

**PRECARIETÀ DEL LAVORO DELLE DONNE E POLITICHE
DELL'UNIONE EUROPEA**

di

MARIAGRAZIA ROSSILLI*

Draft / Work in progress

**Paper presentato alla Conferenza Espanet
“Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa”
Milano, 29 Settembre — 1 Ottobre 2011**

* Ex docente a contratto Università di Parma. Docente nel Master in Pari opportunità dell'Università Roma Tre e nei Corsi DPI in varie Università.

PRECARIETÀ DEL LAVORO DELLE DONNE E POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

MARIAGRAZIA ROSSILLI

1. LE PARI OPPORTUNITÀ NELLE POLITICHE UE PER L'OCCUPAZIONE.

L'UE ha una lunga storia di interventi legislativi e politici a favore dell'uguaglianza tra uomini e donne. Situandosi agli albori della costruzione del mercato comune e delle politiche sociali europee con l'art. 119 del Trattato di Roma che stabiliva la parità di retribuzione fra i lavoratori di sesso maschile e femminile per uno stesso lavoro, la legislazione e le politiche di parità tra uomini e donne in ambito lavorativo hanno occupato un posto di rilievo nell'azione dell'UE. A partire dall'art 141 TCE (ex 119) ha avuto origine una cospicua normativa, che appare tanto più ricca se confrontata con l'esiguità della legislazione sociale: un corpus di direttive sul divieto di discriminazione di sesso e le pari opportunità nell'accesso e in tutte le condizioni di lavoro, negli schemi di sicurezza sociale e negli schemi pensionistici privati, che recentemente è stato in larga parte rifuso in un'unica Direttiva 2006/54.

Di questo corpus fanno parte anche la direttiva sulla tutela della salute delle lavoratrici incinta e i congedi di maternità (92/85/CEE) e quella sui congedi parentali (96/34/CE) finalizzate alla conciliazione tra vita lavorativa e vita privata e familiare. Queste due direttive hanno fissato degli standard minimali e hanno lasciato grande discrezionalità agli stati membri, sicché recentemente ne sono state proposte revisioni migliorative. Tuttavia solo le modifiche alla direttiva sui congedi parentali sono state approvate in nuovo Accordo quadro tra le parti sociali recepito in una nuova direttiva (2010/18/UE) che, rispetto alla precedente, incrementa di un mese la durata del congedo parentale che diventa di quattro mesi, di cui almeno uno deve essere attribuito in forma non trasferibile da un genitore all'altro al fine di spingere il padre a fruire di almeno un mese di congedo. La direttiva rafforza anche la parte relativa al divieto di discriminazione, sottolineando che non debbono essere esclusi dalla sua applicazione i lavoratori part-time, con contratto a tempo determinato o interinale e prevedendo anche un apparato sanzionatorio, ma, come la precedente, lascia alla discrezionalità delle legislazioni nazionali o degli accordi sindacali le decisioni relative alla retribuzione dei congedi e alle garanzie previdenziali connesse. Lascia dunque inalterato l'aspetto carente della precedente direttiva, in quanto le legislazioni nazionali non sempre prevedono per questi congedi delle buone retribuzioni che, in particolare per i padri, sono una condizione essenziale per usufruirne. Ritenute troppo onerose dalle associazioni imprenditoriali europee e fortemente avversate in particolare dai governi inglese francese e tedesco, non hanno, invece, ottenuto l'approvazione del Consiglio le proposte di revisione della direttiva sulla tutela della maternità nel lavoro subordinato

che, nel testo licenziato dal PE, prevedevano novità importanti, con l'innalzamento a 20 settimane (solo 14 nella direttiva del 1992), retribuite al 100%, del periodo di congedo maternità (la direttiva del 1992 prevede una retribuzione oppure un'indennità equivalente almeno a quella per malattia) e l'introduzione di un congedo obbligatorio di paternità retribuito della durata di due settimane che sarebbe stato innovativo per la maggioranza degli stati membri.¹ La tutela della maternità è stata però rafforzata per il lavoro autonomo, in quanto la direttiva 2010/41/EU sull'uguaglianza di trattamento tra donne e uomini in questo lavoro prevede l'assegno di maternità per le lavoratrici autonome e anche per le mogli o partner dei lavoratori autonomi.²

Le politiche di promozione delle pari opportunità hanno una lunga storia, in quanto trovano legittimità nella direttiva del 1976 sull'uguaglianza di trattamento e poi nell'art 141 TCE e sono state lanciate già a metà degli anni '80 negli specifici Programmi d'azione e in altri programmi quali, ad esempio, il NOW. Tuttavia sono rimaste un'area abbastanza marginale fino alla seconda metà degli anni '90. Il terzo principio ispiratore delle politiche dell'UE è quello di gender mainstreaming che, fondato giuridicamente negli art 2 e 3.2 TCE, prevede l'integrazione della prospettiva della differenza di genere in tutte le politiche comunitarie. E' all'interno della Strategia europea per l'occupazione (SEO) nel quadro dall'ambizioso progetto dell'agenda di Lisbona (2000) e della programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006 che le politiche di pari opportunità assumono per la prima volta centralità e la strategia di mainstreaming inizia a prendere effettivamente corpo.

Fin dal suo inizio, alla SEO viene affidato il compito di aumentare i livelli occupazionali nei paesi dell'Unione Europea, riformando mercati del lavoro e modelli sociali e traghettando le società europee verso gli obiettivi occupazionali, fissati per il 2010 nella successiva Agenda di Lisbona, corrispondenti al 70% della popolazione e al 60% delle donne in età lavorativa (15-64).

Alle origini della SEO c'è la situazione economico-sociale dell'Europa caratterizzata dalla fine degli anni '80 da difficoltà strutturali legate alla globalizzazione, debole crescita, elevata disoccupazione specie di lunga durata, bassi tassi di occupazione tra i giovani, gli anziani e le donne, progressivo invecchiamento della popolazione e contrazione della popolazione in età lavorativa e, quindi, crescenti difficoltà nella sostenibilità dei sistemi di welfare europei. Diffusa è la convinzione, in ambienti accademici e politici, che le difficoltà strutturali e occupazionali siano dovute alle rigidità del mercato del lavoro in quanto limitanti delle capacità di adattamento al mercato globalizzato. Gli orientamenti comunitari per l'occupazione si focalizzano dunque sulla necessità di rimuovere gli ostacoli istituzionali che irrigidiscono i mercati del lavoro negli Stati

¹ L'ultima proposta del PE risale all'Ottobre 2010 P7_TA(2010)0373.

² Directive 2010/41/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Council Directive 86/613/EEC

membri attraverso riforme che li rendano più flessibili, in grado di rispondere prontamente alla competizione e ai cambiamenti indotti da globalizzazione e innovazioni tecnologiche.

Al fine di mantenerne la sostenibilità finanziaria dei sistemi previdenziali e pensionistici si reputa cruciale un innalzamento nel tasso di occupazione, in grado di produrre l'aumento di risorse generato dall'aumento della base fiscale e contributiva. Data la contrazione della popolazione in età lavorativa, l'aumento dell'occupazione può essere raggiunto, oltre che con l'immigrazione di forza lavoro, con l'innalzamento nel tasso di partecipazione nel mercato del lavoro. Per raggiungere questo obiettivo è necessario incentivare la popolazione inattiva in età da lavoro ad entrare nel mercato del lavoro e a rimanervi più a lungo. Tra la popolazione inattiva, insieme con giovani e lavoratori senior (55-64 anni), le donne rappresentano, in termini assoluti, la principale componente di riserva di lavoro potenziale. L'aumento dei tassi d'attività e occupazione femminile è, dunque, cruciale per riequilibrare il rapporto numerico tra lavoratori e pensionati, per ridurre il rischio di povertà e ridurre la spesa per pensioni sociali e di reversibilità di cui le donne costituiscono le maggior beneficiarie dal momento che vivono più a lungo, ma hanno una vita lavorativa più breve e intermittente. La piena utilizzazione del potenziale produttivo della risorsa "donne" è quindi una chiave di centrale importanza per realizzare la ripresa della competitività dell'economia europea e la modernizzazione del sistema sociale europeo disegnati nell'Agenda di Lisbona.

In questo quadro si situano le scelte che portano le politiche di pari opportunità tra uomini e donne nel mainstream delle politiche occupazionali europee.

La promozione delle pari opportunità tra uomini e donne è stata inizialmente prevista come uno dei quattro pilastri basilari delle Linee Guida per l'occupazione concordate a livello europeo su cui si basano i programmi nazionali (oggi *National Reform Programm-NRP*)

Le prime linee guida indicavano le seguenti direzioni di riforma: - rafforzamento delle politiche attive del lavoro per promuovere l'occupabilità di disoccupati e inattivi, rimuovendo i disincentivi alla partecipazione al mercato del lavoro e migliorando le politiche di formazione professionale; - promozione dell'imprenditorialità incoraggiando lo sviluppo delle piccole e medie imprese; - promozione dell'adattabilità sia da parte dei datori di lavoro che dei lavoratori, flessibilizzando rapporti di lavoro, condizioni, organizzazione e orari di lavoro anche mediante l'allargamento della gamma dei contratti di lavoro atipici (part time, contratti a termine, lavoro interinale, ecc) per agevolare l'ingresso nel lavoro delle categorie più svantaggiate, giovani, donne, anziani; - promozione delle pari opportunità tra uomini e donne anche mediante l'integrazione orizzontale della prospettiva di genere nell'insieme delle politiche occupazionali. Le linee guida hanno quindi promosso l'ingresso e il reingresso nel mercato del lavoro delle inattive, delle donne che non vi sono mai entrate o ne sono uscite in seguito alla maternità e la permanenza delle anziane

ultracinquantenni, nonché l'adozione di misure positive di orientamento al lavoro, di formazione e riqualificazione professionale. Al fine di raggiungere l'obiettivo occupazionale del 60% delle donne in età lavorativa, le linee guida hanno raccomandato l'incentivazione dell'imprenditoria femminile, il sostegno alla presenza delle donne nei settori professionali in cui sono sottorappresentate e soprattutto la promozione di politiche di conciliazione delle responsabilità professionali e familiari. Le politiche di conciliazione hanno abbracciato un insieme integrato di misure. Oltre all'adozione della legislazione sui congedi parentali, sono stati raccomandati lo sviluppo dei servizi di cura per l'infanzia (per il 2010 è fissato l'obiettivo di garantire la disponibilità di posti nella scuola materna al 90% dei bambini sopra i 3 anni e quella di posti nei nidi ad almeno il 33% dei bambini da zero a 3 anni) e le politiche di adattamento delle condizioni di lavoro alle esigenze familiari di lavoratori e lavoratrici, mediante l'incentivazione della flessibilità di tempi e condizioni di lavoro e la diffusione di part-time e altri contratti atipici - una flessibilità che, si raccomanda, deve essere favorevole alle imprese come alle esigenze familiari e personali di lavoratori e lavoratrici. Le misure volte a facilitare la conciliazione tra lavoro e responsabilità familiari, anche se formulate in termini «neutri», riferite a persone con responsabilità familiari, sono però mirate a sostenere l'entrata delle donne nel mercato del lavoro e la loro occupazione.

