per un valore massimo pari all'1 per cento del valore totale dovuto, per un'agevolazione che non può comunque superare i 50.000 euro ad azienda. Inoltre, alle aziende che possiedono la Certificazione, verranno dati dei punti aggiuntivi nei processi di selezione per la concessione di aiuti di stato da parte di autorità europee, nazionali o locali. È comunque lasciata alle amministrazioni competenti, la possibilità di decidere i punteggi aggiuntivi da destinare alle imprese in possesso della certificazione. Oltre ai benefici diretti per le imprese in termini di sussidi economici e partecipazione ai concorsi, la certificazione di parità di genere può funzionare come segnale virtuoso per le imprese, sia per i clienti che per potenziali dipendenti, che possono essere attratti da una società caratterizzata da ambiente lavorativo virtuoso in cui viene garantita la parità di genere. Ci sono anche una serie di esempi di aziende, che hanno volontariamente adottato politiche aziendali per la parità di genere, introducendo condizioni migliorative rispetto a quanto stabilito dalla legislazione (si veda il Riquadro 13).

► **Riquadro 13: Esempi di politiche aziendali per la parità di genere**

Le politiche aziendali per la parità di genere possono portare una serie di vantaggi diretti ed indiretti alle imprese. Da una parte, questi interventi aumentano la produttività, la soddisfazione del personale e attraggono capitale umano e sociale. D'altra parte, un'attenzione verso la parità di genere e il welfare aziendale, possono anche funzionare come segnale per il mercato, con clienti potenzialmente attratti dalla possibilità di premiare un'impresa che mostra questa attenzione sociale. Alcuni esempi di politiche aziendali volte a promuovere la parità di genere, includono le seguenti iniziative (Sodalitas 2008):

- *Gruppo Autogrill:* In Italia, il Gruppo Autogrill ha avviato già dal 2006 un progetto pilota volto ad aumentare la rappresentanza delle donne in posizioni manageriali. La necessità di un intervento era stata segnalata da un'analisi della struttura occupazionale dell'azienda, dove le donne rappresentano il 64 per cento degli impiegati, ma solamente il 14 per cento dei dirigenti. Per riequilibrare questa situazione, un piano aziendale su tre fasi è stato implementato. La prima fase, di ascolto, ha previsto l'organizzazione di focus groups con dipendenti e interviste a dirigenti aziendali. Nella seconda fase, le informazioni raccolte sono state analizzate per comprendere le necessità dei dipendenti, in modo da definire obiettivi e finalità da raggiungere in termini di pari opportunità. Infine, delle azioni concrete sono state sviluppate in ambito di sviluppo della carriera professionale, equilibrio tra vita personale e lavorativa e miglioramento dell'ambiente aziendale;
- *Gruppo Pirelli:* Il Gruppo Pirelli ha lanciato nel 2005 un Progetto Pari Opportunità, per garantire pari opportunità di crescita professionale ai dipendenti indifferentemente dal loro sesso, confessione religiosa, stato civile, orientamento sessuale o nazionalità. Come parte di questo Progetto, nel 2005 Pirelli ha fondato uno Steering Committee Equal Opportunities, organismo di alto livello con responsabilità di orientamento e indirizzo dei piani aziendali in termini di pari opportunità. Questo organismo è stato poi affiancato da una serie di Equal Opportunities Managers a livello nazionale, responsabili dell'implementazione di questa strategia nel Paese di riferimento. Il Piano prevede poi la designazione di procedure interne ben definite per la segnalazione di episodi di molestie e discriminazioni sul lavoro, che permettono alla vittima di non dovere necessariamente passare attraverso il proprio supervisore. Il progetto prevede poi l'implementazione di una serie di azioni positive in due aree diverse di interventi. Innanzi tutto, nell'area della gestione delle risorse umane, il Progetto ambisce ad avere una lista di candidati bilanciata tra sessi, il monitoraggio delle nuove assunzioni e la garanzia di un equo trattamento di uomini e donne nei processi di selezione. Inoltre, azioni positive sono introdotte nell'ambito del bilanciamento tra lavoro e vita privata, attraverso un supporto economico per l'iscrizione agli asili nido e una maggiore attenzione alle priorità familiari nello stabilire piani di mobilità geografica;
- *Poste Italiane:* Poste Italiane ha avviato una serie di interventi volti a garantire le pari opportunità di assunzione e crescita professionale all'interno dell'azienda. Oltre ad un'attenzione ad evitare episodi di discriminazione, conscia o inconscia, al momento della selezione, attraverso procedure oggettive e selezioni anonime, il gruppo ha anche incluso dei percorsi formativi dedicati principalmente alle donne. Il primo è un percorso di reinserimento professionale dopo un periodo di aspettativa, che viene offerto a tutti i dipendenti che sono stati assenti da lavoro per periodi prolungati, ad esempio a causa della maternità. Oltre all'offerta di percorsi formativi, le dipendenti che attraversano un periodo di maternità, hanno anche accesso ad un percorso di coaching, volto ad accompagnare il personale nella gestione di una fase di vita delicata. Il programma mira, ad esempio, ad aumentare l'autoconsapevolezza riguardo le azioni da mettere in campo a lavoro, e quali necessità comporta lo stato di neomamma. Il percorso di coaching prevede una serie di 15 sessioni, da fare prima del congedo di maternità, durante il periodo di assenza, e una volta tornate sul posto di lavoro.

