

## La parità di genere e le politiche italiane

Giuliana Coccia

## Abstract

Negli anni recenti l'Italia ha varato numerosi provvedimenti legislativi per raggiungere la parità di genere, nonostante questo impegno profuso la strada verso la parità delle donne è ancora lunga. Purtroppo, le azioni politiche sono spesso frammentate e non integrate in una visione globale della disparità tra uomini e donne. Di seguito sono illustrate le politiche che riguardano alcuni aspetti del *goal 5* dell'Agenda Onu 2030: la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro, l'imprenditorialità femminile e la rappresentanza di genere nelle aziende e la violenza a danno delle donne, inclusa la violenza economica.

*In recent years, Italy has introduced many legislative measures to achieve gender equality; despite this commitment, the road to equality for women is still long. Unfortunately, political actions are often fragmented and not integrated into a global vision of the disparity between men and women. The policies that concern some aspects of goal 5 of the 2030 Agenda are illustrated below: reconciliation of work and family life, female entrepreneurship and gender representation in companies, violence against women including economic violence.*

## Parole chiave / Keywords

Parità di genere, Violenza contro le donne, Conciliazione tempi di vita e di lavoro / *Gender equality, Violence against women, Reconciliation of work and family life*

## Premessa

L'Unione europea è impegnata a sostenere il principio della parità di genere in tutte le sue attività, ma finora nessuno Stato membro ha realizzato la parità tra donne e uomini; i progressi sono lenti e i divari di genere persistono nel mondo del lavoro e a livello di retribuzioni, come pure la violenza e gli stereotipi di genere

Secondo i dati dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere [Eige 2019], nel periodo compreso tra il 2005 e il 2019, l'indice sintetico sull'uguaglianza di genere dell'Ue è migliorato di 5,4 punti arrivando a 67,4 punti per l'Ue nel suo complesso. I punteggi medi dei singoli Paesi, che variano da 83,6 in Svezia a 51,2 in Grecia e un

punteggio di 63 per l'Italia, testimoniano come gli Stati abbiano un'ambizione diversa al raggiungimento degli obiettivi della parità e come vi siano ancora ampi margini di miglioramento.

3

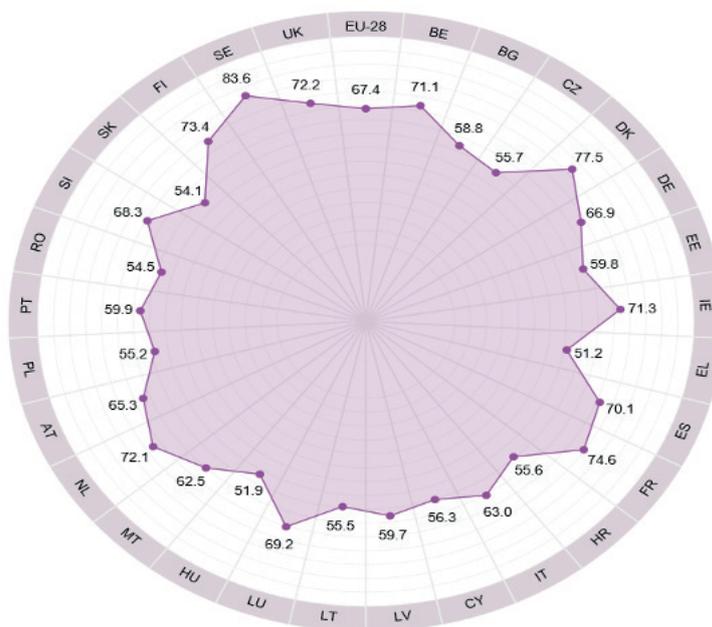


Fig. 1. *Gender Equality Index* nell'Unione europea – Anno 2019

D'altro canto, anche nella riunione della *Commission on Status of Women*, tenutasi a New York nel marzo 2020, per fare il punto a 25 anni dalla convenzione di Pechino, la strada verso la parità delle donne sembra ancora tutta in salita, con compromissione dei diritti, dell'autonomia politica sociale ed economica delle donne.

In tale contesto l'azione legislativa italiana, negli ultimi decenni, ha creato un sistema di buone leggi in materia di uguaglianza di genere ed *empowerment* delle donne. Tuttavia, la mancata attuazione di quanto previsto dalle leggi e gli usi e le abitudini consolidate a favore del genere maschile ancora pongono il nostro paese in una situazione di disparità di genere [Camera dei Deputati 2020]. Inoltre, negli anni recenti, si è assistito a un forte depotenziamento del sistema dei meccanismi per le Pari opportunità (cfr. Dlgs 198/2006 modificato con i Dlgs 5/2010 e 151/2015), con una diminuzione degli organismi di parità, spesso impossibilitati ad eseguire i compiti loro affidati per carenza di fondi e risorse umane.