Nelle successive riforme della SEO le politiche di pari opportunità sono venute gradatamente a perdere di rilevanza.

Nella riforma del 2003, mentre le politiche di flessibilità del mercato del lavoro acquistano ulteriore rilevanza, scompare il pilastro delle pari opportunità e le politiche per l'uguaglianza di genere si concentrano in un'unica linea guida. I deludenti risultati conseguiti sollecitano l'ulteriore riformulazione della SEO nel 2005 e l'integrazione delle linee guida occupazionali con le politiche macroeconomiche. Nella nuova riforma la linea guida dedicata alle pari opportunità scompare e il richiamo alle pari opportunità e al *mainstreaming* di genere è contenuto solo nella parte introduttiva. Vengono tuttavia mantenute priorità importanti in un'ottica di genere come l'obiettivo di ridurre la segmentazione nel mercato del lavoro e la raccomandazione di migliorare la conciliazione tra lavoro e famiglia, anche attraverso il sistema di servizi per bambini e anziani.³

Mentre le pari opportunità perdono di rilevanza e subiscono un processo di sostituzione e diluizione a favore delle misure di conciliazione e del principio di gender mainstreaming, spesso più affermato che non tradotto in politiche, secondo quanto anche la Commissione ha più volte messo in luce, nelle linee per l'occupazione cresce l'enfasi sulla necessità di assicurare "nuove forme di sicurezza" alle varie forme di lavoro atipico per ridurre le implicazioni in termini di precarietà.

³ Per questa ricostruzione dell'evoluzione della SEO, cfr. Villa P., "La strategia Europea per l'occupazione e le pari opportunità tra uomini e donne" in Rossilli, M., *I diritti delle donne nell'Unione Europea*, Ediesse, Roma, 2009, pp.163-198

Tuttavia le linee di intervento per assicurare un equilibrio tra flessibilità e sicurezza dei lavoratori rimarranno non chiaramente definite almeno fino alla Comunicazione della Commissione del 2007 sui principi comuni di flessicurezza che delineano un approccio complesso e olistico volto ad assicurare forme di sicurezza sociale anche nelle transizioni che congiunture economiche delle imprese e cicli di vita delle persone comportano nel mercato del lavoro. Vi si suggerisce un mix di misure che includono, oltre a forme contrattuali flessibili, politiche attive del mercato del lavoro, politiche di apprendimento lungo tutto l'arco della vita e modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale.⁴ In questo approccio rimane in ombra la prospettiva di genere: mentre la flessibilità dell'occupazione ha un impatto quantitativamente e qualitativamente diseguale tra uomini e donne, le strategie di apprendimento lungo tutto l'arco della vita e l'ammodernamento dei sistemi di sicurezza sociale non vengono adeguatamente declinati secondo le esigenze delle lavoratrici.

Nonostante il mancato raggiungimento della maggior parte degli obiettivi dell'Agenda di Lisbona, la nuova strategia *Europa 2020* lanciata nel 2010 ne conserva l'impianto generale e le priorità di fondo, riassunte nelle finalità strategiche di una crescita intelligente fondata sull'economia della conoscenza e sull'innovazione, su un'economia più verde, più competitiva, sostenibile e sostenuta da coesione sociale e territoriale.⁵ Queste priorità vengono declinate secondo cinque obiettivi quantitativi da raggiungere entro il 2020, tra cui rilevanti l'obiettivo di un'occupazione al 75% degli uomini e delle donne di età compresa tra 20 e 64 anni, la riduzione del tasso di abbandono scolastico dall'attuale 15% al 10% e l'aumento dal 31% al 40% della quota di popolazione di età tra 30 e 34 anni con studi superiori e, infine, la riduzione di 20 milioni (sugli attuali 85 milioni) del numero delle persone che vivono a rischio di povertà e esclusione sociale nell'UE, obiettivo quantitativo, quest'ultimo, che per la prima volta compare tra le priorità strategiche in considerazione dell'aggravarsi del rischio povertà nei paesi membri.⁶

Come da più parti evidenziato –dalla FEMM Committee ad esperte dello Staff della Commissione - la dimensione di genere è decisamente carente nella strategia *Europa 2020*.⁷

Non è di facile interpretazione l'obiettivo di un tasso di occupazione al 75% pari per uomini e donne - tanto ambizioso da far dubitare sulla sua raggiungibilità specie in considerazione dell'attuale

⁴ European Commission. COM (2007) 359 final. *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*. Brussels: European Commission.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/eie/com_2007_359_en.pdf

⁵ Comunicazione della Commissione Europea 2020 *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* Bruxelles, 3.3.2010, COM(2010) 2020.

⁶ gli altri due obiettivi quantitativi sono in materia di clima/energia: ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990, portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica; nella ricerca e innovazione: aumentare gli investimenti fino al 3% del PIL.

⁷ Commission staff working document *Background document Strategy for Equality between Women and Men 2010-2015*

crisi occupazionale. Da un lato, infatti, un unico tasso pone uomini e donne sullo stesso piano, dando pieno riconoscimento del potenziale femminile nell'innalzamento del tasso di occupazione totale, dall'altro lato, il venir meno di un obiettivo quantitativo, differenziato per l'occupazione delle donne, parrebbe sottovalutare le disparità attuali nei tassi di attività e occupazionali e gli svantaggi strutturali che le donne ancora incontrano nell'accesso al lavoro e induce a temere il rischio di un analogo sottovalutazione della persistente necessità di politiche specifiche mirate a contrastare questi svantaggi. Tanto più induce a sospettare dell'irraggiungibilità dell'obiettivo e anche della qualità dei posti di lavoro che si intende incentivare il fatto che nella strategia *Europa 2020* manchi pure un esplicito riferimento al mainstreaming di genere.

Contengono, invece, la raccomandazione di integrare la parità di genere in tutte le politiche e più precisi riferimenti alle misure per le donne i nuovi orientamenti per le politiche occupazionali degli Stati membri.⁸ Articolati secondo quattro linee (7-10) raccomandano agli Stati di migliorare l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza, contrastare l'occupazione precaria e la segmentazione del mercato del lavoro. Si raccomanda agli Stati di incrementare la partecipazione di uomini e donne e al mercato del lavoro e, in particolare, l'occupazione di queste ultime e di ridurre il divario salariale di genere (Orientamento 7), mentre, si sottolinea l'obiettivo di una migliore formazione delle donne, specie nei settori scientifico, matematico e tecnologico rispondente alle esigenze di crescita dell'economia della conoscenza (Orientamento 8). Negli orientamenti per combattere la povertà si raccomandano ancora una volta strategie di inclusione attiva e modernizzazione dei sistemi di protezione sociale con previsione di misure di sostegno al reddito e servizi adeguati per i gruppi più vulnerabili tra cui, in particolare, le donne e le famiglie monoparentali che sono per lo più di single mother e per il 34% a rischio povertà. (orientamento 10). Data la femminilizzazione della povertà ci si poteva aspettare qualche indicazione più precisa almeno in relazione al sostegno alle pensioni dal momento che nell'UE il 22% delle ultra65enni è a rischio povertà (contro il 17% degli uomini della stessa età). Il sostegno al reddito anche per le donne anziane è tuttavia specificamente menzionato nella nuova *Strategy for equality between women and men 2010-2015*⁹ approvata dalla Commissione che, in continuità con la Roadmap per l'uguaglianza tra donne e uomini 2006-2010, si concentra su cinque aree politiche prioritarie: l'uguaglianza nel decision-making, la lotta contro la violenza di genere e la promozione dell'uguaglianza nelle azioni esterne dell'UE e, prime fra tutte, l'indipendenza economica e la parità retributiva. Nel capitolo dedicato all'indipendenza economica la Commissione raccomanda ancora la promozione dell'occupazione femminile anche seguendo

⁸ Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione GUE L 308/46 del 24.11.2010

⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Strategy for equality between women and men 2010-2015", Brussels, 21.9.2010 COM(2010) 491 final

l'esempio di alcuni stati membri che hanno attuato riduzioni degli oneri previdenziali a carico dei datori di lavoro mirate ad agevolare il reinserimento occupazionale di donne e genitori che rientrano da periodi dedicati alla cura; sottolinea la necessità di integrare la dimensione di genere nell'Iniziativa faro *Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro* per valorizzare le potenzialità delle donne nell'innovazione, nella green economy e nell'economia sociale. Per quanto riguarda la parità retributiva, non si può non notare criticamente che la Commissione, mentre ancora una volta raccomanda agli Stati di intervenire per la riduzione del gap retributivo, che nella media UE rimane persistentemente ampio, attorno al 18 %, non ha, d'altra parte, dato seguito alcuno alla richiesta del PE (Risoluzione del 2008) di presentare entro il 2009 una proposta di nuova direttiva sulla materia per rendere più efficace la legislazione comunitaria, adeguandola alle evoluzioni sociali e giuridiche avvenute nei 40 anni che ci separano dalla direttiva del 1975.

Nell'insieme le politiche di pari opportunità hanno mirato a sviluppare la quantità dell'occupazione femminile, a scapito della qualità dei lavori. Essendosi concentrate prioritariamente sul lato dell'offerta, lasciando in secondo piano i comportamenti delle imprese che danno luogo a disuguaglianze, le politiche occupazionali non hanno prestato un'attenzione sufficiente alla qualità delle condizioni di lavoro e retributive né all'uguaglianza in questi ambiti.

Sebbene non sia possibile stabilire in che misura l'espansione dell'occupazione femminile nell'ultimo decennio sia da imputare alle favorevoli condizioni del mercato (in particolare alla crescente terziarizzazione dell'economia) ed in che misura alle politiche realizzate dai governi nazionali sulla base di quanto indicato dalla SEO, è indubbio che queste politiche hanno influito nell'incentivare l'occupazione femminile. Nel 2008, prima dell'inizio della crisi, il tasso d'occupazione femminile nell'UE aveva raggiunto il 59,1% avvicinandosi all'obiettivo fissato nell'Agenda di Lisbona, nonostante le forti differenze tra gli Stati membri (da meno del 40% di Malta a più del 70% dei paesi nordici), e lo scarto medio tra il tasso d'occupazione femminile e quello maschile era sceso da 18,2 punti nel 1998 a 13,7 punti nel 2008. Tuttavia, dato l'aumento del part-time femminile, il tasso d'occupazione delle donne, espresso in termini full time equivalent, scendeva di ben 5 punti percentuali.

Poiché i servizi per l'infanzia e i congedi parentali implicano costi per i governi e per le imprese, gli stati membri, hanno più che altro promosso - dove più dove meno - la diffusione del part-time e di altre forme di lavori atipici a fini di conciliazione tra vita lavorativa e familiare, tanto più che non c'è nessuna legislazione europea vincolante rispetto alla creazione dei servizi per l'infanzia e che la direttiva sui congedi parentali era piuttosto debole.

Per impulso delle politiche europee l'offerta di servizi di assistenza all'infanzia è certamente aumentata negli ultimi anni, ma nella maggior parte dei paesi i tassi di disponibilità sono lontani

dagli obiettivi fissati per il 2010 per quanto riguarda i bambini al di sotto dei 3 anni. Per non parlare dei servizi per l'assistenza alle persone non autosufficienti, anziani e disabili che grava principalmente sulle spalle delle donne e sulle loro possibilità di rimanere nel mercato del lavoro. Inoltre in alcuni Stati membri l'ostilità delle imprese nei confronti delle interruzioni di carriera, dei congedi e delle forme di flessibilità interna, d'orario e organizzativa, costituisce tuttora un ostacolo alla permanenza e reintegrazione delle donne nel mercato del lavoro. In breve, per dirla con le parole del PE, nonostante gli impegni formalmente presi, la Commissione e gli Stati non sono riusciti a mettere in pratica un'azione efficace rispetto alla conciliazione di vita lavorativa e familiare.¹⁰

Gli Stati membri, inoltre, mentre hanno incentivato le forme di occupazione flessibile, in molti casi non hanno dato la necessaria rilevanza all'adeguamento e modernizzazione dei sistemi di sicurezza e assistenza sociale - men che mai nell'ottica di genere. L'insieme integrato di misure di flessicurezza indicate dall'UE per garantire un accettabile equilibrio tra flessibilità e sicurezza non è stato adeguatamente ed effettivamente messo in opera nelle diverse situazioni nazionali, come le ripercussioni della crisi sui mercati del lavoro stanno evidenziando.

2. LAVORI ATIPICI PRECARI E DISUGUAGLIANZE DI GENERE

E' necessario preliminarmente ricordare che, poiché la nozione di lavoro non-standard varia nei diversi studi e ricerche e anche nei diversi paesi, le comparazioni sono rese difficoltose.

Nei rapporti di lavoro cosiddetti atipici usualmente si includono forme contrattuali che presentano una o più delle seguenti caratteristiche: lavoro a tempo parziale di 20 ore o meno a settimana, lavoro a tempo determinato, lavoro occasionale, lavoro interinale, lavoro a domicilio e telelavoro, lavoro a chiamata, contratti di collaborazione. L'European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions di Dublino, basandosi sull'entità della divergenza dai contratti standard, fa riferimento anche ad una categoria di lavori "molto atipici" in cui include: lavoratori che non hanno contratto di lavoro, lavoratori con un orario settimanale inferiore a 10 ore, lavoratori che hanno un contratto di lavoro temporaneo di durata uguale o inferiore a 6 mesi.¹¹ I lavori molto atipici si confondono con l'area del lavoro sommerso, ma non ci sono analisi a livello UE dei rapporti tra queste aree.

In questo scritto, come è per lo più in uso, non sempre si distingue tra lavori atipici e "molto atipici".

Nonostante le dimensioni crescenti legate alle pratiche di outsourcing o contracting out, c'è una categoria di lavoratori atipici molto poco analizzata a livello UE ed è quella degli "pseudo" o "falsi"

¹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2010 sui contratti atipici, i percorsi professionali garantiti, la flessicurezza e le nuove forme di dialogo sociale (2009/2220(INI)) P7_TA(2010)0263

¹¹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Very atypical work. Exploratory analysis of fourth European Working Condition Survey (EWCS)*, 2010

autonomi, in realtà economicamente dipendenti, o anche lavoratori parasubordinati. Ci sono difficoltà di investigazione in questo rispetto, in quanto negli Stati membri il “lavoro autonomo economicamente dipendente” è diversamente definito e regolamentato e una armonizzazione comunitaria della definizione non appare probabile nel prossimo futuro.

Le occupazioni atipiche e molto atipiche sono spesso collegate a forme di precarietà, anche se ciò non è necessariamente inevitabile e non corrisponde a tutte le realtà dei vari paesi UE.

Diversi livelli di precarietà conseguono dalla presenza o combinazione di alcuni dei seguenti aspetti:- poca o nessuna sicurezza del lavoro dovuta al carattere non-a tempo indeterminato; - basso livello di tutela o addirittura assenza di protezione sociale contro la disoccupazione e altri rischi; - basso livello di protezione contro le discriminazioni; - basso livello di controllo sull'attività lavorativa (condizioni, orario di lavoro); - livello di retribuzione basso e/o non formalmente definito.¹²

Secondo la quarta European Working Condition Survey (EWCS) del 2005, condotta dalla Fondazione di Dublino, che ha cercato di misurare la percezione di insicurezza rispetto alla eventualità di perdita del lavoro, circa il 60 % dei lavoratori non standard che ha risposto all'indagine ha paura di perdere il lavoro entro 6 mesi. Gli occupati part-time, in lavori temporanei o in una combinazione di questi due tipi di occupazione esprimono un'alta percezione di insicurezza economica rispetto al lavoro, al reddito e al rischio di cadere in povertà e il sentimento di insicurezza risulta essere correlato positivamente con l'oggettiva insicurezza dell'occupazione.

L'aumento dei contratti non standard negli ultimi 20 anni ha una forte dimensione generazionale e di genere, dato che i giovani, i lavoratori anziani e le donne sono rappresentati in modo sproporzionato nell'occupazione atipica in tutti i paesi dell'UE. Per quanto riguarda la sovrarappresentazione degli anziani si può trattare di forme di prepensionamento oppure della impossibilità di trovare lavori standard per mancanza di competenze aggiornate rispetto alle innovazioni tecnologiche.

Già prima dell'attuale crisi economica i giovani tra 15 e 29 anni erano sovrarappresentati in lavori atipici. Se la percentuale di ragazze e ragazzi (tra 15 e 29 anni) nei lavori atipici sembrerebbe più o meno simile, nell'UE il gap di genere si amplia molto nelle fasce di età più anziane, essendo le donne tra i 30–49 anni sovrarappresentate in occupazioni precarie nella misura di quattro punti percentuali e di tre punti percentuali per la fascia d'età al di sopra dei 50.¹³ Una percentuale alta di contratti molto atipici, oltre che nel settore a prevalenza maschile dell'edilizia, si trova concentrata soprattutto in settori altamente femminilizzati: dall'agricoltura (dove secondo Eurofound di

¹² cfr ad esempio per l'indicazione di questi caratteri, European Parliament resolution of 19 October 2010 on precarious women workers , 19 October 2010 (2010/2018(INI))

¹³ Eurofound, *Very atypical work cit.*; Motion for a European Parliament Resolution on Precarious women workers, 5 October 2010 2010/2018(INI)

Dublino, nel 2005 il 30% dei lavoratori agricoli sarebbe occupato in lavori molto atipici), alla grande distribuzione e il commercio al dettaglio, ai servizi domestici, agli hotels e ristoranti. Solo in alcuni casi si tratta di lavori temporanei connessi alla natura stagionale del settore, come negli hotels e ristoranti e nell'agricoltura- tutti settori che hanno anche la più alta concentrazione di lavoratori senza contratto.

Nell'UE27 il part-time rappresenta il 18.2% dell'occupazione nel secondo quarto del 2009 – cresciuto di 2.4 punti percentuali rispetto al secondo quarto del 2000 e dello 0,5 % rispetto all'inizio della crisi nel 2008. A fronte dell'8.3 % di uomini part-timer, il 31.5 % delle lavoratrici nell'UE lavora part-time. Nel 2005 il 38% delle part-timer lavorava meno di 20 ore e molte anche meno di 10 ore a settimana. Più di 1/3 delle lavoratrici part-time dichiara di farlo su base non volontaria ma in quanto costretta dalla mancanza di altre opzioni lavorative. E' anche elevata la percentuale di donne che dichiara di avere scelto il tempo parziale perché costretta dalle responsabilità familiari: nell'UE, infatti, circa il 30 % delle donne in età lavorativa con responsabilità di cura è inattivo o lavora part-time (ma vorrebbe lavorare un maggior numero di ore) a causa della carenza di servizi per l'infanzia e persone dipendenti.

Il lavoro part-time è regolato e praticato in modi diversi nei diversi paesi ed è di frequente associato con altre forme di impiego non-standard, con contratti a tempo determinato o interinale.

L'incidenza del part-time è molto più pronunciata nei vecchi stati membri, specie in Svezia, Germania, Danimarca e UK dove più del 25% della popolazione in età lavorativa lavora part-time e in Olanda dove quasi il 48% lavora part-time; all'altro estremo della scala troviamo Bulgaria, Slovacchia e Repubblica Ceca con una percentuale di part-time sotto il 5% della popolazione in età lavorativa. In Olanda, Germania, Austria, Belgio, UK, Svezia più del 40% di donne lavora part-time mentre solo in Danimarca, Svezia, UK più del 10% di uomini lavora part-time, percentuale quest'ultima che in Olanda raggiunge il 23.6% e riguarda soprattutto i giovani.¹⁴

Esempi di lavori part-time precari sono i cosiddetti mini-jobs e midi-jobs in Germania in cui il salario non supera i 400 euro al mese (mini-jobs) o è tra 400 e 800 euro (midi-jobs). Nella primavera del 2009 il totale dei mini-jobbers, aumentati in seguito alla crisi, raggiunge il 17 % dell'occupazione totale, cioè circa 6,8 milioni di lavoratori sono registrati come mini-jobbers di cui 2/3 sono donne. Dal momento che l'orario di lavoro non è più regolato in questi lavori, si può dire che i mini-jobbers lavorino un numero relativamente alto di ore con salario orario bassissimo. Dal momento che i mini-jobs sono stati in parte esclusi dalle norme di sicurezza sociale, lo status delle persone è precario, anche se alcuni di loro sono coperti da altri schemi di sicurezza sociale, in quanto

¹⁴ Eurostat, *Labour Force Survey*, 2009.

mogli, studenti o pensionati.¹⁵ In Germania, però, per alcuni gruppi particolari di part-timer, quali i genitori di bambini piccoli o gli anziani parzialmente in pensione, sono previsti sussidi e prestazioni di sicurezza sociale più che proporzionali.¹⁶

Anche in Austria i lavori parttime sono spesso con orario molto corto, sottoqualificati e connotati da bassa retribuzione e instabilità occupazionale in quanto il rischio di perdere il lavoro nell'arco di un anno dall'inizio è molto più alto per i part-timers che per i lavoratori full-time. Nel Regno Unito le lavoratrici part-timers tendono ad esser concentrate in un ridotto numero di servizi e nei lavori manuali dequalificati per cui lavorano spesso al di sotto delle loro qualificazione e professionalità.¹⁷ In Grecia, il part-time è spesso anche a tempo determinato e lo stesso avviene anche in Francia dove spesso si aggiungono orari di lavoro atipici e condizioni occupazionali insicure. In Svezia una significativa percentuale di impieghi part-time, specie se involontari, e' nel lavoro a chiamata e spesso anche con contratti temporanei.¹⁸ In un'indagine sul part-time in imprese di 21 paesi europei appare che ci sia una relazione negativa con le prospettive di carriera, più significativa nel settore privato che nel pubblico.¹⁹ Persino in Olanda, dove addirittura $\frac{3}{4}$ delle donne lavora part-time, si registra un impatto negativo del part-time sulle prospettive di carriera e le retribuzioni, anche se la penalizzazione salariale non e' elevata e di molto inferiore a quella che si registra nel Regno Unito, dove le lavoratrici part-time, a causa anche della forte segregazione occupazionale che accompagna questo tipo di lavoro, di media guadagnano una retribuzione oraria inferiore del 40% a quella di un lavoratore maschio full-time, contribuendo a rendere il gap retributivo di genere di questo paese tra più ampi d'Europa.²⁰

Il rapporto 2008 di Eurofound di Dublino su flessibilità e sicurezza nel corso della vita rivela che gli effetti di lunga durata del lavoro part-time sono considerevoli, anche se con differenze tra i paesi. I part-timer hanno minori probabilità di lavorare full time successivamente nel corso della loro carriera. Tra le lavoratrici con part-time molto corto solo il 17% dopo cinque anni lavora full-time e tanto più lungo è il periodo di lavoro part-time tanto inferiori sono poi le probabilità di trovare un lavoro full-time. In molti paesi il part-time molto corto, al di sotto di una certa soglia di ore settimanali, non dà accesso o dà accesso solo limitato alle prestazioni di sicurezza sociale. In alcuni

¹⁵ Janneke Plantenga and Chantal Remery, *Flexible working time arrangements and gender equality. A comparative review of 30 European countries*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G1, November 2009.