► 5 Conclusioni e implicazioni per le politiche

Il mercato del lavoro italiano presenta una serie di disuguaglianze di genere molto accentuate, sia nell'accesso all'occupazione, che nella qualità del lavoro svolto. Queste disuguaglianze hanno per lo più origini strutturali, e non sono state ridotte in maniera sostanziale durante il periodo di crescita occupazionale iniziato nel 2013. Inoltre, queste disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro sono state ulteriormente accentuate dalla pandemia da COVID-19. Infatti, la crisi economica seguita all'esplosione della pandemia ha impattato principalmente le donne, e ha cancellato il limitato progresso che era stato fatto nel corso degli ultimi anni in termini di riduzione dei divari di genere nel mercato del lavoro. In particolare, il calo occupazionale è stato più marcato tra le donne rispetto agli uomini nel 2020. Questo è stato dovuto, in parte, ad una diversa distribuzione di uomini e donne tra settori, con le donne maggiormente impiegate in settori che hanno patito maggiormente gli effetti delle misure di contenimento del virus (ad esempio, la ristorazione e il turismo). Inoltre, la maggiore propensione delle donne ad essere occupate in lavori non-standard (i.e. tutte le forme di lavoro diverse dal lavoro dipendente a tempo pieno e con contratto a tempo indeterminato), ha aumentato la loro probabilità di perdere il lavoro durante la pandemia, anche a parità di settore o occupazione di impiego. Oltre a una maggiore contrazione occupazionale, durante la pandemia le donne hanno sopportato un carico ancora maggiore del lavoro domestico non-retribuito, ad esempio durante i periodi di interruzione delle attività scolastiche in presenza.

Combinando gli effetti delle disuguaglianze strutturali e l'impatto della pandemia sul mondo del lavoro, il quadro che emerge è piuttosto negativo per le donne nel mercato del lavoro italiano. In particolare, le donne hanno un tasso di partecipazione alla forza lavoro inferiore di 18,5 punti percentuali rispetto agli uomini, una più alta probabilità di essere disoccupate e di conseguenza dei tassi di occupazione di gran lunga inferiori a quelli degli uomini. Il tasso di occupazione femminile in Italia è in particolare tra i più bassi d'Europa e il divario con il tasso maschile è tra i più alti. Anche le donne che hanno un'occupazione registrano poi degli svantaggi significativi nel tipo di lavoro svolto. In particolare, le donne hanno una più alta probabilità di lavorare a tempo parziale e con contratti a tempo determinato, di essere occupate in occupazioni e in settori relativamente poco valorizzati e di svolgere una quota superiore del lavoro domestico non-retribuito. Le donne hanno poi una bassa probabilità di ricoprire posizioni manageriali: solamente il 27,6 per cento delle posizioni manageriali è ricoperto da donne nel mercato del lavoro italiano. Questi divari in termini di lavoro svolto si tramutano in divari retributivi di genere. Il divario salariale grezzo è relativamente basso in Italia, ma, quando si prendono in considerazione lavoratori e lavoratrici con le stesse caratteristiche osservabili, questo divario si allarga fino a raggiungere il 25 per cento della retribuzione: per ogni euro guadagnato da un uomo, una donna guadagna solamente 75 centesimi.

Il quadro che si delinea è quindi uno in cui fattori strutturali interagiscono con dinamiche cicliche, portando all'emergere di una serie di disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro. Gli interventi di politica pubblica possono giocare un ruolo fondamentale nell'eliminare queste disuguaglianze, rimuovendo una serie di ostacoli che impediscono alle donne di partecipare pienamente al mercato del lavoro e creando incentivi per il settore privato a promuovere pratiche che favoriscano la parità di genere. Il Capitolo 4 ha revisionato una serie molto estesa di interventi, analizzando il potenziale di queste misure nel promuovere la parità di genere e l'empowerment femminile. Questa mappatura delle politiche delinea un quadro di interventi piuttosto articolato, in cui politiche pubbliche vengono complementate dalla contrattazione collettiva e da iniziative di imprese private.

Tuttavia, ulteriori sforzi devono essere messi in campo e i dati presentati nella prima parte del rapporto indicano come la strada da percorrere per raggiungere la parità di genere e l'empowerment femminile nel mercato del lavoro sia ancora lunga. Le seguenti raccomandazioni di politiche da implementare emergono dal confronto tra gli ostacoli che impediscono la piena partecipazione delle donne nel mercato del lavoro in Italia, come analizzati nei primi tre capitoli di

questo rapporto, e gli interventi già presenti nella legislazione italiana, come presentati nel capitolo 4. Facendo questa procedura di benchmarking, i seguenti interventi correttivi e/o addizionali possono essere presi in considerazione per migliorare la condizione delle donne nel mercato del lavoro italiano:

- **Promuovere il lavoro dignitoso come asse portante della crescita economica:** La creazione di posti di lavoro dignitosi deve essere vista come asse portante di una strategia macroeconomica volta ad aumentare la crescita economica, la produttività e l'inclusione sociale. In questo senso, le politiche macroeconomiche devono avere la creazione di posti di lavoro di qualità tra i propri obiettivi principali, invece di inquadrare la crescita occupazionale come un potenziale effetto indiretto di interventi volti in prima istanza ad aumentare la produttività. Questi principi devono essere al centro della strategia di ripresa dalla pandemia, sostenendo una job-rich recovery. Il principio fondamentale dietro questa strategia è che la crescita economica non garantisce necessariamente l'inclusione sociale, ma l'inclusione sociale genera sicuramente crescita economica. Partendo dalla creazione di posti di lavoro dignitosi, si garantisce quindi allo stesso tempo la crescita economica e l'inclusione sociale, anche per le donne. In questo senso, l'effetto occupazionale stimato del PNRR Italiano è tra i più bassi in Europa, a parità di ammontare di investimenti. Ovviamente, queste stime sono difficilmente comparabili tra Paesi, oltre ad essere soggette ad alta variabilità, ma devono fare riflettere su come garantire che il PNRR porti alla creazione di posti di lavoro dignitosi, in particolar modo per le donne. Questo potrebbe essere garantito dando al tema del lavoro un ruolo centrale all'interno del PNRR, prendendo in considerazione politiche occupazionali e politiche del mercato del lavoro sia dal lato dell'offerta, che dal lato della domanda di lavoro. Inoltre, nella definizione di questi interventi del mercato del lavoro, un'attenzione particolare deve essere posta nell'identificare se l'implementazione di queste politiche garantisce la promozione della parità di genere. In molti casi, adottare un approccio gender blind nella definizione e implementazione di politiche del mercato del lavoro, finisce infatti per generare di fatto delle disparità di genere a favore degli uomini. Questo avviene, ad esempio, se l'accesso a determinate politiche avviene al raggiungimento di alcune condizioni (ad esempio, un lavoro a tempo pieno e con un minimo di mesi di esperienza lavorativa), che sono più difficili da soddisfare per le donne, a causa del carico di lavoro domestico e per via di carriere lavorative più intermittenti. Invece, gli interventi politici e legislativi devono esplicitamente adottare un'ottica di genere, studiando quali principi antidiscriminatori o azioni positive adottare per garantire un'adeguata partecipazione delle donne alle politiche e gli investimenti pubblici. Ad esempio, le politiche fiscali che concedono detrazioni o proroghe al pagamento delle imposte, utilizzate frequentemente anche durante la crisi da COVID-19, potrebbero essere dirette e/o espansive in quei settori o occupazioni con una maggiore quota di occupazione femminile. Inoltre, gli interventi macroeconomici indirizzati verso i settori ad alto valore produttivo, ma con una bassa presenza di donne, come ad esempio il settore dell'economia digitale, possono includere delle quote minime di risorse e/o posti di lavoro assegnati alle donne. Il PNRR si muove esattamente in questa direzione, predisponendo che almeno il 30 per cento dei posti di lavoro finanziati tramite gli investimenti pubblici siano destinati a giovani e donne³⁵. Implementare il concetto di pari retribuzione per un lavoro di egual valore: Come evidenziato nel Capitolo 3, in Italia sussistono ancora ampi divari di genere per quanto riguarda la retribuzione percepita da uomini e donne nel mercato del lavoro. Anche se il divario retributivo grezzo è inferiore a quello registrato in molti paesi europei, quando si prendono in considerazione uomini e donne con le stesse caratteristiche osservabili, il divario retributivo raggiunge il 25 per cento. Questo rappresenta un enorme disincentivo per le donne a partecipare alla forza lavoro, oltre che una disuguaglianza da sanare anche solo allo scopo di eliminare discriminazioni di genere. A questo fine, un passo importante è quello di

³⁵ Tuttavia, è importante tenere in considerazione il fatto che la quota occupazionale del 30 per cento può essere raggiunta, teoricamente, assumendo solamente giovani (o solamente donne). Questo è un errore ricorrente nella formulazione di azioni di natura positiva per il superamento delle disuguaglianze, che spesso accomunano giovani e donne all'interno di uno stesso gruppo di persone da tutelare. Tuttavia, le ragioni delle disuguaglianze di genere sono spesso molto diverse rispetto a quelle che spiegano le disuguaglianze tra persone di età differenti. Per questo motivo, sarebbe bene trattare i due gruppi separatamente in maniera differente anche al momento della definizione di interventi di politica pubblica.

passare dalla promozione del concetto di pari retribuzione per un pari lavoro a quello, più stringente, di pari retribuzione per un lavoro di pari valore. Come menzionato nel Capitolo 4, la Convenzione No. 100 dell'OIL, ratificata anche dall'Italia, promuove questo secondo concetto. Questo implica combattere sia la discriminazione diretta (i.e. retribuzione differente tra uomini e donne impiegati nello stesso lavoro) sia la discriminazione indiretta (i.e. retribuzione differente per uomini e donne impiegati in un lavoro differente, ma di pari valore). Questo più ampio principio antidiscriminatorio consente di evitare che disuguaglianze nel mercato del lavoro, come la segregazione occupazionale di genere o la necessità per le donne di farsi carico del lavoro domestico non-retribuito, giustificino disuguaglianze retributive di genere. Allo stesso tempo, la Convenzione No. 100 combatte la discriminazione diretta che deriva dall'uso di una diversa struttura retributiva tra uomini e donne nello stesso settore e occupazione. Anche la legislazione italiana, come formulata più recentemente nel Codice delle Pari Opportunità del 2006, stabilisce che uomini e donne abbiano diritto ad una pari retribuzione, anche se fanno lavori diversi, a patto che il valore di questi valori sia equiparabile. Tuttavia, sono frequenti i casi in cui uomini e donne che compiono lo stesso lavoro percepiscono retribuzioni differenti. Inoltre, il principio di pari retribuzione per un lavoro di pari valore è ancora largamente disatteso. Questo concetto è più difficile da implementare e viene spesso omesso nella definizione di politiche pubbliche e nella contrattazione collettiva. Questo richiederebbe adottare una procedura di valutazione del valore di un lavoro e di utilizzare questo criterio, sia all'interno di un'impresa che tra imprese in settori differenti, per garantire la parità retributiva di genere (si veda il Riquadro 10 per dettagli sul processo di valutazione del valore di un lavoro). Questa valutazione deve essere poi scevra da preconcetti di genere, per i quali si tende ad associare un valore inferiore ad occupazioni con una maggioranza di donne (ad esempio, nei settori della cura e l'istruzione). In pratica, la valutazione di un lavoro per questi fini viene raramente effettuata, cosicché solamente il concetto di pari retribuzione per un pari lavoro viene di fatto promosso in Italia. In questo contesto, la ricezione della recente direttiva UE sulla parità retributiva di genere rappresenta un'opportunità per aggiornare la legislazione italiana in materia, in quanto richiede di adottare un processo oggettivo per la valutazione del valore prodotto da un lavoro. Inoltre, la trasparenza retributiva è un pilastro fondamentale per promuovere il principio di pari retribuzione per un lavoro di pari valore. Anche in questo caso, la recente direttiva UE richiede alle imprese di aumentare la frequenza delle attività di monitoraggio e pubblicazione delle informazioni sul rispetto della parità di genere in azienda (i.e. dal monitoraggio ogni due anni attualmente presenti nella legislazione, ad un monitoraggio annuale). Infine, la negoziazione collettiva può giocare un ruolo fondamentale nel ribilanciare le opportunità tra uomini e donne, arrivando dove gli interventi legislativi faticano a giocare un ruolo. In particolare, la negoziazione collettiva può stabilire degli aumenti salariali più alti in quelle occupazioni scarsamente qualificate dove vi è una più alta concentrazione di donne, in modo da ridurre il divario salariale di genere derivante dalla segregazione occupazionale (ITUC-CIS 2023). In questo contesto, è importante assicurare l'accesso a dati accurati e aggiornati sulle retribuzioni degli uomini e delle donne in diversi settori e occupazioni. Inoltre, questa analisi andrebbe complementata con informazioni puntuali sull'ammontare di lavoro non retribuito di cui si fanno carico le donne e gli uomini. Infine, sarebbe necessario accedere a informazioni su come i contratti collettivi trattano i temi legati alla parità di genere, sia in termini di retribuzioni che in termini di possibilità di coniugare la vita familiare con quella lavorativa. Tutte queste informazioni, se ottenute in maniera regolare e con un adeguato livello di dettaglio, permetterebbero di informare meglio le decisioni di politica. Allo stato attuale, invece, queste informazioni sono disponibili da fonti diverse, con una copertura spesso non totale del mercato del lavoro, e con tempi di pubblicazione diversi tra loro. Questo ne limita fortemente il possibile uso ai fini delle definizioni di obiettivi di policy.

- **Promuovere politiche del mercato del lavoro con un focus sulle donne:** Un sistema comprensivo di politiche del mercato del lavoro è essenziale per garantire l'inserimento occupazionale delle donne. Questo risulta ancora più importante nel contesto attuale di profonde trasformazioni nel mercato del lavoro, in cui i cambi di carriera sono sempre più frequenti all'interno di una vita lavorativa. Queste politiche sono particolarmente importanti per le donne, per assicurare un rapido re-inserimento nella forza lavoro dopo momenti di inattività, ad esempio a causa di periodi di maternità. Tuttavia, le donne hanno una minore probabilità degli uomini di partecipare a politiche attive del mercato del lavoro, oltre che di ricevere sus-

sidi di disoccupazione durante i periodi di ricerca di lavoro. Questo avviene perché le donne hanno percorsi lavorativi più frammentati, che spesso non permettono di guadagnare il diritto al sussidio. In questo contesto, le donne perdono l'accesso ad una serie di strumenti che possono favorire le transizioni nel mercato del lavoro e aumentare la possibilità di passare da un settore in declino ad uno in espansione. Senza questo supporto, le donne rischiano di rimanere bloccate fuori dal mercato del lavoro, o, in alternativa, di essere impiegate in settori e/o occupazioni caratterizzati da bassi livelli di produttività o che vengono poco valorizzati proprio a causa di una maggiore presenza di donne all'interno di quel determinato settore e/o occupazione. In questo contesto, è essenziale adottare un'ottica di genere nella progettazione e implementazione delle politiche del mercato del lavoro, assicurandosi che questi interventi siano accessibili alle donne e che forniscano del supporto in linea con le loro necessità. Ad esempio, un aspetto cruciale riguarda il supporto che viene offerto alle donne inattive, che rappresentano circa la metà delle donne in età lavorativa in Italia. Tuttavia, gli inattivi spesso vengono esclusi da percorsi di formazione e non hanno forme di sostegno al reddito che incentivino la partecipazione al mercato del lavoro. Creare interventi di politiche attive e passive del mercato del lavoro esplicitamente intesi a raggiungere gli individui inattivi, avrebbe quindi enormi vantaggi per le donne in Italia, fornendogli un primo ponte verso il re-inserimento lavorativo. Tuttavia, le politiche del mercato del lavoro attualmente presenti in Italia sono per lo più indirizzate verso persone che sono già attive (i.e. occupati o disoccupati), mentre manca un sistema efficiente di attivare chi non cerca lavoro. Il RdC è stato originariamente pensato a questo scopo, ma la sua componente di attivazione è rimasta largamente sottoutilizzata. In questo senso, il piano di riforma del sistema delle politiche attive del mercato del lavoro, che è attualmente discusso all'interno del PNRR, dovrebbe prevedere, tra i suoi obiettivi cardine, il coinvolgimento degli inattivi, e quindi adottare degli obiettivi quantitativi legati alla quota di partecipanti che provengono direttamente dall'inattività, differenziando questo obiettivo tra uomini e donne. Infine, è anche importante considerare gli effetti potenzialmente positivi che avrebbero delle politiche fiscali più marcatamente redistributive nel ridurre i divari retributivi di genere. In particolare, le donne sono sovra-rappresentate in posizioni lavorative relativamente meno qualificate e poco retribuite. Una tassazione più bassa su questa parte della distribuzione della forza lavoro avrebbe quindi l'effetto indiretto di aumentare, almeno in termini relativi, il reddito disponibile per le donne lavoratrici.

- **Investire nell'economia della cura:** Il rapporto ha dimostrato come le donne si prendano carico della maggior parte del lavoro non retribuito in casa, che spesso equivale a prendersi cura dei figli o di altri membri della famiglia non auto-sufficienti. Questo tipo di lavoro occupa circa il 70 per cento del lavoro totale condotto dalle donne in Italia e, quando questo viene preso in considerazione, risulta come le donne lavorino più ore degli uomini. Allo stesso tempo, l'analisi ha dimostrato come la grande maggioranza delle persone impiegate nel settore della cura, come ad esempio i lavoratori domestici, siano donne. Investire nell'economia della cura ha quindi un doppio beneficio per le donne: le libera dagli obblighi domestici, consentendogli quindi di partecipare al mercato del lavoro, e crea posti di lavoro che sono prevalentemente destinati alle donne (OIL 2021c). In questo settore, l'Italia sconta ancora un ritardo notevole rispetto ai principali paesi europei. In particolare, i posti autorizzati in asili nido sono pari solo a circa un quarto del numero di bambini sotto i tre anni di età. Questa percentuale scende poi fino a quasi il 10 per cento nelle regioni del Meridione. Aumentare il numero di posti disponibili negli asili nido rappresenta quindi una priorità non derogabile, come anche previsto nel PNRR. In particolare, il PNRR ha stanziato circa 4,6 miliardi di euro per la creazione di 228.000 posti in asili nido entro il 2026, corrispondente ad un aumento del 66 per cento dei posti disponibili rispetto alla dotazione iniziale. Ulteriori investimenti sono poi previsti per il potenziamento di strutture sanitarie di prossimità, incluse le residenze sanitarie assistenziali (RSA). Questi interventi sono fondamentali per diminuire il carico di lavoro domestico non-retribuito, che normalmente ricade in maniera sproporzionata sulle donne, creando invece le possibilità perché partecipino al mercato del lavoro. Allo stesso tempo, è essenziale rimuovere gli stereotipi di genere e promuovere la flessibilità lavorativa (ad esempio, in termini di orari di lavoro) sia per gli uomini che per le donne, in modo da promuovere una più equa divisione del lavoro domestico non-retribuito. Infine, occorre migliorare le condizioni lavorative nel settore della cura, che per lo più impiega donne. In particolare, il lavoro informale è ancora largamente diffuso tra i lavoratori domestici, che

quindi scontano condizioni lavorative precarie e non hanno accesso a forme di protezione sociale (Osservatorio nazionale sul lavoro domestico DOMINA 2020). Alcuni interventi sono stati intrapresi negli ultimi anni per favorire l'emersione del lavoro informale, inclusa una sanatoria nel 2019, ma il problema risulta ancora largamente irrisolto. In questo senso, è necessario adottare un approccio comprensivo, volto a promuovere la formalizzazione dei lavoratori che operano nell'economia della cura. Questo richiede mettere in piedi una serie di interventi, inclusi gli incentivi economici per gli imprenditori, un rafforzamento dell'ispettorato del lavoro e la promozione di una cultura della legalità. Gli interventi inclusi nel PNRR, rientrano all'interno di un approccio di policy che mira a investire nell'economia della cura. Più in generale, è necessario un cambio di approccio, per cui il supporto alla riduzione dei divari di genere non si esaurisce con la presenza di programmi di trasferimento (anche essi necessari), ma mira a fornire un quadro normativo completo, composto da una serie di servizi (come il supporto alla ricerca di lavoro, la disponibilità di posti negli asili nido) e da un quadro legislativo che combatte la discriminazione diretta e indiretta (ad esempio, aumentando il congedo parentale). In questo contesto, si delinea un modello di assistenza universale, in cui le donne e gli uomini svolgono entrambi sia lavori retribuiti che lavori non retribuiti.

- **Politiche per la famiglia e congedo parentale:** Un ulteriore aspetto fondamentale per promuovere la parità di genere riguarda le politiche familiari e il congedo parentale. Insieme agli investimenti nell'economia della cura, questi interventi sono necessari per rafforzare il controllo del proprio tempo da parte delle donne, con l'obiettivo ultimo di promuovere un modello sostenibile di riconciliazione tra vita professionale e familiare. Partendo dal congedo parentale, un congedo generoso e obbligatorio per entrambi i genitori rappresenta uno strumento essenziale nella lotta alle disparità di genere, oltre che uno strumento per sostenere la natalità. Inoltre, è stato dimostrato che un congedo parentale più prolungato non ha effetti negativi sulla carriera lavorativa delle donne che rientrano nel mercato del lavoro (Albanesi et al. 2022). Da una parte, un congedo parentale ben bilanciato tra padre e madre consente di distribuire più equamente le responsabilità domestiche all'interno della famiglia. Allo stesso tempo, questo evita di creare degli svantaggi indiretti sul mercato del lavoro, nel caso in cui le donne vengano discriminate a causa di una loro prevista assenza prolungata durante la maternità. Questo è particolarmente importante, alla luce dei risultati riportati nel rapporto, che evidenziano come la maternità rappresenti uno snodo fondamentale che penalizza le donne da un punto di vista lavorativo. In questo contesto, l'Italia presenta ancora una struttura del congedo largamente sbilanciata verso le donne, anche se dei progressi sono stati fatti recentemente. In particolare, il congedo di maternità è piuttosto lungo in Italia se visto in una prospettiva internazionale (5 mesi), ma viene retribuito solo all'80 per cento del salario percepito prima della maternità. Nei principali paesi europei, inclusi la Francia, la Spagna e la Germania, l'ammontare del congedo di maternità equivale alla totalità del salario percepito. Allo stesso tempo, gli uomini hanno un obbligo di congedo di paternità equivalente a dieci giorni. Anche se questo rappresenta un miglioramento rispetto alla situazione iniziale (i.e. il congedo di paternità era di soli due giorni fino al 2016, ed è stato esteso attraverso una serie di interventi legislativi successivi), il divario nella durata del congedo tra madri e padri risulta ancora molto accentuata. Inoltre, molti paesi europei prevedono congedi di paternità più lunghi di quanto presente in Italia. Ad esempio, la Francia ha appena esteso il congedo di paternità da due a quattro settimane, mentre in Spagna il congedo di paternità è stato esteso nel 2021 a 16 settimane. In questo senso, aumentare la durata del congedo di paternità obbligatorio rappresenta uno strumento essenziale per promuovere la parità di genere e il coinvolgimento dei padri nelle cure dei figli. Oltre al congedo parentale, le politiche familiari possono aiutare a favorire l'occupazione femminile, evitando un carico eccessivo delle responsabilità domestiche sulle donne lavoratrici. Questo può includere una serie di interventi, incluse le politiche fiscali e tributarie, la disponibilità di posti a tempo pieno nelle scuole primarie e sovvenzioni all'assunzione di personale domestico.
- **Combattere la violenza e le molestie di genere nel mondo del lavoro:** Infine, per combattere le disparità di genere nel mondo del lavoro, è anche essenziale prevenire e combattere episodi di violenza e molestie di genere nel mondo del lavoro. L'Italia ha ratificato la Convenzione OIL No. 190 (Legge 15 del 2021), diventando il nono paese al mondo (e secondo in Europa) a completare questo percorso. La Convenzione definisce come "violenza o molestie" tutti quegli atti che possano apportare un danno "fisico, psicologico, sessuale o economico",

mentre definisce la “violenza o molestie di genere” quegli atti che (i) colpiscono una persona in base al suo sesso o genere, o (ii) colpiscono in modo sproporzionato persone di uno specifico sesso o genere. La Convenzione ha un campo di applicazione ampio, coprendo tutti i tipi di lavoratori, in ogni settore di attività economica e in ogni luogo legato all'attività lavorativa, incluso ad esempio il tragitto per recarsi al lavoro. Prendendo in considerazione queste definizioni e campi di applicazione, ogni stato membro deve intraprendere azioni volte a prevenire, monitorare e sanzionare atti di violenza o molestie sul lavoro. In ottica di parità di genere, questo principio punta a migliorare la qualità dell'esperienza lavorativa delle donne, ma porta anche il beneficio aggiuntivo di rimuovere gli ostacoli alla partecipazione delle donne nel mercato del lavoro. In questo contesto, un ruolo fondamentale lo giocano anche la contrattazione collettiva e le politiche aziendali, promuovendo una cultura di rifiuto verso la violenza e le molestie di genere, adattando le norme alle necessità specifiche del settore economico e allargando la protezione anche alle violenze e molestie sul lavoro subite da terzi, non necessariamente colleghi. La cooperazione internazionale può anche essere utile in questo ambito, evidenziando problematiche comuni tra paesi e condividendo buone pratiche da adottare. Un ruolo deterrente deve invece essere intrapreso dall'ispettorato del lavoro, che identifica e punisce casi di violenza e molestie attraverso un'azione capillare di monitoraggio. La pandemia da COVID-19, con il ricorso estensivo al telelavoro, ha poi reso evidente come sia necessario estendere la protezione offerta alle donne nei confronti di episodi di violenza e molestie sul lavoro, per includere anche i casi in cui questi episodi avvengono all'interno delle mura domestiche. In questo senso, fornire alle donne un percorso chiaro e facile per denunciare questi casi, ottenere aiuto e protezione e ripristinare la legalità sul luogo di lavoro, sono tutti strumenti essenziali per incoraggiare l'emergere di episodi del genere, che spesso non vengono denunciati per paura di ritorsioni. In ogni caso, è essenziale che un approccio volto a eliminare la violenza e le molestie sul lavoro si basi sui seguenti tre tipi di interventi. In primo luogo, è necessario prevenire la violenza e le molestie sul lavoro, attraverso attività di prevenzione e un'analisi attenta dei fattori di rischio. Inoltre, è necessario saper riconoscere gli episodi di violenza o molestie sul luogo di lavoro. Questo richiede un'apposita formazione e sensibilizzazione, ad esempio, all'interno del dipartimento delle risorse umane di aziende ed enti pubblici e nei sindacati, per evitare che episodi di questo tipo non vengano denunciati (per paura di ritorsioni) o che la vittima debba subire ulteriori sofferenze a seguito della denuncia. Infine, è essenziale identificare dei chiari meccanismi di riparazione per le vittime, e di misure contro l'autore del reato. Allo scopo di definire un piano completo che preveda tutti questi elementi, le aziende possono pensare di adottare politiche specifiche contro la violenza di genere e dei relativi piani di azione. È anche importante considerare che il concetto di due diligence include anche la necessità di garantire la parità di genere come diritto fondamentale nella tutela dei diritti umani.

- ***Dare voce alle donne e promuovere l'empowerment femminile:*** L'analisi presentata nel rapporto ha evidenziato come le ragioni dietro i divari occupazionali e salariali di genere sono molteplici, e non possono essere ricondotte a una causa specifica. Piuttosto, i divari di genere nel mercato del lavoro sono il risultato di un fenomeno complesso, in cui fattori economici e sociali si intrecciano fino a determinare lo svantaggio evidenziato per le donne. In questo contesto, intervenire solo sul lato economico della questione, ad esempio promuovendo politiche fiscali favorevoli all'occupazione delle donne o politiche di cura che consentano un bilanciamento tra vita professionale e personale, rischia di non essere sufficiente. È importante accompagnare iniziative di tipo economico a interventi che mirino a modificare le percezioni circa il ruolo delle donne, all'interno e all'esterno del mercato del lavoro. In questo senso, un primo passo necessario è sicuramente quello di garantire un'adequata presenza di donne nelle posizioni di vertice, all'interno dell'amministrazione pubblica, ma anche nelle organizzazioni sindacali e nelle confederazioni imprenditoriali. L'evidenza empirica ha dimostrato come le donne siano più inclini a tenere in considerazione le tematiche legate alla parità di genere e all'inclusione, a beneficio di aziende, sindacati e di politiche pubbliche in generale. Innanzitutto, è essenziale garantire pari opportunità nel reclutamento e nell'avanzamento nelle carriere per uomini e donne. Ciò può includere la revisione delle politiche aziendali per eliminare eventuali bias di genere e l'implementazione di processi di selezione basati sulle competenze e sul merito. Inoltre, le aziende, i sindacati, le pubbliche amministrazioni possono implementare programmi di mentoring e di sviluppo professionale specifici per le

donne, al fine di favorire la loro crescita e il loro progresso nella carriera. L'eliminazione del gender gap e l'aumento della presenza delle donne nei ruoli di leadership offrono numerosi benefici. La diversità di genere porta prospettive e competenze diverse alla gestione politica e aziendale, contribuendo a una maggiore creatività, innovazione e resilienza. Le donne in posizioni di leadership possono apportare una diversa sensibilità al processo decisionale, promuovendo l'equità e un ambiente di lavoro inclusivo, come dimostrato da molteplici studi. Le aziende, le pubbliche amministrazioni e i sindacati che si impegnano attivamente a promuovere l'accesso delle donne ai ruoli di leadership possono svolgere un ruolo di guida nell'accelerare il cambiamento e creare un futuro in cui uomini e donne abbiano pari opportunità di sviluppo e successo.

- ***Finanziare politiche e programmi per promuovere la parità di genere nel mondo del lavoro:*** È infine importante garantire che l'attenzione posta nei confronti delle questioni di genere non scompaia, nel momento in cui emergono altre necessità che sono potenzialmente in conflitto con la riduzione dei divari di genere (ad esempio, a seguito dell'arrivo di una crisi economica). In questo contesto, uno strumento fondamentale per capire e ridurre le disuguaglianze di genere è il cosiddetto gender budgeting. Questo consiste nel condurre un'analisi approfondita, all'interno della pubblica amministrazione, per identificare quante risorse vengono indirizzate, direttamente o indirettamente, nei settori chiave per la parità di genere. Molte delle misure proposte in questo rapporto per ridurre i divari di genere nel mercato del lavoro richiedono uno stanziamento di risorse. Tuttavia, se l'annuncio di riforme non viene accompagnato da un adeguato stanziamento finanziario, il rischio è quello di ritrovarsi in una situazione in cui vi sono degli strumenti di policy disponibili per affrontare le disuguaglianze di genere, ma questi strumenti non sono adeguatamente finanziati e risultano quindi inefficaci. È quindi necessario sapere quanto il governo spende, complessivamente e in maniera disaggregata per area di intervento, nelle misure legate alla promozione della parità di genere. Questo esercizio, se reso pubblico, permette anche di migliorare la capacità dell'opinione pubblica di monitorare l'avanzamento degli obiettivi di Governo e chiedere allo stesso di rendicontare l'utilizzo delle risorse. Il gender budgeting si lega al tema, ancora più ampio, della necessità di garantire il monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche. Se effettuata in maniera rigorosa e adottando una prospettiva di genere, l'analisi delle risorse è in grado di fornire dati e raccomandazioni utili a migliorare l'efficacia dell'intervento pubblico, aumentando anche il coinvolgimento e la fiducia dell'opinione pubblica nei confronti dell'operato dello Stato, con effetti benefici sulle diverse aree di policy che interessano la promozione della parità di genere, dalla salute all'istruzione, dall'economia al lavoro e alle politiche sociali.

Bibliografia

- Albanesi, Stefania, Claudia Olivetti e Barbara Petrongolo. 2022. "Families, labor markets and policy". London School of economics and political science Discussion paper.
- Appelbaum, Eileen. 2020. "Early care and education: Necessary infrastructure for economic recovery". *Intereconomics*, 55 (4): 271–272.
- Asenjo, Antonio, e Clemente Pignatti. 2019. "Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options". ILO Research department Working paper n. 49.
- Azcona, Ginette, Antra Bhatt, Umberto Cattaneo, Guillem Fortuny, Roger Gomis, Steven Kapsos, e Papa Seck. 2020. "[Fallout of COVID-19: Working moms are being squeezed out of the labour force](#)". ILOSTAT Blog (blog). 27 November 2020.
- Baiocco, Sara, Nina Lopez Uroz, Lise Meylemans, Sem Vandekerckhove, Karolien Lenaerts, e Ylva Ulfsdotter Eriksson. 2020. "Gender equality and industrial relations in the EU: An analytical framework". VIRAGE project working paper.
- Betti, Eloisa. 2020. "Le alleanze delle donne italiane per la parità salariale: il contributo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro". OIL.
- Biasi Paola, Maria De Paola, e Paolo Naticchioni. 2021. "Anche in pandemia la mamma è sempre la mamma". Lavoce.info, 15 settembre 2021.
- Buono Ines, e Annalivia Polselli. 2022. "An international map of gender gaps". Banca d'Italia Occasional papers n. 714.
- Card, David, Jochen Kluve e Andrea Weber. 2018. "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations". *Journal of the European economic association*, 16(3): 894–931.
- Carta, Francesca, Marta De Philippis, Lucia Rizzica, e Eliana Viviano. 2023. "Women, labour markets and economic growth". Seminari e convegni, Banca d'Italia.
- Casarico, Alessandra, e Salvatore Lattanzio. 2023. "Behind the child penalty: Understanding what contributes to the labour market costs of motherhood". *Journal of population economics*, 36: 1489–1511.
- Confederazione europea dei sindacati (CES). 2014. "Negoziare la parità: Come la contrattazione collettiva contribuisce ad eliminare il divario salariale tra uomini e donne che svolgono uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore".
- Confederazione sindacale internazionale (ITUC-CIS). 2023. "Trade union action to promote equal pay for work of equal value". ITUC policy brief
- De Blasio, Giuseppe, e Roberto De Vincenzi. 2021. "La Naspi alla prova della pandemia". lavoce.info, 30 settembre 2021.
- Del Boca, Daniela, Noemi Oggero, Paola Profeta, e Mariacristina Rossi. 2021. "Divisione del lavoro in famiglia: La pandemia pesa sulle donne". lavoce.info, 12 aprile 2021.
- Osservatorio nazionale sul lavoro fimestico DOMINA. 2020. *Secondo Rapporto annuale sul lavoro domestico*. Roma.
- Fruttero Anna, Daniel Gurara, Lisa L Kolovich, Vivian Malta, Marina Mendes Tavares, Nino Tchelishvili, e Stefania Fabrizio. 2020. "Women in the labor force: The role of fiscal policies". IMF Staff discussion note n. 2020/003.

- Giuzio, Walter, e Lucia Rizzica. 2021. "Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: le amministrazioni pubbliche". Banca d'Italia, Note Covid-19, 22 gennaio 2021.
- Italia. Banca d'Italia. 2021. *L'organizzazione del lavoro nella nuova normalità*.
- Italia. Camera dei Deputati. 2021. *Sostegno all'imprenditoria femminile 2021*.
- Italia. Governo. 2021. [Strategia nazionale per la parità di genere](#)
- Italia. Istituto nazionale di statistica (ISTAT). 2018. "[Violenza sul luogo di lavoro](#)". Consultato l'8 settembre 2025.
- . 2025. "[Earnings differences by gender, generation, educational attainment and type of contract](#)". Statistiche report, 20 gennaio 2025.
- . 2019. *I tempi della vita quotidiana: Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo*. Roma.
- Italia. Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. 2020. *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia: X Rapporto nazionale*.
- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). 2014. "Unpaid care work: The missing link in the analysis of gender gaps in labour outcomes". OECD Issues paper.
- OIL. 2018a. *Women and men in the informal economy: A statistical picture*. 3ª edizione.
- . 2018b. *Global wage report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*.
- . 2019. *What works: Promoting pathways to decent work*.
- . 2020. "The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work". ILO brief.
- . 2021a. *World employment and social outlook: Trends 2021*.
- . 2021b. "Building forward fairer: Women's rights to work and at work at the core of the COVID-19 recovery". ILO brief.
- . 2021c. *Making decent work a reality for domestic workers: Progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic workers convention, 2011 (No. 189)*.
- . 2025. *Guida sulla parità salariale: La valutazione neutra e non discriminatoria del lavoro*.
- Rubery, Jill, e Aristeia Koukiadaki. 2016. *Closing the gender pay gap: A review of the issues, policy mechanisms and international evidence*. Ginevra: OIL.
- Scarchilli, Giovanna, e Moris Triventi. 2023. "[Disuguaglianze di opportunità e distribuzione dei salari: L'impatto delle riforme del mercato del lavoro in Italia \(2005-2019\)](#)", EticaEconomia. Consultato l'8 settembre 2025.
- Sheppard, Colleen. 2012. "Mapping anti-discrimination law onto inequality at work: Expanding the meaning of equality in international labour law". *International labour review*, 151 (1-2): 1-19.
- Sodalitas. 2008. "Praticare la parità di genere nelle carriere".
- Tarquini, Elisabetta. 2022. "Le discriminazioni economiche e di carriera delle donne nel mercato del lavoro". *Questione giustizia*, 4/2022.
- UN Women. 2015. "Why macroeconomic policy matters for gender equality". Policy brief n. 4.

► Promuovere la giustizia sociale e il lavoro dignitoso

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro è l'Agenzia delle Nazioni Unite per il mondo del lavoro. Essa é composta da rappresentanti di governi, datori di lavoro e lavoratori che collaborano per promuovere un futuro del lavoro incentrato sulla persona attraverso la creazione di lavoro produttivo e liberamente scelto, la garanzia dei diritti del lavoro, l'accesso alla protezione sociale e il ricorso al dialogo sociale.

Organizzazione Internazionale del Lavoro

Ufficio OIL per l'Italia e San Marino

Via Panisperna 28 – Roma

Mail: rome@ilo.org

<https://www.ilo.org/it>