Conforta il risalto che è stato attribuito alla promozione delle pari opportunità nell'agenda del secondo Governo Conte, che ha ora al suo interno una ministra con delega alle Pari opportunità, premessa necessaria ma non sufficiente per orientare l'intera politica governativa alla parità di genere in un'ottica trasversale, nella consapevolezza che la parità di genere è presupposto necessario per una politica orientata allo sviluppo sostenibile attraverso i 17 obiettivi dell'Agenda Onu 2010.

Infine, la complessa articolazione territoriale dell'Italia richiede un forte coordinamento per le azioni da realizzare localmente (regioni, comuni), in tal senso un

ruolo cruciale è assegnato alla Conferenza Unificata, sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, che opera al fine di favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e il sistema delle autonomie. La disponibilità di un maggiore collegamento tra ASviS e Conferenza Unificata è cruciale anche per il monitoraggio territoriale degli obiettivi, evidenziando le carenze e i problemi di applicazione locali delle normative relative al *goal 5*.

### **La conciliazione dei tempi di cura e di lavoro**

Il problema della conciliazione vita-lavoro riguarda tutti ed è un problema culturale e legislativo, ma molto spesso sono le donne a sacrificare l'ambito lavorativo. Essere impegnati in un'attività lavorativa e allo stesso tempo doversi occupare di figli piccoli o parenti non autosufficienti comporta una modulazione dei tempi da dedicare al lavoro e alla famiglia, che può riflettersi sulla partecipazione degli individui al mercato del lavoro, soprattutto delle donne, le quali hanno un maggiore carico di tali responsabilità.

È da sottolineare che la conciliazione tempi vita/tempi lavoro penalizza l'Italia, collocata al 17° posto nell'Ue: è il Paese che spende meno in politiche per la famiglia (solo l'1,8 % del Pil). Sul tema conciliazione vita-lavoro il Parlamento europeo e il Consiglio sono intervenuti con la Direttiva Ue.1158/2019, per favorire l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, introducendo prescrizioni minime in tema di congedo di paternità, congedo parentale e per i prestatori di assistenza; modalità di lavoro flessibili per i lavoratori che sono genitori o i prestatori di assistenza, costituendo uno dei risultati principali del pilastro europeo dei diritti sociali.

Negli anni recenti i provvedimenti italiani che hanno tentato di rispondere alle esigenze delle madri lavoratrici in materia di assistenza all'infanzia hanno avuto per lo più carattere temporaneo, regole poco chiare e sovrapposizione di beneficiari. Inoltre, l'erogazione di servizi di cura dell'infanzia presenta profonde differenze a livello territoriale essendo affidata agli enti locali.

Per quanto concerne la cura dei bambini, l'assegno di natalità (c.d. *Bonus bebè*) per ogni figlio nato o adottato è stato introdotto dalla legge di bilancio 2017 (L. 232/2016), prevede l'erogazione di un buono di 1.000 euro su base annua, corrisposto in 11 mensilità, per il pagamento di rette di asili nido pubblici o privati o per il supporto domiciliare dei bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche. La legge di bilancio 2019 (L.145/2018) ha innalzato l'importo annuo a 1.500 euro e lo ha esteso a ciascun anno del triennio 2019-2021. La legge di bilancio 2020 ha modificato il bonus bebè divenuto una prestazione ad accesso universale, modulata a seconda delle fasce di reddito della famiglia di riferimento.

Gli ultimi dati disponibili dell'Istat [Istat 2017] mostrano come gli anziani con gravi difficoltà nelle attività della vita quotidiana (circa 3 milioni di persone) fronteggiano i loro bisogni assistenziali solo grazie alle reti sociali sia familiari che esterne. I *caregivers* familiari sono stati stimati in circa 8 milioni di persone, fenomeno che riguarda principalmente le donne, soprattutto quelle fino a 54 anni, che devono fornire aiuti sia ai figli sia ai genitori anziani.

Il fondo per il sostegno del titolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare,

introdotto dalla legge di bilancio 2018 (L. 205/2017) con una dotazione iniziale di 20 milioni di euro annui, incrementata di 5 milioni dalla legge di bilancio 2019 (L. 145/2018) per ciascun anno del triennio 2019-2021, ancora non ha visto il completamento dell'iter per la sua utilizzazione, pertanto, le risorse del Fondo per il 2018 non sono state del tutto utilizzate.

Tra le principali novità introdotte in materia di potenziamento delle misure di conciliazione vita-lavoro, si evidenziano quelle relative ai congedi parentali (D.Lgs. 80/2015, L. 81/2017, L. 205/2017, L. 145/2018 e L. 160/2019).

In materia di disposizioni volte a favorire il telelavoro, si ricorda che anche la L. 81/2017 (relativa al lavoro autonomo) contiene una disciplina dettagliata del lavoro agile e dei suoi elementi costitutivi, proprio al fine di agevolare la conciliazione vita-lavoro.