¹⁶ Anxo, D., Fagan, C., Smith, M., Letablier, M.-T. and Perraudin, C., Eurofound, *Part-time work in European companies*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2007,

¹⁷ Janneke Plantenga and Chantal Remery, *Flexible working time cit*

¹⁸ Janneke Plantenga and Chantal Remery, *ibidem*

¹⁹ Janneke Plantenga and Chantal Remery, *ibidem*

²⁰ Rubery, J. and M. Smith, 'The gender pay gap: recent developments'. European Work and Employment Research Centre: University of Manchester, 2006.

paesi, però, come per esempio la Francia e l'Olanda il part-time con orario molto corto è sostenuto con interventi di solidarietà, con contributi e prestazioni più che proporzionali.²¹

Tra il 1990 e il 2005 gli impieghi temporanei, a tempo determinato e interinali, sono cresciuti in tutti i paesi UE e, nella stragrande maggioranza dei casi, piuttosto che risultato di una scelta, sono accettati come una necessità in mancanza di altri tipi di lavoro. Nel corso dell'attuale crisi economica e occupazionale sono invece diminuiti. Secondo i dati Eurostat nel secondo quarto 2007 nell'UE27, le occupazioni temporanee corrispondevano a una media del 14,5% degli occupati mentre nel secondo quarto del 2009 rappresentavano il 13,4%.²² Negli impieghi a tempo determinato e interinali sono sproporzionatamente sovrarappresentati i giovani.

Nel 2005 gli impieghi temporanei vedevano una percentuale molto simile tra donne e uomini (il 15% delle donne ed il 14% degli uomini) mentre nel secondo quarto del 2009 i dati dell'indagine sulla forza lavoro di Eurostat danno un divario di genere ampliato a livello UE con il 14,3% di lavoratrici e il 12,6% di lavoratori soprattutto per effetto della perdita di posti di lavoro di questo tipo nel settore a prevalenza maschile dell'edilizia. Nel 2009 infatti la percentuale di lavoratrici nei lavori temporanei è più alta di quella maschile in 19 paesi membri.²³ Già prima dell'attuale crisi erano aumentati significativamente i contratti di durata inferiore all'anno, di 6 mesi o anche meno, e le donne sono quelle più esposte a essere occupate in questi contratti di breve durata.

Secondo i dati Eurostat nel 2005 i contratti di lavoro temporaneo sono molto diffusi in Spagna (33%), Portogallo (19%), Finlandia (16,5%) e Svezia (16%), ma la crescita degli impieghi temporanei è stata particolarmente pronunciata nei nuovi stati membri che sono passati da una percentuale del 6% sul totale degli occupati nel 2000 a più del 15% nel 2005 con in testa la Polonia al 27,3% degli occupati. Secondo dati di una ricerca della European Foundation di Dublino, si sarebbe verificato un aumento dei contratti a tempo determinato soprattutto delle donne nei nuovi stati membri del Mediterraneo e un aumento degli stessi principalmente per gli uomini in Bulgaria e Romania in particolare.²⁴ A Cipro, ad esempio, nel 2009 la percentuale di donne in età lavorativa con contratto a tempo determinato è del 20% mentre quello degli uomini è solo del 7,5%.

Nel 2008 nell'UE27 nei lavori temporanei una maggiore percentuale di donne che uomini lavora senza contratto, in particolare nella fascia d'età 45–55 anni.²⁵ Secondo la quarta EWCS nel 2005 indicativamente il 7% dei lavoratori dichiara di non aver alcun contratto di lavoro e di questi una percentuale significativa (22,2%) dichiara di lavorare meno di 10 ore a settimana. Anche in questo

²¹ Ute Klammer, Ruud Muffels, Ton Wilthagen, *Flexibility and security over the life course: Key findings and policy messages*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2008

²² Eurostat, *Labour Force Survey 2009*; ETUI, *Benchmarking Working Europe* Brussels, 2010

²³ Eurostat, *Labour Force Survey 2009*

²⁴ Eurofound, *Working conditions in the European Union: The gender perspective*, 2007

²⁵ Eurofound, *Older women workers in Europe*, 2009

caso grandi le variazioni tra i paesi dove Cipro (42%), Malta (39%), Irlanda (28%) e Grecia (26%) hanno la percentuale più alta di lavoratori senza contratto. Oltre a quello delle costruzioni, i settori dove la concentrazione di lavoratori senza contratto è più elevata sono quelli “femminilizzati” dell’agricoltura (24%) e il settore alberghiero e della ristorazione (20%).²⁶ Una concentrazione particolarmente elevata di lavoratori senza contratto si riscontra nel lavoro domestico e di cura presso le famiglie che nel 2005 nell’UE è all’82% femminile. Stime relative ai lavori domestici e di cura nei paesi industrializzati ne valutano le percentuali tra il 5% e il 9% dell’occupazione totale.²⁷ La grande parte del lavoro domestico ha luogo nell’economia informale: secondo le stime del rapporto della CES *Out of the Shadow* nel 2005 non è dichiarato circa il 70-80% dei lavoratori e lavoratrici di questo settore. Questo lavoro è per lo più precario, senza garanzie di diritti alle prestazioni di sicurezza sociale nemmeno in caso di maternità o disoccupazione e caratterizzato da condizioni di lavoro che possono essere non decenti, e persino abusive. Infatti le lavoratrici coinvolte appartengono di frequente alle categoria sociale più vulnerabile –quella delle immigrate extracomunitarie.

I contratti a tempo determinato e interinali sono regolati in modo diverso nei vari paesi membri, ma è comune che comportino effetti negativi rispetto alle prestazioni di sicurezza sociale, in particolare per quanto riguarda le indennità di disoccupazione.

Le lavoratrici con contratti temporanei sono esposte al rischio di esclusione dalla protezione contro i licenziamenti illegali anche durante la gravidanza e la maternità: la scadenza del termine di fatto erode o cancella il diritto fondamentale delle lavoratrici alla tutela della maternità facendo venir meno la tutela contro il licenziamento. Sotto questo profilo l’impatto negativo è forte e si somma al fatto che la misura delle indennità per congedi di maternità è a volte inferiore rispetto a quella delle lavoratrici standard.

Dati dell’OCSE indicano che i lavori temporanei sono associati con una penalizzazione salariale rispetto a quelli a tempo indeterminato che è mediamente attorno al 15% in un certo numero di paesi UE e arriva fino al 24% in Olanda e che la penalizzazione diventa ancora più ampia nel caso di contratti a tempo determinato di durata inferiore a 6 mesi.²⁸ I paesi del Sud Europa hanno una maggiore penalizzazione salariale dei lavoratori con contratti atipici rispetto agli omologhi nei regimi Anglosassoni in cui questi lavoratori hanno maggiori opportunità di recuperare nel corso del

²⁶ Eurofound, *Fourth European Working Conditions Survey*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0698.htm>.

²⁷ European Parliament Resolution of 12 May 2011 on the proposed ILO convention, supplemented by a recommendation on domestic workers P7_TA(2011)0237

²⁸ OECD, ‘Taking the measure of temporary employment’, *OECD Employment Outlook 2002*, Paris, OECD, 2002 ; Matteo Governatori, Magdalena Grzegorzewska, João Medeiros, Eric Meyermans, Paul Minty, Jörg Peschner, and Johan Van der Valk “*Employment in Europe 2010*” Report, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities

tempo il differenziale retributivo. In Italia, ad esempio, le donne occupate con contratti di lavoro parasubordinato (collaborazioni, contratti a progetto) mostrano, secondo dati recenti dell'Inps, addirittura guadagni medi pari al 50% di quelli degli uomini.²⁹ La maggiore presenza di donne nei lavori precari è dunque un elemento di rilievo dell'ampio differenziale retributivo che si riscontra nell'UE.

Secondo dati Eurofound nel 2005 solo il 18.1% dei lavoratori molto atipici ha usufruito della formazione fornita dal datore di lavoro nei precedenti 12 mesi, a fronte del 31.1% dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato e del 28.7% dei lavoratori atipici con contratti di durata maggiore di sei mesi.³⁰ Data la durata limitata del contratto e l'alto turnover dei lavoratori non-standard, i datori di lavoro sono poco incentivati a investire nella formazione, che è, invece, una dimensione chiave dell'occupabilità, oltre che delle opportunità di carriera.

Mentre la maggior parte delle ricerche si è occupata degli effetti dell'occupazione non-standard sulla stabilità e la carriera, minore attenzione è stata dedicata alle conseguenze per la sicurezza e la salute dei lavoratori che vengono invece messe a fuoco nelle ricerche dell'OSHA.³¹ Nei lavori precari gli standard minimi di sicurezza sono spesso ignorati e l'insicurezza del lavoro aumenta la ricattabilità e vulnerabilità dei lavoratori con conseguenze negative sulla salute. I dati diffusi dalla Commissione Europea nel 2004 sulla salute e la sicurezza dei lavoratori con contratto a tempo determinato e contratto di somministrazione hanno rivelato che, a 13 anni dalla sua approvazione, la direttiva 91/383 su questa materia non era stata adeguatamente implementata per cui la legislazione degli Stati Membri era ben lontana dall'essere soddisfacente. A fronte degli aumentati rischi in questo senso anche il PE ha richiamato la Commissione e gli stati membri ad un maggiore controllo per prevenire in particolare i rischi cui vanno incontro le lavoratrici precarie.³²

La ricerca Eurofound del 2008 su flessibilità e sicurezza nel corso della vita traccia gli effetti a lungo termine dei lavori flessibili ed evidenzia le differenze tra i paesi membri rispetto alle conseguenze negative che sono minori nei regimi Anglo-Sassoni che in quelli continentali e mediterranei. Circa il 55% dei lavoratori flessibili si è impiegato in un lavoro a tempo indeterminato nel lasso di tempo di 5 anni. Dunque quasi la metà dei lavoratori flessibili non ha realizzato questa transizione: circa il 18% di questi lavoratori dopo 5 anni ha ancora un lavoro flessibile, il 5% è lavoratore autonomo, circa il 9% è disoccupato e il 13% è inattivo.³³ Le donne paiono essere in una posizione peggiore degli uomini in quanto hanno percentuali molto più basse di transizione in

²⁹ Stefania Scarponi, *Diritti a termine. Donne nella flexicurity* "INgenere" di 19/05/2011

³⁰ Eurofund, *Very atypical work* cit

³¹ European Agency for Safety and Health at Work, European Risk Observatory Report, 2007, <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/780711>

³² Motion for a European Parliament Resolution on Precarious women workers, October 2010;2010/2018(INI

³³ Ute Klammer, Ruud Muffels, Ton Wilthagen, *Flexibility and security over*, cit.

occupazioni standard e impiegano più tempo per uscire dalla precarietà di quanto non avvenga per i lavoratori. Per un'alta percentuale di lavoratori quindi le occupazioni non-standard non funzionano come porta di passaggio verso un'occupazione stabile.

Gli effetti dell'accumulo di svantaggi retributivi e previdenziali connessi ai lavori precari nel corso della vita diventano particolarmente visibili sui trattamenti pensionistici, tanto più nei sistemi pensionistici basati sul sistema contributivo.³⁴

La crisi economica esplosa al massimo della virulenza nel 2009 ha messo alla prova il modello della flessicurezza e fatto emergere gli effetti della precarizzazione del lavoro.

La perdita di posti lavoro ha portato nel febbraio 2010 al 9,6% il tasso di disoccupazione dell'UE e quello giovanile al 21,4%, più del doppio di quello totale.³⁵ Se nel secondo quarto del 2008 solo in cinque stati membri la disoccupazione femminile era inferiore o uguale a quella maschile alla fine del 2009 questo era vero in quattordici stati. Infatti tra il maggio 2008 e il settembre 2009, il tasso di disoccupazione nell'Unione è aumentato più sensibilmente per gli uomini (dal 6,4% al 9,3%) che per donne (dal 7,4% al 9%) in quanto i settori finanziario, dell'industria e delle costruzioni, a prevalenza di manodopera maschile, sono stati i primi e i più duramente colpiti. Successivamente, però, i tassi di disoccupazione femminile e maschile si sono mediamente assestati su un ritmo di crescita simile riflettendo l'allargamento della crisi ad altri comparti in cui la composizione degli occupati per sesso è più equilibrata e anche al settore femminilizzato dei servizi e del commercio.³⁶

Comunque in tredici Stati membri, la disoccupazione è sempre rimasta più elevata fra le donne (in Grecia oggi è al 19,5% contro il 13,8% di disoccupazione maschile). La disoccupazione femminile risulta però sottostimata se non si tiene conto del fatto che durante la recessione è ulteriormente aumentata la sovrarappresentazione delle donne tra gli inattivi: rappresentano più dei due terzi dei 63 milioni di persone tra 25-64 anni che sono inattive nell'Unione europea. Così come è aumentata la loro sovrarappresentazione nel part-time involontario e tra i disoccupati part-timer, ossia tra i lavoratori a tempo parziale che vorrebbero aumentare il loro orario di lavoro ma non sono registrati come disoccupati.

Come s'è detto, i primi a perdere il posto di lavoro sono stati i lavoratori temporanei (al picco della crisi una perdita di posti di lavoro quasi quattro volte maggiore di quella dei lavoratori a tempo indeterminato), in particolare giovani.³⁷ Con grande risparmio di costi economici i lavoratori temporanei non coperti da sussidi di disoccupazione sono stati i primi a perdere il lavoro.

³⁴ Ute Klammer, Ruud Muffels, Ton Wilthagen, *Flexibility and security over*, p. 29

³⁵ ETUI, *Benchmarking Working Europe* Brussels, 2010

³⁶ Villa P. and Smith M, *Gender Equality, Employment Policies and the Crisis in EU Member States – Experts Report*- commissioned by European Commission Directorate – General Employment, Social Affairs and Equal opportunities, EGGE March 2010

³⁷ Commissione Europea, *Analisi annuale della crescita*. Allegato 3 Progetto di relazione comune sull'occupazione, Bruxelles, 12.1.2011, COM(2011) 11 definitivo

In realtà il trend è contraddittorio all'interno dei paesi e per le differenze tra paesi. Infatti i paesi che all'inizio della crisi avevano già un tasso elevato di impieghi temporanei hanno visto un largo declino (per es Spagna, Portogallo, Finlandia e Svezia) mentre paesi che all'inizio della crisi avevano livelli inferiori di lavoratori a tempo determinato e interinali come Lituania, Estonia e Malta hanno visto la crescita di questo tipo di contratti nel corso del 2009 esattamente in risposta alla crisi.³⁸

La crisi ha evidenziato drammaticamente il problema dell'esclusione in molti paesi dei lavoratori non-standard dai sistemi di protezione sociale e in particolare dall'accesso ai sussidi di disoccupazione. Soltanto alcuni paesi, in piena crisi economica, hanno esteso le possibilità d'accesso a forme di prestazioni contro la disoccupazione ad alcuni specifici gruppi di lavoratori atipici che ne erano esclusi. D'altra parte, nella maggior parte dei paesi, cercando di contenere l'emorragia di posti di lavoro, si sono incentivati e sussidiati schemi di lavoro a orario ridotto, part-time anche molto corto, contratti temporanei di breve durata. Si è reagito alla crisi con la ulteriore diffusione di contratti atipici a scapito dei contratti di lavoro standard. E così in Germania è cresciuto il numero dei mini e midi jobs, in Olanda è ulteriormente aumentata la sottoccupazione nel parttime e il numero dei contratti temporanei, in Spagna sono cresciuti contratti temporanei e parttime e in Italia, insieme con la diminuzione del numero di contratti a termine e di collaborazione, è aumentato il part-time involontario specie femminile.

Il rischio che si sta profilando è quello paventato anche dal PE e dalla Commissione europea di una fuoriuscita dalla crisi attraverso la sostituzione dei contratti di lavoro standard con quelli atipici e precari. Sta emergendo che queste forme di flessibilità del lavoro più che funzionare come trampolino per un'occupazione stabile per gli outsider del mercato del lavoro rischiano di intrappolare nella precarietà, mentre aggravano la segmentazione dei mercati del lavoro, rendendo socialmente esplosiva la divisione e le disuguaglianze tra insider e outsider, attraversata come è dalle disuguaglianze di genere e generazionali. Più che una flessibilità "mite", volta a favorire una maggiore occupazione di giovani, di anziani e delle donne, in alcune fasi della loro vita e per periodi determinati, e accompagnata da un adeguato sistema di protezione sociale, si sta profilando il rischio della "stabilizzazione della precarietà" con l'erosione per un numero crescente di giovani e donne delle tutele fondamentali del lavoro, anche di quelle considerate inalienabili come la tutela della maternità.

Si potrebbe dire che la crisi economica ha svelato alcune delle ambiguità connesse al modello di "flessibilità nella sicurezza". Mentre la nozione di flexicurity prevederebbe un approccio integrato e olistico delle sue componenti, nei paesi UE l'implementazione è stata squilibrata - più flessibilità e

³⁸ ETUI *Benchmarking Working Europe* 2010

meno sicurezza – e la crisi ha messo in luce che l’equilibrio tra flessibilità e sicurezza è molto difficilmente raggiungibile, specie in periodi di recessione intensa e prolungata.³⁹ Anche il PE in una sua recente risoluzione ha criticato lo squilibrio esistente tra flessibilità e sicurezza sociale, ribadendo che la prima senza la seconda rappresenta semplicemente una forma di elusione dei diritti a danno innanzi tutto di giovani lavoratori e lavoratrici. In realtà, specie in paesi con una cultura di forte protezione del lavoro stabile, come l’Italia e la Spagna, la flessibilizzazione è stata per lo più usata proprio per bypassare questa legislazione.

La sostituzione dell’occupazione regolare con forme di lavoro precario oltre a creare nuove disuguaglianze di genere e fra le donne sta causando –specie in alcuni paesi come quelli mediterranei - crescenti difficoltà a progettare scelte di vita familiare, finanche scelte di maternità.

Anche il PE ha sottolineato che la flessibilità lavorativa raggiunge i propri limiti quando le possibilità di vita e di realizzazione delle persone si trovano ad essere ridotte in modo eccessivo, quando diventa difficile fondare una famiglia e provvedere al suo sostentamento.⁴⁰

3. RECENTI RISOLUZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO SULLA PRECARIETÀ E LA LOTTA ALLA POVERTÀ

Il Parlamento Europeo ha una lunga storia di importanti prese di posizione politiche a favore della parità e dei diritti delle donne che, ad onta delle sue ridotte competenze, hanno avuto il loro peso nell’affermarsi delle politiche dell’UE. Questa storia, che solo di recente si sta riportando alla luce, è rimasta a lungo sotto traccia, così come sono rimaste sotto traccia le sue critiche rispetto all’impostazione dalla Commissione sulle politiche di flexicurity e al Libro Verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro del 2007. Pur con tutte le differenze tra gruppi e aree politiche e pur con il deficit di competenze in materia, il Parlamento ha nel tempo portato avanti un’idea critica delle forme di estrema precarizzazione che si stanno verificando.

A partire anche dalle sue nuove ampliate competenze iscritte nel Trattato di Lisbona che ne fanno un co-legislatore a tutti gli effetti e a partire dagli articoli del Trattato che impegnano l’UE a perseguire obiettivi sociali e a rispettare il valore fondamentale della parità uomo donna, a combattere le discriminazioni e le ineguaglianze e a promuovere la parità in tutte le sue azioni (artt. 2 e 3(3) TUE e 8 TFUE), il PE ha recentemente avanzato una serie di proposte rivolte alla Commissione, al Consiglio e agli stati membri, tutte miranti a porre un freno all’erosione delle tutele sociali di lavoratori e lavoratrici.

Benché queste proposte del PE non abbiano ad oggi avuto alcun seguito nella legislazione vincolante né abbiano dato luogo a iniziative legislative della Commissione, il loro valore politico

³⁹ Centra Marco, *La flexicurity nel contesto europeo: una panoramica* – Conferenza finale Progetto “Politiche di flexicurity in risposta alla crisi –Esperienze dall’Europa, Roma 16 giugno 2011

⁴⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2010 sui contratti atipici, i percorsi professionali garantiti, la flessicurezza e le nuove forme di dialogo sociale (2009/2220(INI)) P7_TA(2010)0263

può svolgere un ruolo importante in quanto contributo potenzialmente trainante delle altre istituzioni europee e in quanto al potenziale impatto sui parlamenti nazionali, nonché come riferimento nel dibattito pubblico per eventuali mobilitazioni delle reti della società civile, dei cittadini e delle cittadine europei i quali, a partire dal 2012, con la raccolta di un milione di firme, potranno avanzare proposte di leggi d’iniziativa popolare alla Commissione Europea (art. 11.4 TUE).

Alla base delle Risoluzioni del PE il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali. Vengono in particolare richiamati il diritto fondamentale alla parità uomo donna che deve essere assicurata in tutti i campi (art. 23) e tutti i diritti sociali inclusi nel capitolo della Carta dedicato alla solidarietà (artt. 30- 36), dal diritto a giuste condizioni di lavoro al diritto ai congedi di maternità e parentali, al diritto alle prestazioni di sicurezza sociale, al diritto all’assistenza sociale e abitativa che garantisca un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti (art. 34.3).

Le Risoluzioni adottate dal PE muovono nella direzione di raccomandare un’applicazione equilibrata di flessibilità e sicurezza, deplorando l’approccio riduttivo del Consiglio, della Commissione e degli Stati sbilanciato a favore della promozione della flessibilità, tanto più alla luce del rischio che, in risposta alla recessione, si sostituiscano lavori regolari con occupazioni precarie.

Nella Risoluzione del 19 Ottobre 2010 sulle lavoratrici precarie ⁴¹ il PE sottolinea la “natura di genere” dei lavori precari e l’impatto diverso su donne e uomini della flessicurezza che sta rischiando di rafforzare i ruoli di genere a causa della sovrarappresentazione delle donne nel part-time e in altri lavori atipici. Mentre raccomanda lo sviluppo dei servizi di cura in modo che il lavoro part-time possa essere una scelta e non involontario e sottolinea la necessità di garantire alle lavoratrici precarie una retribuzione decente, il PE chiede alla Commissione e agli Stati di adottare delle misure legislative che introducano standard minimi vincolanti di protezione sociale per tutti i lavoratori e le lavoratrici indipendentemente dalle condizioni di impiego e, in particolare, garantiscano congedi e indennità di maternità a tutte le lavoratrici a prescindere dal tipo di contratto. Chiede inoltre alla Commissione e agli Stati di adottare una legislazione che regolamenti lo status giuridico e sociale dei lavoratori stagionali (a maggioranza donne) garantendo loro la copertura previdenziale e chiede in particolare agli Stati di adottare misure per porre fine ai contratti a zero-hour che sono comuni nei lavori tipicamente occupati dalle donne.

Sul lavoro domestico e di cura - la quintessenza del lavoro precario femminile- il PE, ponendosi nel solco delle istanze da tempo emerse a livello internazionale per la professionalizzazione e la protezione sociale di questo tipo di lavoro, ha approvato una Risoluzione che invita gli Stati membri

⁴¹European Parliament resolution of 19 October 2010 on precarious women workers , 19 October 2010 (2010/2018(INI))

alla rapida ratifica e implementazione della Convenzione dell'OIL sulla materia.⁴² La Risoluzione chiede agli Stati membri di assicurare che questo tipo di lavori precari siano trasformati il più possibile in lavori decenti e ben pagati e di sviluppare una campagna per la graduale trasformazione delle lavoratrici precarie in regolari, garantendo tutti i diritti che spettano nei lavori standard e protezione contro gli abusi e le molestie. La Convenzione adottata dall'OIL nel giugno 2011 prevede la regolamentazione del lavoro domestico e fa riferimento ad un modello di contratto che specifichi orario modalità e quantità di lavoro e affronti la questione del vitto e dell'alloggio di chi vive presso il datore di lavoro allo scopo di cercare di arginare la pratica del pagamento in natura. La Risoluzione non affronta, però, direttamente l'annoso problema della protezione della sicurezza e della salute di queste lavoratrici su cui in passato il PE è intervenuto chiedendo alla Commissione di avanzare delle proposte, in quanto la legislazione comunitaria sulla sicurezza e la salute sul lavoro esclude esattamente i lavori domestici dal suo campo d'applicazione (direttiva quadro 89/391/CEE).

Non si può non rimarcare criticamente che nella Risoluzione sull'accesso dei giovani al mercato del lavoro e la regolamentazione di apprendistato e tirocini e in quella sull'istituzione del reddito minimo garantito appaiono solo fugaci e generici accenni alle donne, alla parità e al principio dell'integrazione della dimensione di genere.

La Risoluzione del luglio 2010 sulla regolamentazione di apprendistato e tirocini riflette le preoccupazioni per le condizioni di precariato dei giovani denunciate nelle piazze ed anche in una petizione presentata allo stesso PE da parte dell'organizzazione *Generation Precarie*. La Petizione del 2008 chiedeva l'adozione da parte dell'UE di misure legislative su norme e standard minimi che regolino praticantato e periodi di training e, riferendosi ai risultati di ricerche che hanno messo in luce l'emergere in vari Stati di una sorta di "internships labour market" parallelo al mercato regolare, denunciava lo sfruttamento da parte di molti datori di lavoro (incluse le istituzioni e le organizzazioni di lobbying europee) che impiegano i giovani come regolari lavoratori ma senza retribuzione equivalente.⁴³ Accogliendone in parte lo spirito, la Risoluzione del PE esorta gli Stati membri e le parti sociali a garantire pieni diritti ai giovani tirocinanti, praticanti e apprendisti, tutelandoli nei confronti dei datori di lavoro che li utilizzano a basso costo o a costo zero senza fornire loro alcuna prospettiva di inserimento nell'organico e intrappolandoli nella precarietà. Ispetto all'apprendistato il PE esorta gli Stati membri a seguire le esperienze positive maturate in Germania, Austria e Danimarca con il duplice sistema integrato di formazione scolastica e professionale. Mentre invita la Commissione ad espandere i finanziamenti del Fondo sociale

⁴² European Parliament resolution of 12 May 2011 on the proposed ILO Convention supplemented by a recommendation on domestic workers P7_TA(2011)0237;

⁴³ Petition 1452/2008 by Ms Anne - Charlotte Bailly (German), on behalf of Generation Precaire, on fair internship and proper access of the young people to the European Labour Market

europeo (al minimo il 10% del Fondo) per promuovere progetti per l'inserimento dei giovani, in particolare delle donne, in settori innovativi (ambiente, energie rinnovabili), la Risoluzione chiede alla stessa Commissione e al Consiglio di istituire una Carta Europea della qualità dei tirocini che stabilisca le norme minime che dovrebbero includere la descrizione delle funzioni da esercitare e delle qualificazioni da acquisire, il limite di durata e l'attribuzione di un'indennità minima e delle prestazioni di previdenza sociale - norme che, secondo il PE, anche la Commissione e le altre istituzioni europee dovrebbero per prime rispettare.⁴⁴

I giovani europei, oltre che sfruttati come apprendisti, tirocinanti, lavoratori precari, ingrossano, come s'è visto, sproporzionatamente le file della disoccupazione. Per questi giovani disoccupati, per le donne disoccupate o sottoccupate, per tutte le persone in situazioni di povertà sarebbe importante una legge europea sul reddito minimo garantito. Nei paesi che ne dispongono, tale misura si è dimostrata un efficace strumento di tutela delle fasce sociali più deboli. L'Italia, insieme con la Grecia e l'Ungheria, è il solo paese membro che non prevede questo tipo di misura e i tentativi di istituirlo fatti a livello regionale, quale quello della Regione Lazio, hanno avuto vita brevissima, cancellati dai tagli alla spesa sociale. Proprio partendo dalla constatazione che alcuni Stati membri come l'Italia non hanno ancora previsto una misura di questo tipo, semplicemente ignorando la Raccomandazione (92/441/CEE) del Consiglio che fin dal 1992 ne raccomandava l'introduzione, il PE ha approvato nel 2010 una Risoluzione sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva. La Risoluzione, prendendo le mosse anche dalla constatazione dell'inadeguatezza di alcuni sistemi nazionali di reddito minimo e richiamando l'art.34.3 della Carta, afferma che il reddito minimo garantito è da intendersi come diritto fondamentale della persona ad una vita dignitosa, come già riconosciuto nella Raccomandazione del Consiglio del 1992. Mentre sottolinea ancora una volta che politiche attive nel mercato del lavoro e la "buona" occupazione, con posti di lavoro dignitosi e durevoli, rappresentano la protezione più efficace contro la povertà e ribadisce la necessità di integrare la prospettiva di genere in tutte le politiche di inclusione sociale, il PE raccomanda l'introduzione di regimi di reddito minimo adeguati non solo all'assistenza, ma anche a garantire le condizioni dell'effettiva partecipazione alla vita culturale, politica e sociale dello spazio comunitario. A questo scopo chiede alla Commissione di adottare una legge quadro europea per la previsione di un reddito minimo garantito e di elaborare un piano d'azione per accompagnarne l'attuazione negli Stati membri.⁴⁵ Queste richieste del PE sono, tuttavia, destinata a cadere nel vuoto, almeno per il prossimo futuro. Nonostante l'obiettivo di lotta alla povertà nella Strategia 2020 e nonostante gli

⁴⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2010 sulla promozione dell'accesso dei giovani al mercato del lavoro, il rafforzamento dello statuto dei tirocinanti e degli apprendisti (2009/2221(INI))

⁴⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI) P7_TA(2010)0375.

orientamenti politici dell'*European Platform against Poverty and Social Exclusion* che ribadiscono la necessità di forme di sostegno al reddito per i gruppi più vulnerabili, tra cui le donne, la Commissione ha negato qualsiasi intenzione di prendere in considerazione l'introduzione di una direttiva quadro sul reddito minimo o un piano d'azione specifico, data la mancanza di sostegno a queste iniziative da parte della maggioranza dei governi membri che, in nome della sussidiarietà, difendono l'esclusiva competenza nazionale sulla materia.⁴⁶

Nella Risoluzione dell'8 Marzo 2011 specificamente dedicata a gli aspetti della povertà femminile nell'Unione Europea il PE è, però, tornato a chiedere al Consiglio e alla Commissione di prendere in considerazione il ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà.⁴⁷ Dato che la crisi ha aggravato la povertà femminile, il PE chiede agli Stati membri di evitare che i piani di ripresa economica si concentrino principalmente sui posti di lavoro a prevalenza maschile e di intervenire rispetto alla sovrarappresentazione delle donne nell'occupazione precaria, che è all'origine dell'accresciuta presenza femminile tra i lavoratori poveri. Il PE invita poi la Commissione e gli Stati membri a garantire un'adeguata copertura sociale per le donne e gli uomini che si occupano della cura di persone dipendenti, nonché la piena retribuzione durante il congedo di maternità obbligatorio, come previsto nella sua proposta di revisione della direttiva del 1992. Invita, infine, la Commissione e gli Stati membri a prendere le misure necessarie per la riduzione del divario retributivo di genere dell'1% ogni anno fino al 2020 e ribadisce la richiesta, già avanzata nel 2008, che la Commissione presenti una proposta di direttiva di revisione della normativa esistente sulla parità retributiva. La Risoluzione del PE del 2008, non è un'ennesima enunciazione del principio della parità retributiva, bensì contiene raccomandazioni dettagliate alla Commissione sulla sua applicazione (classificazione delle professioni e valutazione dei lavori, trasparenza degli elementi delle retribuzioni, ruolo del dialogo sociale e degli organismi di parità, rafforzamento dell'apparato sanzionatorio rispetto alle discriminazioni).⁴⁸ Tra gli aspetti che indica come rilevanti per il pay gap c'è anche la penalizzazione retributiva legata al part-time. Da qui anche la proposta di valutare l'opportunità di un'eventuale revisione della direttiva 97/81/CE sull'uguaglianza di trattamento tra lavoratori a tempo pieno e a tempo parziale.

Più volte il PE ha sottolineato la necessità di migliorare l'implementazione da parte degli stati membri della direttiva che recepisce l'Accordo quadro concluso da UNICE, CEEP e CES sul tempo parziale, come di quella che recepisce l'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato stabilendo

⁴⁶ Follow up to the European Parliament resolution on the role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe, adopted by the Commission on 9 February 2011. A7-0233/2010 / P7-TA-PROV(2010)0375

⁴⁷ Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 marzo 2011 sugli aspetti della povertà femminile nell'Unione europea P7_TA(2011)0086, 8 marzo 2011.

⁴⁸ Risoluzione del PE del 18 Novembre 2008 recante raccomandazioni alla Commissione sull'applicazione del principio della parità retributiva tra donne e uomini (2008/2012(INI)) P6_TA(2008)0544

l'uguaglianza di trattamento con i lavoratori a tempo indeterminato (1999/70/CE). Anche il Rapporto sul pay gap del Network of Legal Experts on Gender mette in luce i limiti nell'implementazione delle direttive sul part-time e sul tempo determinato." I ricorrenti limiti nell'implementazione chiamano in causa le debolezze e lacunosità delle stesse direttive su cui peraltro s'è accumulata nel corso del tempo una certa quantità di critiche che non risparmiano nemmeno la più recente e ancor più lacunosa direttiva sui lavoratori interinali (2008/104/EC). Ed infatti più volte torna nelle Risoluzioni del PE ed anche, ad esempio, nel Background document della Strategia per l'uguaglianza 2010-2015,⁴⁹ la constatazione dell'inadeguatezza di queste direttive e l'esigenza di un quadro regolatore europeo delle forme di occupazione atipiche più efficace.

4 RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Nell'attuale crisi economica e occupazionale, ma già nella recessione del 2003, si sono evidenziati con estrema chiarezza i limiti dell' assunto su cui si è fondata la SEO in base al quale l'aumento dell'offerta di lavoro e lo sviluppo di forme di lavoro flessibili avrebbero di per sé incentivato le imprese alla creazione di posti di lavoro e ad aumentare l'occupazione, idea che s'è accompagnata alla sottovalutazione, che ancora permane anche nella strategia "Europa 2020", dei problemi relativi alla domanda di lavoro e del ruolo delle politiche macroeconomiche. Del resto fin dall'iniziale lancio della SEO l' evidenza empirica rispetto al fatto che fosse l'eccessiva regolamentazione dei mercati del lavoro la causa principale degli alti tassi di disoccupazione era tutt'altro che inconfutabile, foss'altro perché diversi erano i gradi di protezione del lavoro nei diversi paesi europei.⁵⁰

Alla SEO va tuttavia riconosciuto il merito di aver promosso alcune imprescindibili riforme del mercato del lavoro, di avere influenzato le politiche nazionali nel mettere a fuoco il problema dell'attivazione delle fasce inattive della forza lavoro, in particolare della inattività delle donne e dell'aumento della loro partecipazione al mercato del lavoro, di aver attirato l'attenzione sul contributo delle donne all'occupazione complessiva, sulla segregazione occupazionale di genere e sul gap retributivo, nonché di avere introdotto i congedi parentali anche in paesi tradizionalmente basati sul modello sociale e culturale del maschio *breadwinner*, come la Germania e i paesi mediterranei, e più in generale di aver contribuito alla modernizzazione del modello sociale nel senso della promozione di un modello di famiglia *adult worker*.

Come sé detto, le politiche di pari opportunità promosse all'interno della SEO sono state, però, troppo riduttivamente focalizzate su obiettivi quantitativi, sull'aumento della partecipazione delle

⁴⁹ Commission staff working document, *Background document Strategy for Equality between Women and Men 2010-2015*

⁵⁰ Simonazzi AM, "La strategia europea per l'occupazione. Meriti e limiti", *RPS* n.4 2009.

donne al mercato del lavoro e della loro occupazione, sottovalutando, oltre che i problemi relativi alla domanda di lavoro, la qualità dell'occupazione, condizioni tutele e sicurezza sociale delle lavoratrici.⁵¹ Anche le politiche di conciliazione della vita familiare e professionale previste nella strategia per l'occupazione hanno risposto innanzi tutto all'obiettivo della crescita del tasso di attività e dell'occupazione femminile, prioritariamente attraverso la diffusione di contratti di lavoro atipici i quali, perché precari o perché regolati secondo una flessibilità *employer friendly*, a volte hanno addirittura reso ancor più difficoltosa la conciliazione.⁵² Analizzando i principali atti dell'UE, dal primo programma d'azione sulla parità del 1974, passando per il Quinto Programma d'Azione sull'uguaglianza (2001-05), fino alle politiche promosse nella prima fase della SEO e nell'Agenda di Lisbona, Maria Stratigaki ha tracciato l'evoluzione del concetto di "riconciliazione di lavoro e famiglia", che ha gradualmente cambiato significato, da obiettivo inizialmente volto a incoraggiare condivisione delle responsabilità familiari e parità nel mercato del lavoro fino a diventare un obiettivo *market-oriented* di incoraggiamento di forme flessibili di impiego entro cui anche l'obiettivo di *gender equality* veniva ad essere minato, essendo piegato ad adeguarsi alle priorità economiche dell'UE.⁵³ Una conciliazione affidata soprattutto alla diffusione di contratti di lavoro atipici tra le donne ha dunque significato anche una conciliazione prioritariamente declinata al femminile e la riproduzione dell'ineguale divisione di genere del lavoro di mercato e di cura.

Ad onta della grande retorica dell'UE sul gender mainstreaming, nelle varie riformulazioni delle linee guida della SEO si assiste, come s'e' visto, ad un progressiva marginalizzazione della dimensione di genere e delle pari di opportunità, tendenza che si riscontra anche nelle risposte politiche all'attuale crisi occupazionale e nelle politiche disegnate in "Europa 2020".⁵⁴ Nemmeno nei vari aspetti inclusi nella strategia di flessicurezza le diverse implicazioni per uomini e donne hanno ricevuto adeguato riconoscimento. E' vero che altre iniziative *di soft law* quali la Road map o il Patto per l'Uguaglianza di genere del 2006 sono state messe in campo per combattere i gender gap in vari campi e innanzi tutto nel lavoro e nell'occupazione, ma esse sono state sviluppate a

⁵¹ Rubery J., D. Grimshaw, M. Smith and M. Donnelly, *The National Reform Programme 2006 and the Gender Aspects of the European Employment Strategy*, Report for the Equality Unit, European Commission 2007.

⁵² Si veda la regolazione del part-time nel d.lgs 276/2003 come esempio degli ostacoli creati in Italia all'utilizzo dello stesso a fini conciliazione.

⁵³ Stratigaki M, "The cooptation of Gender Concepts on EU Policies : The Case of Reconciliation of Work and Family" *Social Politics* Vol 11 (1) 2004 pp

⁵⁴ Smith M e Villa P, "The ever-declining role of gender equality in the European Employment Strategy", *Industrial Relations Journal* 2010 41:6, pp. 526-543. Si veda l'European Recovery Plan del dicembre 2008 che non menziona né l'uguaglianza di genere né le donne. Secondo l'analisi svolta da EGGE (expert Group Gender Equality), per quanto riguarda le misure a breve termine intraprese negli stati membri nella crisi, nel 2007-08 solo il 15% e nel 2008-09 solo il 21% di tutte le politiche messe in atto negli stati nelle aree prioritarie della SEO hanno avuto un adeguato gender mainstreaming, mentre il GIA è stato addirittura negativo nel 14% dei casi.

latere, in aggiunta piuttosto che integrate nel processo di Lisbona. In materia di riduzione del gender pay gap, ad esempio, non c'è stato nessun effettivo ricorso al metodo aperto di coordinamento (MAC), mentre, con poche eccezioni, era e rimane scarsa la mobilitazione sul tema nelle politiche della maggioranza degli stati membri (la Finlandia è uno dei pochi esempi positivi avendo dato vita a un programma che fissa per il 2015 la riduzione del pay gap al 15%). Nonostante il principio di gender mainstreaming, la prospettiva dell'uguaglianza di genere è stata marginalizzata o ignorata in molte politiche dell'UE, nelle politiche di riduzione della spesa pubblica come nelle liberalizzazioni di diversi settori, costretta, come s'è detto, a cedere ad altri obiettivi e politiche dominanti nella sfera economica.

Per come s'è sviluppata la strategia di flessicurezza nelle politiche dell'UE non ha impedito che la flessibilità del lavoro divenisse in larga parte precarietà, innanzi tutto del lavoro di donne e giovani. Né è stata in grado di impedire che alle politiche di flessibilizzazione e di sicurezza sociale attuate dagli stati membri venissero a mancare i caratteri essenziali di coordinamento, connessione e sincronizzazione.⁵⁵

La difficile applicabilità della strategia di flessicurezza, modellata sull'esperienza danese e olandese, ad altri paesi europei, specie a quelli meridionali, i limiti legati all'architettura della *governance* europea della strategia basata sul Metodo Aperto di Coordinamento, la non prescrittività dei principi di flessicurezza e la mancanza di precise specificazioni rispetto ai requisiti minimi di tutela sociale nelle linee guida dell'UE rappresentano alcune delle ragioni del diffuso squilibrio tra flessibilità e sicurezza, oltre che aspetti che contribuiscono a spiegare le differenze di implementazione tra gli stati membri, in aggiunta alle differenze dei modelli sociali tradizionali e degli attori politici coinvolti.

E' indubbio che il MAC nelle politiche occupazionali e nelle politiche di protezione e inclusione sociale, mediante tutto lo strumentario di *National Report, peer review*, Raccomandazioni della Commissione specifiche per i vari paesi, *Points to Watch*, ha attivato, grazie anche al sostegno finanziario dei Fondi europei, processi di europeizzazione, influenzando indirettamente ma significativamente sulle politiche nazionali e sulla modernizzazione dei modelli sociali nazionali, stimolando processi di reciproco apprendimento nelle politiche dei diversi paesi, disseminando concetti e paradigmi politici, promuovendo il coordinamento a vari livelli tra una varietà di attori pubblici privati e no-profit e stimolando, dunque, cambiamenti istituzionali, procedurali e culturali a livello nazionale.⁵⁶ Dal momento che il MAC non prevede obblighi legislativi per gli stati membri,

⁵⁵ Si veda la modellizzazione di Wilthagen, T. and Tros, F. "The concept of "flexicurity": a new approach to regulating employment and labour markets", *Transfer* 10(2), 2004, pp166-86.

⁵⁶ Heidenreich M e Zeitlin J (eds) *Changing European Employment and Welfare Regimes* Routledge NY 2009.

fondandosi su linee guida e *soft law*, l'impatto sulle politiche nazionali è avvenuto per vie indirette, attraverso l'appropriazione creativa e selettiva da parte degli attori politici nazionali, quando non la vera e propria strumentalizzazione al fine di sostenere e legittimare riforme nazionali, come ad esempio nel caso italiano della "legge Biagi" del 2003.⁵⁷ In modo selettivo gli attori nazionali si sono appropriati di linee guida e *soft law*, dei principi della flessicurezza e del gender mainstreaming, separando e squilibrando il peso relativo delle misure di flessibilizzazione e delle politiche di sicurezza sociale, facendo dilagare il lavoro precario, non dando il dovuto peso alle politiche di pari opportunità delle donne o strumentalizzandole per altri obiettivi politici. Nelle politiche occupazionali e sociali dell'UE, MAC, linee guida e *soft law* hanno preso l'assoluto sopravvento rispetto ai tradizionali strumenti di regolazione vincolanti volti ad obiettivi di armonizzazione. In questi ambiti s'è verificato un progressivo allontanamento dalla legislazione vincolante, tanto più dopo l'allargamento verso i paesi dell'Est che, oltre a rendere ancor più impervi i progressi sulla via dell'armonizzazione legislativa, ha anche innescato una tendenza alla diluizione dello stesso processo di coordinamento in ragione dell'accresciuta eterogeneità degli stati membri. Anche rispetto alle politiche di pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori è avvenuto un allontanamento dalla legislazione vincolante che ha contribuito al declino di queste politiche, dal momento che i successi veramente effettivi in questo campo sono stati ottenuti proprio grazie all'approvazione di *hard laws*/ direttive.⁵⁸

Anche le stesse direttive che regolano a livello europeo i lavori atipici contengono un'ibrida combinazione di *hard law* e *soft law*/linee guida che lascia ampio spazio alla discrezionalità dei legislatori nazionali nell'implementazione.

Mentre negli anni '90 la Commissione europea aveva invano presentato delle proposte di direttive sulla tutela e protezione sociale del lavoro atipico tra le quali ha visto effettivamente la luce solo la Direttiva 91/383/CEE sul miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori a tempo determinato ed interinali, l'approccio che è venuto in seguito a prevalere è stato quello antidiscriminatorio. Le direttive 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale e quella 99/70/CE su quello a tempo determinato, entrambe frutto di accordi quadro tra le parti sociali a livello europeo, proibiscono discriminazioni dei lavoratori part-time rispetto a quelli full time e dei lavoratori a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato, a meno che trattamenti diversi non siano giustificati da ragioni obiettive. Le direttive lasciano larghi spazi discrezionali alle legislazioni nazionali nello stabilire le ragioni obiettive o anche, nel caso dei contratti a tempo determinato, la

⁵⁷ Anna Gwiazda, "The Europeanization of flexicurity: the Lisbon Strategy's impact on employment policies in Italy and Poland" in *Journal of European Public Policy*, 18:4, pp. 546-565

⁵⁸ cfr. Walby, S., "The European Union and Gender Equality: Enlargement Varieties of Gender Regimes", *Social Politics* 11, 1, 2004, pp.4-29.

durata massima dei contratti e il numero dei rinnovi, oltre al fatto che escludono dal loro ambito di applicazione le prestazioni di sicurezza sociale che sono lasciate alla competenza del legislatore nazionale. A conferma dell'importanza della legislazione vincolante, queste due direttive, pur se a maglie eccessivamente larghe, hanno, tuttavia, offerto degli strumenti di tutela per contenere gli abusi nel ricorso a questi contratti e nelle relative condizioni di lavoro, grazie soprattutto ad alcune sentenze della Corte di giustizia, particolarmente importanti nel caso italiano in quanto il d.lgs. n. 368 del 2001 ha recepito in modo non soddisfacente la direttiva 99/70/CE sui contratti a termine.⁵⁹ Rispetto all'implementazione di quest'ultima direttiva, però, recentemente, in piena "era di flessicurezza" e dilagare del lavoro a tempo determinato, si sono avute le sentenze della Corte Europea (*Mangold, Angelidaki*, Joined Cases C-378-380/07, [2009] ECR I-3071; e *Sorge*, Case C-98/09, judgment of 24 June 2010) che, per la prima volta, hanno indebolito se non addirittura resa inefficace la clausola di non regresso, che nelle direttive specifica sempre che l'implementazione delle stesse non può dar luogo ad un abbassamento del livello di protezione dei lavoratori nelle legislazioni nazionali.⁶⁰

Più illuminante rispetto alla debolezza delle politiche UE di flessicurezza che pure vi sono esplicitamente richiamate, la Direttiva sui lavoratori interinali, approvata dal Consiglio e dal PE solo nel 2008, dopo interminabili trattative ed insuperate divergenze tra le parti sociali. La direttiva, mentre permette un'ampia liberalizzazione del lavoro interinale, stabilendo che divieti e restrizioni degli stati membri rispetto a questo tipo di impiego sono legittimi solo per determinate e specifiche ragioni di interesse generale, introduce il principio di uguaglianza di trattamento nelle condizioni di base d'impiego tra i lavoratori interinali e i lavoratori impiegati dalla stessa impresa per svolgere il medesimo lavoro (2008/104/CE da implementare entro dicembre 2011). La direttiva stabilisce la base minima di diritti per i lavoratori interinali prevedendo anche l'obbligo di rispettare i divieti di discriminazione previsti nelle direttive del 2000 e, in primis, quello sulla base del sesso e di rispettare le norme esistenti sulla protezione delle donne incinte e in allattamento, ma, al tempo stesso, lascia, ancor più delle precedenti, un'ampia discrezionalità agli Stati membri mediante l'introduzione di varie esenzioni e possibilità di deroghe agli obblighi di parità in materia di regimi professionali di sicurezza sociale.⁶¹

Da questa direttiva esce dunque confermato l'approccio alle tutele e garanzie dei lavoratori atipici a maglie tanto larghe da renderle deboli e aggirabili nella normativa nazionale.

⁵⁹ Cfr. *Laboratorio dei diritti fondamentali* <http://labdf.eu/>

⁶⁰ cfr. [Steve Peers](#), "Non-regression Clauses: The Fig Leaf Has Fallen", *INDUSTRIAL LAW JOURNAL* vol 39 (4) december 2010; *Luisa Corazza*, "Hard Times for Hard Bans: Fixed-Term Work and So-Called Non-Regression Clauses in the Era of Flexicurity" *European Law Journal* Vol 17(3) pages 385–402, May 2011.

⁶¹ Gasanti Lorenzo, "Direttiva Europea n. 2008/104/CE del 19 novembre 2008", *Note Informative* n.44 - aprile 2009.

La strategia di flexicurity, inoltre, comporterebbe un approccio multidimensionale e multilivello secondo linee che già l'Agenda di Lisbona aveva almeno in parte indicato, ma che sono rimaste per lo più inattuata. La flessicurezza comporta un insieme integrato di politiche complementari che, oltre alla regolamentazione del lavoro e alla previdenza sociale, includono innovazione nella produzione e nell'organizzazione produttiva, adeguate politiche di istruzione, formazione e transizione tra istruzione e lavoro, servizi sociali e di cura alle persone e insomma coinvolgono l'intera politica sociale.⁶² Le incongruenze della strategia europea di flessicurezza e lo squilibrio tra flessibilità e sicurezza chiamano in causa la debolezza dell'intera politica sociale europea che non può rimanere ridotta al mero coordinamento delle politiche sociali nazionali, dimostratosi poco efficace, e, dunque, mette in causa indirettamente anche l'assenza di una politica fiscale europea e di politiche economiche europee per la crescita.

Abbiamo bisogno di più Europa sociale e della effettiva integrazione della prospettiva dell'uguaglianza di genere in tutte le politiche.

Benché sia diventato una specie di mantra il bisogno di una UE più sociale e di un welfare europeo in grado di contrastare gli effetti distruttivi del mercato interno sullo stato sociale nazionale, fino ad oggi permane lo squilibrio tra dimensione sociale e economica nell'ordine legale comunitario, come messo in luce anche dalla esiguità della legislazione vincolante nel campo sociale. Questo squilibrio pesa in modo sproporzionato sulle donne, nella diminuzione delle tutele lavorative e nella riduzione delle prestazioni e dei servizi di welfare che le colpisce come lavoratrici e come utenti.

A condizione che dal MAC provengano Raccomandazioni più vincolanti e univoche, anche rispetto al rafforzamento della prospettiva di genere, le iniziative programmate nella strategia Europa 2020, grazie particolarmente alla nuova sensibilità verso la tematica della lotta alla povertà, potrebbero aprire la strada a qualche cambiamento - se dovutamente implementate.

Il nuovo quadro istituzionale e politico che emerge dal Trattato di Lisbona ha le potenzialità di contribuire a correggere almeno in parte lo squilibrio tra sociale e economico, in quanto fa riferimento all'economia sociale di mercato e conferisce un'inedita rilevanza agli obiettivi sociali (art.3), anche se questi non sono accompagnati da nessun significativo trasferimento di competenze all'UE che ne permetta l'effettivo perseguimento. Il Trattato include poi una clausola sociale orizzontale (art.9) che dovrebbe introdurre una forma di mainstreaming della dimensione sociale in tutte le politiche dell'Unione e, soprattutto, conferisce un nuovo valore legale alla Carta dei diritti fondamentali. Nuova forza ne ricevono il diritto fondamentale all'uguaglianza dei sessi e l'insieme dei diritti sociali inclusi nella Carta. Benché accompagnati nella Carta da limitazioni e caveat e indeboliti dalla distinzione tra veri e propri diritti e quelli considerati semplici principi, i diritti

⁶² Cfr. Sciarra S. "Is Flexicurity a European Policy?"

sociali fondamentali hanno la potenzialità di porre limiti all'erosione dei diritti e delle tutele del lavoro e dei welfare nazionali, se la Corte di Giustizia ne darà un'interpretazione in questa direzione.⁶³

Il Trattato e la Carta aprono nuove possibilità e strade per portare avanti obiettivi e sfide politiche che permettano di superare l'attuale crisi sociale di inedita pesantezza per donne e giovani delle fasce sociali più deboli. Gli obiettivi politici più immediati e minimali potrebbero vedere l'approvazione di direttive sulla base delle proposte del PE già menzionate, in particolare quella sul miglioramento della tutela della maternità e quella sul miglioramento della normativa sulla parità retributiva tra lavoratori e lavoratrici. Tra le sfide più ambiziose si potrebbe pensare di stabilire un terreno comune di garanzie legislative per la protezione dei diritti dei lavoratori a prescindere dal tipo di contratto standard o atipico, di approvare una legislazione europea vincolante che specifichi criteri e standard comuni di prestazioni di previdenza sociale che tengano conto anche dei lavori di cura, di approvare una normativa vincolante sugli standard base dei servizi di cura alle persone dipendenti e una direttiva sul riconoscimento di un diritto al reddito minimo garantito come concreto strumento di inclusione sociale e riduzione della povertà.⁶⁴

⁶³ cfr. Costamagna F, "The internal Market and the Welfare State after the Lisbon Treaty", *Observatoire Social Européen Research Paper N.42*; anche Orlandini G., "Libertà economiche e cittadinanza sociale europea" in Elena Paciotti (a cura di), *I diritti fondamentali in Europa*, Viella Roma 2011 ,pp.79-102.

⁶⁴ Cfr. ad esempio le proposte di Ferrera, M. e Sacchi, S. " A more social EU: issues of where and how" in Micossi S. Tosato GL. (eds) *The European Union in the 21st Century. Perspectives from the Lisbon Treaty*. Centre for European Policy Studies, Brussels 2009