

Covid 19 e questione di genere: perché siamo nel letto di Procuste?

Milena Falaschi

Sommario: 1. Le misure di contenimento e di gestione dell'emergenza da Covid 19. - 2. Il divario di genere nel mercato del lavoro e l'impatto Covid 19 sul lavoro delle donne. - 3. I rischi di una progressiva fuoriuscita delle lavoratrici madri dal mercato del lavoro. - 4. Gli effetti delle misure di contenimento del Covid 19 sulle lavoratrici autonome. - 5. Le possibili soluzioni.

1.. Le misure di contenimento e di gestione dell'emergenza da Covid 19

L'emergenza sanitaria e le misure necessarie a contenere la diffusione del Covid 19 hanno, di fatto, stravolto la vita di milioni di persone.

Con l'adozione del d.l. n. 6 del 23 febbraio 2020 (convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13), sono state previste “*misure di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica*”, da adottarsi con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute e degli altri Ministri competenti.

In attuazione di detto d.l. è stato emanato in data 23 febbraio 2020 il primo DPCM¹, con il quale sono state disposte misure di contenimento e di gestione dell'emergenza in relazione ad alcune aree maggiormente colpite; hanno fatto seguito numerosi altri DPCM², in attuazione del d.l. 6/2020 e dei decreti-legge successivi (nn. 19,38,158/2020), con la previsione di limitazioni che hanno inciso ed incidono sulla libertà personale (art. 13), sulla libertà di movimento (art. 16 Cost.) e di riunione (art. 17 Cost.), sulla libertà di professare la propria religione in forma associata (art. 19 Cost.), sui diritti dell'individuo nell'ambito della famiglia (artt. 31 e 32 Cost.), sul

¹ In GU Serie Generale n. 45 del 23.2.2020.

² Cfr. [Coronavirus, la normativa vigente | www.governo.it](https://www.governo.it)

diritto alla scuola e all'istruzione (art. 34 Cost.)³, sulla libertà di impresa (art. 41 Cost.).

Senza voler entrare nel merito delle singole misure, alcune delle quali hanno sollevato vivaci critiche in relazione alla natura dello strumento utilizzato per limitare diritti costituzionalmente protetti, in ogni caso il lockdown, al quale ci ha costretto la pandemia, ha determinato un aggravamento dello

stato di recessione economica, inserendosi in una situazione già fortemente compromessa dalla crisi che ha colpito il mercato del lavoro negli ultimi anni e dalla quale - faticosamente e lentamente - ci accingevamo ad uscire.

Il Covid-19 ha fermato anche ciò che non si può fermare.

Si sono imposte modalità di organizzazione del lavoro (lo “smartworking”) e forme di gestione della didattica (lo “smartschooling”) accomunate dal requisito della distanza dai luoghi in cui si svolgono tradizionalmente.

Inutile dire che a pagare il prezzo più alto sono e saranno le donne: non solo perché rappresentano il 70% del personale sanitario impegnato nell'attività di cura, e quindi sono più esposte al rischio di contrarre la malattia, ma anche perché più interessate dalle conseguenze indirette del lockdown, avendo una maggior esposizione a violenza e stress, un maggiore carico di lavoro a supporto dei figli, un maggiore rischio di perdere o lasciare il lavoro.⁴

2. Il divario di genere nel mercato del lavoro e l'impatto del Covid 19 sul lavoro delle donne

Una prima indagine sulle ricadute è stata svolta dalla prof. Alessandra Casarico, associata di Scienza delle finanze all'Università Bocconi ed esperta in Economia di genere, che ne ha illustrato i risultati al seminario ‘*SDA Insight Live – Gender effect of Covid-19*’, organizzato dalla SDA Bocconi, incontro destinato a definire una sorta di *baseline* sul divario di

³ V. al riguardo ordinanza (istruttoria) TAR Lazio del 04.12.2020 cui è stata sottoposta la questione della legittimità del D.P.C.M. sotto il profilo della limitazione del diritto alla salute costituzionalmente protetto nell'ambito dell'esercizio del diritto all'istruzione in <https://www.dirittoscolastico.it/wordpress/wp-content/uploads/Tar-Lazio-Ordinanza-n.-7468-2020-del-04.12.2020.pdf>.