La legge di bilancio 2019 ha inoltre previsto l'obbligo, per i datori di lavoro, pubblici e privati, che stipulano accordi per lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile (*smart working*), di dare priorità alle richieste di tale forma lavorativa alle dipendenti nei tre anni successivi alla conclusione del congedo di maternità, ovvero ai lavoratori con figli disabili che necessitino di un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale<sup>1</sup>. Sembra necessario sottolineare l'assenza di interventi mirati che possano sostenere la natalità, in drammatico crollo (439.747 i nati nel 2018, oltre 18mila in meno rispetto al 2017). Inoltre, l'aumento del periodo di congedo, obbligatorio per i padri da 5 a 7 giorni, non va verso quel cambiamento culturale atto a redistribuire ugualmente le responsabilità genitoriali, anche per favorire l'inserimento ed il reinserimento lavorativo delle donne nel mercato di lavoro.

È doveroso evidenziare che le politiche di genere affrontano il tema delle donne solo nell'ambito dei provvedimenti per la famiglia, definendo, inoltre, provvedimenti non strutturali sotto forma di bonus.

### **L'imprenditoria femminile e la presenza delle donne ai vertici aziendali**

L'Osservatorio per l'imprenditoria femminile di Unioncamere e Infocamere, attesta che nel 2018 risultano un milione e 340 mila imprese femminili, con 3 milioni di occupati ed un forte apporto al settore dell'istruzione, del welfare e dei servizi in generale.

Numerosi interventi legislativi sono stati introdotti per il sostegno alle piccole e medie imprese e all'imprenditoria femminile, a partire dal D.L. 145/2013 (L. 9/2014), recentemente riformato dall'articolo 29 del D.L. n. 34/2019 (L. 58/2019), che contiene misure dirette a sostenere, attraverso condizioni agevolate di accesso al credito, la creazione di micro e piccole imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile o femminile. In realtà le disposizioni attuative, del D.L. 34/2019 ancora non sono entrate in vigore. Recentemente, la Legge di bilancio 2020 (L. n. 160/2019) ha disposto una integrazione degli interventi agevolativi per l'autoimprenditorialità giovanile e femminile, nel rispetto della normativa dell'Ue, con una quota di finanziamento a fondo perduto, concesso con procedura a sportello, in misura non superiore al 20% delle spese ammissibili.

<sup>1</sup> La sospensione di molte attività per la pandemia da coronavirus ha favorito il diffondersi dello *smart working* in moltissimi settori, tale esperienza può rappresentare il volano per una gestione dei tempi di lavoro e di cura familiare per entrambi i sessi.

Positiva (legge di bilancio 2020) appare la concessione di mutui a tasso zero in favore di iniziative finalizzate allo sviluppo e al consolidamento di aziende agricole condotte da imprenditrici, attraverso investimenti nel settore agricolo e in quello della trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli. Inoltre, risulta importante per la nascita di imprese femminili, la prevista esenzione totale, ai fini Irpef, della liquidazione anticipata della Naspi, se destinata alla sottoscrizione di capitale sociale di cooperative promosse dai lavoratori/lavoratrici di aziende in crisi (D.Lgs. 4 marzo 2015, n.22).

Purtroppo, nessuna azione è rivolta all'imprenditoria femminile nel suo complesso, che invece rappresenta una delle strade prescelte per l'inclusione lavorativa delle donne e mostra buone potenzialità di sviluppo economico in settori innovativi. Si sottolinea il permanere delle difficoltà di accesso al credito delle imprenditrici, su cui si auspica un'ottimizzazione degli interventi la Sezione Speciale del Fondo di Garanzia che ne migliorino l'efficacia [Dipartimento Pari opportunità 2019].

Relativamente alla situazione di cronico squilibrio nella rappresentanza di genere nelle posizioni di vertice, la legge di Bilancio 2020 ha prorogato gli effetti della L. 120/11 (cd. legge Golfo– Mosca) per ulteriori 3 rinnovi, allo scopo di tutelare la parità di genere nell'accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati e nelle società pubbliche<sup>2</sup>. Questa azione è importante per consolidare i risultati ottenuti dal 2012 ad oggi (la presenza di donne nei CdA è passata dal 7 al 33% anche se ancora è molto scarsa nei ruoli dirigenziali e apicali) e per sostenere ulteriormente il cambiamento di natura culturale che necessita di tempi più lunghi. In questo senso si auspica che la proroga promuova buone pratiche di accesso alla governance anche nelle società non quotate, che rappresentano l'ossatura del sistema produttivo italiano.