⁴ V. [Questione Giustizia: rivista 2/2020 - Quale lavoro femminile al tempo del Covid-19? Ritorno al passato](#) di Clelia Alleri, Mara Congeduti, Sabrina Pittarello, Francesca Stangherlin.

genere e profilare a partire da quel punto l'impatto del Covid-19 sul lavoro delle donne.

Al riguardo, è stato utilizzato il Report World Economic Forum del 2020, che riguarda ben 150 paesi nel mondo; dai dati raccolti non risultano esserci grandi differenze di genere quanto ai livelli di istruzione e alla salute, mentre i gender gap nel mercato del lavoro e in politica sono piuttosto significativi; in particolare, per quanto riguarda la partecipazione all'economia del Paese e alle opportunità lavorative che ne derivano, il gap per le donne è di oltre il 40 % rispetto alle opportunità a disposizione degli uomini.

Una recente indagine statistica condotta in ambito interuniversitario - i cui dati peraltro sembrano confermati dall'ultimo focus «Mamme e lavoro al tempo dell'emergenza Covid-19» della Fondazione dei Consulenti del Lavoro⁵ -, ha evidenziato l'esistenza di un rilevante squilibrio di genere nella distribuzione della forza lavoro tornata attiva già dopo le riaperture del 4 maggio, composta per ben il 72% da uomini.

La chiusura delle scuole di ogni ordine e grado disposta dal Governo a partire dal 2 marzo, misura allo stato sostituita con lo "smartschooling" per tutti gli ordini nelle regioni 'rosse', ad esclusione della scuola materna e primaria di primo grado, per le restanti regioni ha aumentato ed aggravato i compiti di cura, accudimento e istruzione della prole, anche per quelle donne appartenenti alle classi più agiate, dovendo il più delle volte affrontare il problema in prima persona onde consentire alla famiglia di vivere in sicurezza la pandemia, riproponendo alle lavoratrici madri la scelta ancestrale tra la cura dei figli e il lavoro.

Pur vero che le misure adottate dal Governo per fornire sostegno alle famiglie, a fronte della sospensione dei servizi scolastici, sono state riconosciute in favore di entrambi «i genitori lavoratori», ma vi è il rischio concreto che le stesse non risultino idonee a garantire una reale parificazione di genere nella gestione delle nuove esigenze familiari, determinate dalla pandemia in atto. Non è, in effetti, prevista alcuna misura che incentivi i padri, rispetto alle madri, ad usufruire del c.d. "congedo Covid".

Né è stata questa l'occasione per accogliere la recente raccomandazione rivolta dal Parlamento Europeo agli Stati membri di prevedere, nelle legislazioni nazionali, misure volte a stabilire che almeno

⁵ [Consulenti del Lavoro - Emergenza conciliazione per 3 milioni di mamme nella fase 2](#)

una parte del congedo parentale debba essere goduta in via esclusiva da ciascun genitore⁶.

Si aggiunga che l'indennizzo del "congedo Covid" non garantisce al genitore che se ne avvale la retribuzione piena: per tale motivo è presumibile ritenere che ad usufruire del congedo saranno in percentuale maggiore le lavoratrici madri, soprattutto in quei contesti lavorativi nei quali già esiste un gap retributivo tra uomini e donne a parità di mansioni svolte.

3.1 rischi di una progressiva fuoriuscita delle lavoratrici madri dal mercato del lavoro

I primi dati Istat sembrano, in effetti, prospettare il rischio di una progressiva fuoriuscita delle lavoratrici madri dal mercato del lavoro. I rilievi provvisori relativi agli occupati e disoccupati diffusi nel mese di aprile confermano che, rispetto al mese di febbraio, nel mese di marzo 2020 l'occupazione è stata in lieve calo (-0,1% pari a -27mila) ed il calo ha coinvolto le donne (-0,2%, pari a -18mila) in misura pari al doppio rispetto agli uomini (-0,1%, pari a -9mila)⁷.

Fortunatamente ad agosto è stata registrata la crescita dell'occupazione, già rilevata a luglio, ed è tornato a calare il numero di persone in cerca di lavoro. La diminuzione delle persone in cerca di lavoro (-0,9% pari a -23mila unità) ha riguardato per lo più le donne e gli ultra 25enni, che sono da sempre le categorie più colpite dalla inoccupazione/disoccupazione. Infatti, l'ultimo rapporto Istat riferito ai dati dell'occupazione femminile nel 2018 ha evidenziato l'esistenza in Italia di un divario di genere nei tassi di occupazione tra i più alti d'Europa (circa 18 punti su una media europea di 10)⁸.

In Italia, il gap occupazionale è molto legato ai carichi familiari: nel 2018 tasso di occupazione delle madri (da 25 a 49 anni) con figli in età prescolare è più basso del 26% rispetto a quello delle donne senza figli.

La conciliazione dei tempi di lavoro con quelli di vita familiare risulta difficile per più di un terzo degli occupati (entrambi i genitori) (35,1%) che hanno responsabilità di cura nei confronti di figli, in particolare

⁶ V. il Considerando n. 20 della Direttiva UE n. 1158/2019 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza.

⁷ Su www.istat.it/it/archivio/occupati+e+disoccupati

⁸ V. il testo dell'audizione dell'Istat presso la XI Commissione della Camera dei deputati, al fine di «fornire materiali utili nella discussione delle proposte di legge AA.C. 522, 615, 1320, 1345, 1675, 1732, 1925 in materia di partecipazione femminile al mercato del lavoro e conciliazione dei tempi di vita». Su: www.istat.it/it/archivio/239003

quando i figli sono più di uno (36,8% dei genitori) o in età prescolare (37,8%).

Inoltre, sono soprattutto le donne ad aver modificato qualche aspetto della propria attività lavorativa per conciliare il lavoro con le esigenze di cura dei figli e le principali modifiche apportate riguardano la riduzione o il cambiamento dell'orario di lavoro, con tutto ciò che ne consegue in fatto di carriera, a cui si aggiunge la perdita di chances in caso di difficoltà occupazionali.

La disparità di genere, secondo i dati ISTAT, riguarda anche la condivisione dei carichi familiari: la percentuale del carico di lavoro familiare svolto dalla donna (25-44 anni) sul totale del carico di lavoro familiare è del 67%, con sovraccarico tra impegni lavorativi e familiari tale per cui più della metà delle donne occupate (54,1%) svolge oltre 60 ore settimanali di lavoro retribuito e/o familiare (46,6% gli uomini).

Le nonne - assenti in questo periodo di pandemia per ovvie ragioni di tutela della salute legate all'età, fattore che rappresenta uno degli indici del più alto rischio di contagio e di morte da Covid 19 - risultano essere ancora "il vero pilastro" del supporto alle lavoratrici madri con figli fino a 10 anni.

4. Gli effetti delle misure di contenimento del Covid 19 sulle lavoratrici autonome

L'inefficacia delle misure sociali – durante il Covid - è ancora più evidente per le lavoratrici autonome, le quali, già in un contesto ordinario, non beneficiano della medesima tutela della maternità prevista per le lavoratrici dipendenti. Nell'attuale fase emergenziale tali lavoratrici risultano ancor più penalizzate, se si considera che - a fronte della mancata percezione di un reddito fisso e garantito - le stesse non beneficiano di alcuna concreta misura di sostegno del reddito che le garantisca da un'assenza prolungata dall'attività per dedicarsi alla cura dei figli. Tutto ciò andando in direzione opposta rispetto alle politiche dell'UE, che in ragione dell'importante ruolo giocato dal lavoro autonomo nella creazione di lavoro sul territorio europeo, sottopone a monitoraggio - con particolare interesse da parte delle istituzioni comunitarie⁹ - lo stato di salute della categoria dei self-employed. Come rilevato dall'ISFOL (2013), l'Unione Europea mette al centro della sua agenda il self-employment già da molti anni, facendo specifico riferimento allo sviluppo di forme di auto-impiego come strumenti di lotta alla non-occupazione e di sostegno alla piccola e

⁹ Barbieri, 1999.

media imprenditorialità, nonché al contributo del lavoro autonomo al raggiungimento degli obiettivi stabiliti da Europa 2020.

Nel 2015, a livello europeo i self-employed di 15 anni e più ammontavano a quasi trentatré milioni di individui, con tassi oscillanti fra il 6 per cento del Lussemburgo e il 35 per cento circa della Grecia¹⁰.

In valore assoluto, il numero più elevato di autonomi si trova in Italia, con più di cinque milioni di individui occupati nel lavoro indipendente¹¹. Negli anni tra il 2004 e il 2016, con riferimento alla popolazione di 15 anni e più, l'andamento del tasso di lavoro autonomo è stato però in diminuzione, anche per effetto della riduzione generale degli occupati causata dalla crisi economica. Ma è evidente che il lavoro autonomo dovrebbe essere visto come una soluzione possibile al problema della conciliazione, costituendo un metodo per avere un impiego flessibile e per tale ragione dovrebbe essere incoraggiato, come evidenziato in numerosi studi¹².

In un recente articolo pubblicato dal Cnr-Iriss¹³ si dà conto della preoccupazione espressa in tal senso dallo stesso Segretario Generale delle Nazioni Unite in occasione della presentazione, in data 9 aprile 2020, del «policy brief relativo all'impatto del Covid 19 sulle donne». Nel documento sono individuati cinque diversi ambiti in cui la pandemia produrrà un impatto specifico sulle donne, aggravando disuguaglianze di genere preesistenti e generando nuovi problemi. La premessa alla base di questa analisi è che gli effetti della pandemia in corso saranno particolarmente gravi per le donne «*simply by virtue of their sex*» (v. p. 2 del *policy brief*).

5. Le possibili soluzioni

La verità è che la pandemia ha fatto venir meno equilibri già precari in tempi precontagio, per la diffusa - ma errata - convinzione che la parità sia ormai una conquista raggiunta.

In un Paese democratico non ci si può permettere la perdita di occupazione femminile, che costituisce un pericolo di arretramento per

¹⁰ Il tasso di self-employment viene calcolato dall'OECD come quota di lavoratori autonomi sul totale degli occupati in età di riferimento (OECD, 2017b).

¹¹ Poco meno di 5 milioni e 500 000 individui, secondo i dati Rcfl.

¹² Noseleit, F. (2014), "Female self-employment and children", in *Small Business Economics*, 43, pp 549-569.

¹³ L'articolo, di Fulvia Staiano, è reperibile al sito www.sidiblog.org/2020/05/03/limpatto-della-pandemia-da-covid-19-sulle-donne-considerazioni-sul-policy-brief-del-segretario-generale-dellonu-del-9-aprile-2020

l'intera società. Il contributo delle donne all'economia di un paese parla da sé, nelle economie ricche come in quelle emergenti, e la capacità di attrarre e trattenere il maggior numero possibile di donne nel mercato del lavoro è visto come indice di una "economia intelligente".

La nostra Carta costituzionale impone una prospettiva egualitaria, a partire dal principio fondamentale posto dall' art. 3 Cost., ribadito e contestualizzato nella sfera privata della famiglia (artt. 29, 30 e 31 Cost.), in quella sociale del lavoro (artt. 36 e 37 Cost.) e nella sfera pubblica e politica (artt. 48 e 51 Cost.). Alla forza di tale principio, che preclude nel nostro ordinamento ogni discriminazione di genere, si affianca, a seguito degli interventi riformatori rispettivamente del 2003 (legge costituzionale n. 1 del 2003) e del 2001 (leggi costituzionali nn. 2 e 3 del 2001) sugli artt. 51 e 117, comma 7, Cost., la doverosità di politiche attive di pari opportunità.

Il significativo rinnovamento della Costituzione nella direzione dell'impegno alla promozione fattiva delle pari opportunità ha indicato una direzione obbligata, che impone di affrontare, in termini innovativi, il problema del deficit della occupazione femminile, tenendo certamente conto che, tra gli obiettivi principali della modifica all'articolo 51, vi è quello di dare preventiva copertura costituzionale a tutte le iniziative di riforma improntate al principio della cosiddetta democrazia paritaria, in particolare per quel che riguarda il pieno sviluppo della personalità degli individui, a prescindere dal loro genere di appartenenza.

Come ritenuto da attenta dottrina, le misure di garanzia, rese necessarie dalla condizione di svantaggio del genere femminile, non sono "discriminazioni a rovescio" illegittime, ma trattamenti idonei al superamento di differenze di fatto ancora latenti.

Le azioni positive, in quanto ineriscono alla dimensione sostanziale dell'eguaglianza, non contrastano con l'eguaglianza formale, ma sono dirette a trasferire la comparazione insita in ogni giudizio di eguaglianza da un piano sincronico, in cui si ritiene sufficiente l'astratta possibilità dell'eguaglianza, ad uno diacronico, in cui l'eguaglianza trova concreta realizzazione ed espressione.

L'eguaglianza resta in tal modo declinata in tutte le sue dimensioni, formali e sostanziali, ed in termini di effettività e concretezza, e non più quale mera prescrizione astratta.

Del resto, negli ultimi 50 anni, pur essendosi verificato un aumento costante dell'ingresso delle donne nel mondo del lavoro, esso però non si è adeguato alla presenza delle donne, pretendendo invece che siano le

donne ad adeguarsi ad un mondo da sempre plasmato dagli uomini per gli uomini.

Questo stato di cose alquanto deludente ha convinto l'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite (ONU) a costituire, nel 2016, un Gruppo ad alto livello sul rafforzamento del ruolo delle donne nell'economia (Women's Economic Empowerment), il quale nel 2017 ha adottato un piano d'azione per la parità di genere.

È anche questo il motivo per cui la parità di genere e l'emancipazione femminile sono stati inclusi tra i 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU, costituendo il lavoro dignitoso per entrambi i generi e la parità salariale a parità di prestazioni, entro il 2030, uno dei traguardi dell'Obiettivo 8 sul lavoro sostenibile e inclusivo e sul lavoro dignitoso.

Tra le forme di tutela dovrebbe essere considerata la promozione del self-employment che risulta utile anche per far rientrare nel mercato del lavoro le donne che ne erano uscite.

A questa soluzione potranno essere aggiunte quelle proposte dall'UE e dal governo italiano per la conciliazione in senso stretto, come ampliamento del numero di posti disponibili per i servizi di cura e di accoglienza come nidi e centri anziani, flessibilizzazione sia dell'orario lavorativo, anche attraverso i congedi parentali orari o giornalieri, che dell'orario degli asili, e per la conciliazione intesa come self-employment, ossia accesso al credito agevolato e flessibilità anche per le donne imprenditrici.

Va favorita con ogni strumento l'indipendenza economica delle donne che è alla base di scelte consapevoli, assunte in piena autonomia, e per fare ciò occorre ripensare le strutture sociali e non, prevedendo sostegni territoriali alle famiglie, soprattutto con prole.

I prossimi investimenti in programmazione da parte del Governo – compresi quelli provenienti dall'Unione Europea del Piano per la ripresa dell'Europa - dovranno avere ad oggetto in via principale tale importante traguardo, e ciò rappresenterebbe davvero un successo non solo per il mondo femminile ma per l'intera collettività.

Va perciò accolta con plauso la decontribuzione al 100% per le aziende che faranno assunzioni al femminile, misura preannunciata di recente dal Governo, la quale si muove proprio nel senso sopra indicato.

Ed è necessario agire in fretta se si vuole evitare che l'emergenza sanitaria in atto, riproponendo vecchi schemi, riporti la società al passato, piuttosto che fare un salto verso il futuro.

«Ex malo bonum?», ossia, prendendo a prestito il motto di Sant'Agostino, dal Covid 19 può venire qualcosa di buono sul piano della parità di genere?