## La violenza di genere

Secondo il rapporto *Femminicidio e violenza di genere* della banca dati Eures nel 2018 ci sono stati 142 femminicidi (+0,7% rispetto al 2017); l'85% dei delitti avviene in famiglia e il 28% delle donne uccise avevano subito precedenti maltrattamenti. Esiste una violenza di genere legata al voler limitare la libertà della propria (o ex) compagna/moglie con una cultura repressiva verso le donne ancora molto diffusa.

Per contrastare questo fenomeno, nell'ottobre 2018, il Senato ha istituito, anche per la XVIII legislatura, la Commissione monocamerale di inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere, con il compito di svolgere indagini sulle reali dimensioni e cause del fenomeno, di monitorare la concreta attuazione della Convenzione di Istanbul, nonché di accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente.

Importante è stata, inoltre, l'introduzione della legge n. 69/19 (cd *Codice rosso*), volta a inasprire la repressione penale della violenza domestica e di genere e ad introdurre ulteriori disposizioni di tutela delle vittime. Processi più rapidi, pene più severe, maggiori tutele per le vittime e l'introduzione del reato del revenge porn, delitto

<sup>2</sup> L'applicazione della norma, che prevede di raggiungere il 40% di presenza femminile nei CdA e nei collegi sindacali, è attualmente in *stand-by* per alcuni rilievi della Consob che ritiene matematicamente inapplicabile la nuova quota.

di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti senza il consenso delle persone rappresentata, e quello di lesioni permanenti al viso.

Si deve riprendere il percorso relativo all'attuazione del Piano nazionale antiviolenza 2017-2020<sup>3</sup>. Inoltre, sul piano economico diventa sempre più urgente l'introduzione di misure di sostegno per aiutare più concretamente le donne a fuoriuscire dalla violenza, perché la mancanza di un reddito autonomo annulla la libertà di scelta e l'autostima impedendo alle vittime di liberarsi. Nella lotta alla violenza di genere i Centri antiviolenza costituiscono il fulcro della rete territoriale della presa in carico della vittima, che vanno, pertanto, rafforzati e monitorati.

Nella spirale della violenza quella economica è lo strumento più subdolo usato per isolare una donna facendole perdere l'indipendenza. Una opportuna formazione nel settore finanziario ed economico, anche attraverso l'uso della tecnologia, può aiutare le donne promuovendone l'*empowerment*. Occorre lanciare progetti nel settore dell'economia digitale nel quale possono trovare spazio occasioni di autoimprenditorialità femminile, con buone possibilità di successo economico.

Anche per la violenza di genere, come per altre problematiche legate ai target del *goal 5* dell'Agenda 2030, il monitoraggio e la valutazione dei provvedimenti introdotti sono due fasi essenziali del ciclo delle politiche pubbliche ma, purtroppo, ben lontane dall'essere prassi nella legislazione del nostro Paese.

## BIBLIOGRAFIA

Camera dei deputati

2020 *Legislazione e politiche di genere*, n. 62 seconda edizione.

Commissione Europea

2019 *Relazione per paese relativa all'Italia*. [online] [https://www.aranagenzia.it/attachments/article/9638/2019-european-semester-country-report-italy\\_it.pdf](https://www.aranagenzia.it/attachments/article/9638/2019-european-semester-country-report-italy_it.pdf)

Eige (European Institute for Gender Equality)

2019 *Progress in gender equality in Italy since 2005*. [online] <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2019/IT>

Istat

2017 *Anziani: le condizioni di salute in Italia e nell'Ue nel 2015*. [online] [https://www.istat.it/it/files/2017/09/Condizioni\\_Salute\\_anziani\\_anno\\_2015.pdf](https://www.istat.it/it/files/2017/09/Condizioni_Salute_anziani_anno_2015.pdf)

2018 *Presidi residenziali socioassistenziali e sociosanitari*. [online] <https://www.istat.it/it/archivio/176622>

---

<sup>3</sup> La ministra per le Pari opportunità ha firmato il 2 aprile 2020, il decreto con iter straordinario per l'erogazione di 30 milioni di fondi antiviolenza, in seguito alla pandemia da Covid-19, per sbloccare le risorse per il 2019 già ripartite territorialmente (Dpcm 4.12.2019) pur in assenza della programmazione da parte delle Regioni, normalmente richiesta dall'iter ordinario.

Dipartimento per le Pari opportunità  
2019 *Relazione sulla Sezione speciale “– Dipartimento per le Pari Opportunità” del Fondo di garanzia per le PMI – Dati al 31 marzo 2019* [online] [www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/Monitoraggio-Convenzione-PCMi-31-03-2019.pdf](http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/Monitoraggio-Convenzione-PCMi-31-03-2019.pdf)

8

Unioncamere  
2019 *Imprese femminili: quasi 6mila in più nel 2018, 4mila sono di donne straniere. Osservatorio per l'imprenditorialità femminile*. Comunicato stampa 15 marzo 2019: