

Maria Letizia Zanier

Politiche a sostegno della famiglia e della partecipazione femminile al mercato del lavoro. I congedi parentali

Introduzione

Nei paesi dell'Europa mediterranea, di cui l'Italia fa parte, l'andamento della partecipazione femminile al mercato del lavoro si collega in modo del tutto peculiare alla questione del declino della fecondità. Questi ambiti territoriali costituiscono un caso particolare, dal momento che il nesso causale tra i fenomeni assume una direzione opposta rispetto a quanto si rileva nei paesi del Nord Europa e negli Stati Uniti. E la relazione tra i due fattori va interpretata secondo modalità assai più complesse rispetto ad una semplice incompatibilità tra i ruoli delle donne che sono anche madri¹.

Come emerge da molti riscontri empirici, non è scontato che ad un incrementato livello del lavoro extradomestico delle donne faccia seguito un corrispondente declino nel numero dei figli, come avviene appunto in Italia². I paesi scandinavi rappresentano un esempio di riuscita conciliazione tra esigenze di realizzazione professionale e ruoli riproduttivi e familiari femminili³.

Confrontando le tendenze nei tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro (donne tra i 16 e i 65 anni che lavorano sul totale della popolazione femminile) in Occidente con l'andamento della fecondità, si

¹ J. M. Stycos-R. H. Weller, *Female Working Roles and Fertility*, in "Demography", vol. 4, n. 1, 1967, pp. 210-217.

² Le modalità di associazione tra questi due aspetti rendono il nostro paese un caso paradigmatico nell'ambito dell'area mediterranea poiché rispecchiano una complicata mescolanza di continuità e cambiamento, di tradizione e modernità (F. Bettio-P. Villa, *A Mediterranean Perspective on the Breakdown of Relationship between Participation and Fertility*, in "Cambridge Journal of Economics", vol. 22, n. 2, 1998, pp. 137-171.

³ K.L. Brewster-R.R. Rindfuss, *Fertility and Women's Employment in Industrialized Nations*, in "Annual Review of Sociology", vol. 26, 2000, pp. 271-296.

osserva che oggi alcuni paesi con livelli di fecondità molto bassi presentano un grado relativamente limitato di partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Viceversa, in diverse nazioni ad elevata fecondità sono molte le donne attive nel mercato occupazionale, e ciò indica la presenza di una relazione positiva tra i due fenomeni. Questo dato, apparentemente controintuitivo, rappresenta una recente linea di sviluppo (dal 1995 in poi), dal momento che negli anni settanta la correlazione era di segno negativo, come ci si potrebbe attendere. [...]. Per interpretare la relazione riferita agli anni novanta devono essere individuati due raggruppamenti di paesi: da una parte Svezia, Finlandia, Danimarca e Stati Uniti, dove sia fecondità sia lavoro femminile hanno subito sostanziali incrementi; dall'altra alcuni paesi mediterranei, come Italia, Spagna e Grecia, in cui entrambe le variabili riportano valori piuttosto bassi⁴.

A cosa si devono situazioni così dissimili, a seconda dei contesti territoriali analizzati? Nel corso degli ultimi venticinque anni, in alcune realtà occidentali la popolazione femminile è stata messa nelle condizioni di trovare strategie efficaci per conciliare lavoro e figli, mentre in altri paesi ciò non è avvenuto, determinando un sostanziale declino della fecondità. In Italia, il fenomeno è imputabile soprattutto all'inadeguatezza delle politiche di *welfare* in favore delle donne lavoratrici che sono anche madri, alla rigidità del mercato del lavoro con insufficiente offerta di posti a tempo parziale, limitazioni nei congedi parentali e una carente tutela della maternità. A ciò si deve aggiungere una consolidata resistenza di matrice culturale verso una suddivisione più equilibrata dei compiti di cura e di lavoro domestico tra i partner. Oltre alla componente economico-strutturale legata alla scarsa elasticità del mercato occupazionale, non devono essere messe in secondo piano l'incompatibilità tra orari di lavoro e organizzazione dei servizi alle famiglie e la forte penalizzazione fiscale riservata alle coppie con figli⁵.

L'analisi delle misure di politica sociale e fiscale che riguardano in qualche modo la famiglia mette in luce una complessiva frammentazione degli interventi, che si unisce ad una disomogeneità di trattamento. A livello nazionale, dal dopoguerra ad oggi,

⁴ M.L. Zanier, *Il declino della fecondità nei paesi occidentali*, in "Polis", vol. XVI, n. 3, 2002, pp. 347-373.

⁵ A. Golini, *Condizioni e fattori di contesto della fecondità italiana*, in P. De Sandre, A. Pinnelli e A. Santini (a cura di) *Nuzialità e fecondità in trasformazione: percorsi e fattori del cambiamento*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 511-520.

quattro dimensioni hanno delimitato le politiche in questo campo: un'attenzione maggiore per il matrimonio rispetto alla filiazione, una difficoltà a riconoscere il costo dei figli, un uso della famiglia, anche allargata alla parentela, per razionare le risorse pubbliche e una limitazione degli interventi a favore delle famiglie agli aiuti rivolti alle famiglie povere⁶. Si noti, ad esempio, che nell'Unione europea solo Italia e Spagna non dispongono di un sistema universale di assegni familiari per i figli. In contesti come questi, l'inadeguato sviluppo degli interventi di *welfare* in favore delle famiglie è attribuibile, tra l'altro, alla condivisione di un preciso modello culturale di famiglia ispirato *in primis* alle solidarietà familiari e parentali. In altre parole, i compiti di riproduzione sociale e di cura vengono demandati in larga parte alla solidarietà e al sostegno familiare e intergenerazionale e, di conseguenza, gravano quasi esclusivamente sulla componente femminile della popolazione:

Nei paesi del Sud dell'Europa, dove pure emerge un rinnovato interesse per le politiche sociali per la famiglia, e talvolta, come nel caso italiano, un'attenzione crescente al tema del sostegno alle madri lavoratrici e ad una più equa redistribuzione del lavoro familiare, il modello della cura "diversificata", nel senso di estesa a tutta la rete familiare e parentale, sembra ancora godere di ottima salute. In particolare, le obbligazioni familiari e parentali ci appaiono ancora troppo incoraggiate e le risorse pubbliche destinate alle famiglie ancora troppo limitate per poter parlare di trasformazione del modello tradizionale di "non-politiche familiari"⁷.

E ancora, le evidenze empiriche indicano che nel nostro paese i fattori che rappresentano il salario e il reddito sono significativi non solo nella spiegazione della partecipazione femminile al mercato del lavoro, ma valgono anche per interpretare il tasso di

⁶ C. Saraceno, *Politiche per la famiglia*, in M. Barbagli e C. Saraceno (a cura di) *Lo stato delle famiglie in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 301-310; ID., *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1998. Sul tema delle politiche pubbliche di supporto alle famiglie in Italia, si veda anche P. Sestito, *Le politiche pubbliche di supporto alle famiglie: obiettivi e criticità della situazione italiana*, in Osservatorio nazionale sulla famiglia (a cura di) *Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche*, vol. I, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 143-167.

⁷ M. Naldini, *Le politiche familiari in Europa: modelli in trasformazione*, in Osservatorio nazionale sulle famiglie e le politiche locali di sostegno alle responsabilità familiari (a cura di) *Famiglie: mutamenti e politiche sociali*, vol. I, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 326-327.

fecondità. Per le donne italiane, ad un aumento del livello retributivo corrisponde un decremento nella propensione ad avere figli: i limitatissimi posti di lavoro a tempo parziale disponibili al rientro dalla maternità e l'elevato tasso di disoccupazione femminile le spingono a rinunciare alla maternità, soprattutto se occupano posizioni professionali molto prestigiose e remunerative⁸. Di conseguenza, per interpretare in modo adeguato la relazione tra partecipazione femminile al mercato del lavoro e andamento della fecondità non si può omettere la considerazione del ruolo esercitato dai contesti sociali, economici, politici e culturali in cui le donne, individualmente, sono chiamate a scegliere le strategie riproduttive e ad esercitare le opzioni di tipo occupazionale.

Queste brevi osservazioni inducono a riflettere criticamente sulla condizione attuale dell'Italia come paese con una crescita quasi nulla della popolazione e con il livello di fecondità più basso al mondo. Nella ricerca dei potenziali rimedi ad una situazione per molti versi non più sostenibile occupa un posto di primo piano l'introduzione di misure di politiche pubbliche che da un lato favoriscano l'occupazione femminile – requisito oggi quasi sempre imprescindibile per il mantenimento dell'equilibrio del bilancio economico familiare – e, dall'altro, che rendano possibile in pratica la realizzazione del desiderio di diventare genitori. Anche se bisogna osservare che gli effetti dei provvedimenti legislativi non devono essere sovrastimanti, dato che vanno inquadrati nell'ambito dei contesti di applicazione. In quest'ottica, ad esempio, la misura dei congedi parentali si connota per un potere emancipatorio in relazione ad una più equa distribuzione del lavoro di cura non retribuito tra uomini e donne (nella misura in cui riconosce un buon corrispettivo in sostituzione del mancato reddito e riserva una quota ai padri); ma le sue ricadute devono essere valutate tenendo in conto il funzionamento complessivo del mercato del lavoro (che in Italia permane poco elastico) e il ruolo delle ulteriori politiche occupazionali e di sostegno previste per le madri lavoratrici⁹.

⁸ M.L. Di Tommaso, *A Trivariate Model of Participation, Fertility and Wages: the Italian Case*, in "Cambridge Journal of Economics", vol. 23, n. 5, 1999, pp. 623-640.

⁹ M. Naldini, *op. cit.*, pp. 320-327.

Per le ragioni che abbiamo ricordato appare più che mai opportuno il monitoraggio dell'applicazione di una delle prime misure legislative in questa direzione varate in Italia, e cioè la legge n. 53 dell'8 marzo 2000 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città"¹⁰.

Nel presente saggio vengono presentati e discussi alcuni risultati delle ricerche "L'utilizzo dei congedi parentali prima e dopo l'entrata in vigore della legge 53/2000" di Annalisa De Pasquale e Raffaele Lelleri¹¹ e "La fruizione dei congedi parentali in Italia. Monitoraggio dell'applicazione della legge n. 53/2000 negli anni 2002 e 2003" di Francesca Gavio e Raffaele Lelleri¹², pubblicati nei Rapporti dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia¹³.

Per quanto riguarda la prima, si tratta di una ricerca nazionale condotta nel 2002 sull'utilizzo dei congedi parentali con dati che si riferiscono a due archi temporali di uguale durata (annuale): dal 1 gennaio al 31 dicembre 1999, periodo appena antecedente all'entrata in vigore della legge; dall'1 giugno 2000 al 31 maggio 2001, periodo successivo all'entrata in vigore della misura. I soggetti coinvolti erano, in questo caso, i lavoratori dipendenti pubblici e le lavoratrici autonome (settore privato). I dati relativi ai primi sono stati forniti dalle singole pubbliche amministrazioni, mentre per le seconde si devono alla collaborazione prestata dall'Inps.

La seconda ricerca rappresenta la prosecuzione, anche in senso temporale, della precedente e ha come oggetto il monitoraggio

¹⁰ Complessivamente, il quadro legislativo in riferimento al tema dei congedi parentali è il seguente: direttiva 96/34/Ce del Consiglio europeo del 3 giugno 1996 riguardante l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'Unice, dal Ceep e dalla Ces; legge 8 marzo 2000, n. 53 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città"; decreto legislativo n. 151 del 26 marzo 2001 "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e di sostegno della maternità e della paternità".

¹¹ A. De Pasquale, R. Lelleri, *L'utilizzo dei congedi parentali prima e dopo l'entrata in vigore della legge 53/2000*, in Osservatorio nazionale sulla famiglia (a cura di) *Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche*, vol. I, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 301-326.

¹² F. Gavio, R. Lelleri, *La fruizione dei congedi parentali in Italia. Monitoraggio dell'applicazione della legge n. 53/2000 negli anni 2002 e 2003*, in Osservatorio nazionale sulla famiglia (a cura di) *Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche*, vol. II, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 237-266.

¹³ L'Autrice desidera ringraziare Raffaele Lelleri per la disponibilità dimostrata nel discutere e commentare i dati in corso di pubblicazione.

della fruizione dei congedi parentali in due periodi successivi: dall'1 gennaio al 31 dicembre 2002 e dall'1 gennaio al 31 dicembre 2003. Anche in questo caso i dati riguardano i dipendenti pubblici e le lavoratrici autonome.

1. *Obiettivi e aspetti innovativi del provvedimento*

La legge n. 53/2000, e in particolare gli articoli che disciplinano i congedi parentali, oggetto specifico di questo lavoro, è stata introdotta con l'obiettivo di trovare risposte adeguate all'esigenza di rimodulare i tempi di vita e di lavoro delle famiglie rispetto alla cura dei figli in una realtà sociale, economica e demografica in rapido e costante mutamento. Di converso, le dimensioni e le modalità di fruizione dei congedi parentali si configurano come indicatori efficaci e altamente informativi rispetto alle trasformazioni in atto nell'organizzazione dei ruoli in ambito familiare, dove la condizione femminile è tuttora caratterizzata dalla difficile conciliazione dei compiti domestici ed extradomestici. Ricordiamo che si tratta di periodi di congedo non obbligatori, che sostituiscono l'astensione facoltativa per maternità.

La diffusione della partecipazione al lavoro remunerato tra le coorti di donne adulte oggi più giovani, anche in Italia, che vede una quota crescente di madri di figli in età pre-scolare presenti nel mercato del lavoro [...], costituisce uno dei fattori di organizzazione del tempo familiare a livello quotidiano e di vita più importanti¹⁴.

E la posizione sempre più rilevante occupata in campo legislativo dalle tematiche della conciliazione tra famiglia e lavoro extradomestico testimonia un cambio di rotta compiuto in prospettiva di genere nell'approccio delle politiche di *welfare* ai temi della tutela dell'occupazione femminile e della genitorialità¹⁵.

I principi della conciliazione famiglia-lavoro si delineano in modo evidente nel provvedimento legislativo in questione: favo-

¹⁴ C. Saraceno, *Sociologia della famiglia*, Bologna, il Mulino, 1988, pp. 252-253.

¹⁵ A. Scisci – M. Vinci, *Misure a sostegno dell'occupazione femminile nel quadro delle politiche di conciliazione*, in Osservatorio nazionale sulla famiglia (a cura di) *Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche*, vol. I, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 273-299.

rire interventi che promuovano nella pratica la condivisione di compiti e responsabilità tra i coniugi per quanto riguarda la cura della prole e le altre responsabilità familiari; incentivare e agevolare un pronto reinserimento nel mondo del lavoro della donna dopo la maternità. Come abbiamo anticipato, complessivamente la misura ha l'obiettivo di riorganizzare il rapporto tra tempi di vita (famiglia, figli) e tempi di lavoro. A questo scopo, sono previste disposizioni *ad hoc* per la disciplina dei congedi parentali (da quel momento in poi, in modo sintomatico, non più definiti congedi facoltativi "per maternità" o "per paternità"), da richiedersi da parte del padre e della madre per la cura dei figli¹⁶. Gli aspetti innovativi della legge risiedono soprattutto nel fatto di intendere l'essere genitori come un compito e un ruolo da condividere tra i partner, con gli stessi diritti e doveri nella cura dei figli¹⁷.

Gli obiettivi previsti vengono perseguiti grazie al sostegno economico alle famiglie da parte del ministero del Lavoro, di concerto con il ministero della Solidarietà sociale e il ministero delle Pari opportunità.

Più nel dettaglio, grazie all'introduzione della legge 53/2000 i congedi parentali diventano un *diritto individuale* spettante a tutti i lavoratori – uomini e donne – *indipendentemente* dalla condizione lavorativa dell'altro coniuge, mentre in precedenza il padre poteva astenersi dal lavoro solo se la madre era una lavoratrice subordinata e allo stesso tempo rinunciava al proprio diritto di restare a casa. Entrambi i genitori hanno la facoltà di utilizzare i congedi parentali contemporaneamente e così il padre può usufruire della quota spettante anche durante l'astensione obbligatoria della madre.

¹⁶ Nonché per l'assistenza dei disabili e per la formazione culturale e professionale del lavoratore.

¹⁷ "In questo senso, il testo in questione sembra da un lato tener conto dell'etica della cura e della solidarietà inter e intragenerazionale e tra i generi, dall'altro pare improntato al valore (cruciale nell'ambito delle relazioni sociali in genere e delle relazioni familiari in particolare) della reciprocità. È inoltre chiara la finalità del raggiungimento, attraverso la conciliazione degli impegni lavorativi e delle responsabilità familiari, di entrambi i partner, di una situazione di complessivo benessere individuale e familiare". A tal proposito cfr. A.Scisci-M. Vinci, *op.cit.*, p. 280.

La possibilità di astensione dal lavoro viene prolungata fino agli 8 anni del bambino e ciascun genitore ne ha diritto per un periodo di 6 mesi, fino ad un massimo di 100 11 mesi cumulativi per la coppia.

La legge concede anche alle lavoratrici autonome il diritto al congedo parentale, nella misura di 3 mesi entro il compimento del primo anno del bambino.

Nel periodo di congedo la retribuzione ammonta al 30% dello stipendio in godimento per 6 mesi fino al terzo anno del figlio e fino agli 8 anni in caso di famiglie a basso reddito. Infine, i contratti collettivi di lavoro hanno la facoltà di migliorare queste condizioni, come si è verificato per molte pubbliche amministrazioni i cui contratti collettivi prevedono la retribuzione al 100% dello stipendio nei primi 30 giorni di congedo (ma solo per uno dei due genitori, nel caso siano entrambi pubblici dipendenti).

Alla luce di queste premesse, si può ipotizzare che i congedi parentali rappresentino uno strumento potenzialmente efficace per consentire alle madri e ai padri con figli piccoli di armonizzare meglio i tempi della famiglia e i tempi lavorativi. Vedremo dai dati empirici se e in quale misura lo spirito della legge e i principi che l'hanno orientata abbiano trovato riscontro nell'applicazione pratica. Valuteremo l'impatto del provvedimento in relazione all'utilizzo del congedo da parte dei lavoratori e delle lavoratrici dipendenti da pubbliche amministrazioni, oltre che da parte delle lavoratrici autonome, che hanno partecipato alla ricerca. Saranno messi in evidenza anche eventuali punti di criticità incontrati nella fase di implementazione della legge.

2. Il percorso di ricerca

Le due ricerche vengono discusse congiuntamente, dal momento che la seconda in ordine temporale costituisce la prosecuzione e lo sviluppo della prima. Sottoporremo di volta in volta a comparazione i risultati ottenuti nelle due fasi di rilevazione, con la finalità di comprendere se e, eventualmente, secondo quali tendenze si sia evoluta la fruizione dei congedi parentali dall'introduzione della legge fino al 2003.

In estrema sintesi, le finalità generali che si sono proposte i ricercatori¹⁸ erano da un lato la rilevazione delle dimensioni di utilizzo dei congedi parentali e delle variabili che ne influenzano maggiormente le modalità di fruizione; dall'altro lato, quella di mettere a fuoco il riscontro ottenuto dalla principale innovazione introdotta dalla legge, e cioè il riconoscimento del diritto di richiedere il congedo parentale anche ai padri. La popolazione per la quale sono stati raccolti i dati è formata da lavoratori e lavoratrici dipendenti del settore pubblico (amministrazioni comunali, provinciali e regionali; università statali; enti nazionali come Poste italiane, Trenitalia, Enel, Aci, Inpdap) con una rilevazione a campione; lavoratrici autonome (artigiane, commercianti e coltivatrici dirette) con una rilevazione esaustiva sull'intero universo attraverso dati messi a disposizione dall'Inps¹⁹.

Sono state impiegate tre tipologie di strumenti di rilevazione. Per quanto riguarda gli enti pubblici, un questionario generale contenente quesiti circa l'organico e il numero dei dipendenti che avevano fruito del congedo parentale nei periodi analizzati, che ha consentito di ottenere una serie di dati aggregati; una maschera di rilevazione che richiedeva dati disaggregati per ogni singolo dipendente, e cioè informazioni sull'età del soggetto, sull'età del figlio, sul genere, sulla sede lavorativa, sul livello di retribuzione e sul numero dei giorni fruiti. Per le lavoratrici autonome del settore privato è stata utilizzata una maschera di rilevazione rivolta all'Inps, che mirava ad accertarne l'età, la sede lavorativa, il settore, la qualifica e il numero dei giorni fruiti²⁰.

Il disegno della ricerca ha previsto l'impiego di strumenti analitici di tipo univariato e multivariato in riferimento alle seguenti variabili:

¹⁸ A. De Pasquale, R. Lelleri, *op. cit.*; F. Gavio, R. Lelleri, *op. cit.*

¹⁹ Per i lavoratori dipendenti privati non è stato possibile reperire i dati a causa della mancanza di archivi informatizzati.

²⁰ Complessivamente, la rappresentatività del campione è garantita dalla consistenza numerica dei soggetti inclusi nella rilevazione e dalla stratificazione per settori territoriali.

– variabili dipendenti: l'aver usufruito o meno del congedo parentale; i giorni di congedo utilizzati; il valore dell'indennità di congedo

– variabili indipendenti: anno di utilizzo; area territoriale (raggruppata in classi: Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole); età del lavoratore (raggruppata in classi: ≤ 35 anni, ≥ 35 anni); genere del lavoratore; età del figlio (raggruppata in classi: 0-1 anni, 2-3 anni, 4-8 anni).

Per il settore pubblico, il primo obiettivo consisteva nell'individuazione delle dimensioni dell'utilizzo del congedo parentale sul territorio nazionale e, in particolare: il numero dei fruitori nei periodi considerati in termini assoluti e relativi; le differenze di genere e quelle di tipo territoriale.

Successivamente, è stato operato un confronto temporale sulle dimensioni di utilizzo del congedo in serie storica dal 1999 al 2003, attraverso la comparazione dei dati raccolti nelle due fasi di ricerca.

L'attenzione è stata poi rivolta alle modalità di utilizzo della misura. Il quesito principale questa volta era: *come* viene utilizzato il congedo parentale da parte dei pubblici dipendenti e *quali variabili* ne influenzano i modi di utilizzo? In proposito, sono stati considerati i seguenti aspetti: numero totale dei giorni fruiti dai singoli lavoratori e loro variabilità rispetto al genere, all'età e alla collocazione territoriale; incidenza della retribuzione; fruizione del congedo oltre l'anno di vita del figlio. Anche le modalità di utilizzo del congedo sono state oggetto di comparazione in prospettiva temporale dal 1999 al 2003.

Per il settore privato, l'analisi è stata circoscritta ad alcune categorie di lavoratrici autonome (artigiane, commercianti e coltivatrici dirette), secondo i seguenti aspetti: percentuale di utilizzo del congedo parentale nei diversi settori di lavoro; giorni totali usufruiti; differenze territoriali.

3. Risultati

3.1 *Le dimensioni della fruizione da parte dei dipendenti pubblici.* Questa sezione presenta una serie di dati puramente descrittivi che riguardano il numero di fruitori del congedo parentale, le differenze di genere e quelle territoriali, considerati in modo aggregato per ciascun ente pubblico sottoposto alla rilevazione. Nelle pagine successive, attraverso dati disaggregati, verranno evidenziate le modalità di tale utilizzo, mettendo in relazione ciascun fruitore con le principali variabili indipendenti incluse nel disegno della ricerca²¹.

Come si è detto, il provvedimento legislativo oggetto di studio ha esteso la possibilità di fruizione del congedo parentale anche ai padri, mentre in precedenza tale diritto era riconosciuto solo nel caso in cui la madre vi rinunciasse.

Le due tabelle che seguono mostrano l'andamento dell'utilizzo del congedo parentale secondo il genere.

Tab. 1 – Utilizzatori del congedo parentale, per genere e per periodo (% sui dipendenti totali per genere) (1999 e 2000/2001)

%	Periodo 1	Periodo 2
Utilizzatori M su tot dipendenti M	0,3	1,2
Utilizzatrici F su tot dipendenti F	4,0	5,2

Fonte: De Pasquale e Lelleri (2005)

La tabella 1 riporta in percentuale il numero degli utilizzatori rispetto al totale dei dipendenti per genere, prima e immediatamente dopo l'entrata in vigore della legge. Emerge l'effettivo incremento dei fruitori dal primo al secondo periodo: tra gli uomini si passa dallo 0,3% all'1,2%; tra le donne dal 4% al 5,2%.

²¹ Alle due fasi di ricerca hanno preso parte complessivamente circa 200 enti pubblici. A proposito della struttura di questa parte del campione, è necessario tenere presente che sussiste una più elevata femminilizzazione degli enti pubblici del Nord e del Centro, rispetto a quanto avviene al Sud. Questa caratteristica è potenzialmente in grado di influire sull'entità e sulle modalità di fruizione del congedo parentale.

Tab. 2. *Utilizzatori del congedo parentale, per genere e anno di fruizione (% sui dipendenti totali per genere) (2002 e 2003)*

%	2002	2003
Utilizzatori M su tot dipendenti M	1,8	1,8
Utilizzatrici F su tot dipendenti F	6,1	6,0
<i>Utilizzatori tot su tot dipendenti</i>	<i>4,1</i>	<i>4,1</i>

Fonte: Gavio e Lelleri (2005)

Analogamente, la tabella 2 indica che nei periodi relativi alla seconda fase di ricerca circa 6 donne su 100 hanno fruito del congedo parentale, mentre tra gli uomini la percentuale relativa si aggira quasi al 2%.

Da questi dati risulta che l'utilizzo della misura presenta andamenti del tutto disomogenei a seconda del genere e che tali differenze restano piuttosto costanti nel tempo, con un lieve incremento complessivo negli anni 2002 e 2003. Dopo i primi tre anni di applicazione della legge, la tendenza sembra essersi stabilizzata.

Le tabelle 3 e 4 illustrano l'utilizzo del congedo parentale in relazione alla collocazione territoriale.

Tab. 3. *Utilizzatori del congedo parentale per genere e per area territoriale (% utilizzatori M su Tot. dipendenti M e % utilizzatrici su Tot. dipendenti F) (1999 e 2000/2001)*

	Utilizzatori M su tot dipendenti M	Utilizzatrici F su tot dipendenti F
Nord-Ovest	0,9	4,6
Nord-Est	0,9	5,7
Centro	0,9	5,2
Sud e Isole	0,3	1,7
<i>Totale</i>	<i>0,7</i>	<i>4,6</i>

Fonte: De Pasquale e Lelleri (2005)

Data la stabilità nel tempo nella consistenza numerica complessiva del campione, appare legittimo comparare i risultati ottenuti nelle due fasi di rilevazione

La tabella 3 non distingue tra i due periodi immediatamente precedenti e successivi all'introduzione della legge, al fine di non frammentare eccessivamente il campione. Indica complessivamente una maggiore propensione all'utilizzo dei congedi parentali nei dipendenti pubblici, sia maschi che femmine, che abitano al Nord e al Centro, rispetto ai loro omologhi del Sud e delle Isole. In tutti gli ambiti territoriali, le madri usufruiscono dei congedi parentali in misura significativamente maggiore rispetto ai padri.

Tab. 4. *Utilizzatori del congedo parentale per genere, per area territoriale e anno di fruizione(% sui dipendenti totali per genere) (2002 e 2003)*

	2002		2003	
	Utilizzatori M su tot dipendenti M	Utilizzatrici F su tot dipendenti F	Utilizzatori M su tot dipendenti M	Utilizzatrici F su tot dipendenti F
Nord-Ovest	1,5	6,9	1,6	6,8
Nord-Est	1,8	6,6	2,0	6,6
Centro	1,8	5,3	1,9	5,8
Sud e Isole	1,1	2,9	1,1	2,7
<i>Totale</i>	<i>1,5</i>	<i>5,7</i>	<i>1,6</i>	<i>5,8</i>

Fonte: Gavio e Lelleri (2005)

La tabella 4 sposta il confronto agli anni 2002 e 2003. La tendenza indicata nella tabella precedente è sostanzialmente confermata da questi dati. Inoltre, la fruizione resta piuttosto costante nei due anni considerati. In sintesi, in relazione al genere, si conferma un maggiore utilizzo dei congedi da parte delle madri rispetto ai padri in entrambi i periodi. In relazione alla collocazione territoriale, si rileva una fruizione più elevata al Nord e al Centro rispetto al Sud e alle Isole sia nel 2002 sia nel 2003. Dal confronto tra questi due anni emerge una tendenza alla stabilizzazione nelle percentuali degli utilizzatori.

Riprendiamo brevemente i termini della comparazione tra i periodi considerati nelle due fasi di ricerca per quanto riguarda le dimensioni dell'utilizzo del congedo parentale. In questo modo, è

possibile ricostruire eventuali differenze nella fruizione a distanza di tre anni dall'approvazione della legge²².

In primo luogo, il tasso di utilizzo si presenta in costante aumento: sul totale dei dipendenti pubblici coinvolti nella ricerca, nel 1999 ha utilizzato il congedo parentale il 2,2%; nel periodo 2000-2001 il 3,3%; nel 2002 e nel 2003 il 4,1%. Le percentuali di fruizione da parte dei padri che lavorano presso amministrazioni pubbliche registrano un incremento costante: nel 1999 sono lo 0,3% sul totale dei dipendenti maschi, nel 2000-2001 sono l'1,2% e nel 2002-2003 sono l'1,8%.

Se ne deduce che la legge n. 53/2000, che ha permesso anche ai genitori maschi di fruire del congedo parentale indipendentemente dalla condizione lavorativa della moglie, ha incrementato la fruizione da parte degli uomini, rappresentando quindi un passo in avanti verso la parità tra uomo e donna nella cura dei figli²³.

Tuttavia, permangono forti differenze di genere: infatti, nel 1999 ha utilizzato il congedo parentale il 4% delle donne sul totale delle lavoratrici, nel 2000-2001 il 5,2% e nel 2002-2003 circa il 6%.

Quanto alla dimensione territoriale, in tutti i periodi considerati i dipendenti pubblici del Nord tendono a fruirne in misura maggiore rispetto a quelli del Centro e del Mezzogiorno.

3.2 Le modalità di fruizione da parte dei dipendenti pubblici. Secondo quali modalità ha luogo la fruizione dei congedi parentali da parte dei genitori che sono dipendenti pubblici e quali variabili ne influenzano l'utilizzo? Per rispondere a questa domanda si possono individuare due indicatori della variabile dipendente oggetto di studio (le modalità di utilizzo del congedo parentale), e precisamente il numero dei giorni fruiti e il livello dell'indennità percepita. Si noti che in questo caso abbiamo a che fare con dati disaggregati, dato che l'unità di analisi non è più costituita da ogni ente datore di lavoro, bensì dai comportamenti di

²² Il confronto deve essere improntato alla cautela, dal momento che il secondo periodo della prima fase di ricerca (quello immediatamente successivo all'approvazione della legge) non corrisponde ad un anno solare (1 giugno 2000-31 maggio 2001). Inoltre, i campioni sottoposti a rilevazione non sono del tutto omogenei nelle due fasi.

²³ F. Gavio, R. Lelleri, *op. cit.*, p. 250.

ciascun lavoratore che ha usufruito del congedo parentale. Il fuoco dell'analisi si sposta così dai tassi di utilizzo alle caratteristiche degli utilizzatori.

La successiva tabella 5 riguarda le percentuali dei lavoratori che hanno utilizzato il congedo, a seconda del numero di giorni fruiti e del genere. Anche qui non vengono operate distinzioni tra il primo e il secondo periodo, per quanto riguarda la prima fase di ricerca (1999 e 2000/2001). Il dato che spicca in modo evidente è quello relativo al diverso comportamento tra madri e padri: 7 uomini su 10 scelgono di usufruire al massimo di 30 giorni di congedo e quasi 9 su 10 al massimo di 60 giorni (70,4% + 18,8%). Tra le madri, al contrario, 1 su 3 utilizza più di 90 giorni di congedo (10,2% + 8% + 14,4%).

Tab. 5. Utilizzatori del congedo parentale in un anno solare, per numero di giorni fruiti (in fasce) e per genere (% per genere) (1999 e 2000/2001)

	M	F	Totale
Fino a 30 giorni	70,4	38,2	44,8
Da 31 a 60 giorni	18,8	16,4	16,9
Da 61 a 90 giorni	5,1	12,7	11,2
Da 91 a 120 giorni	2,4	10,2	8,6
Da 121 a 150 giorni	1,6	8,0	6,7
Oltre 150 giorni	1,7	14,4	11,8
Totale	100	100	100

Fonte: De Pasquale e Lelleri (2005)

Anche nella seconda fase di ricerca (2002 e 2003) le madri e i padri dipendenti pubblici mostrano di assumere comportamenti molto polarizzati rispetto al numero dei giorni in cui scelgono di astenersi dal lavoro. Più di 8 uomini su 10 utilizzano al massimo 1 mese di congedo (82,7% nel 2002; 83,2% nel 2003) e solo 1 lavoratore su 10 resta a casa al massimo 60 giorni. Per quanto riguarda le madri, invece, il 53,6% nel 2002 e il 55,3% nel 2003 decide di utilizzare solo il primo mese, mentre complessivamente quasi 1 lavoratrice su 10 opta per 2 o 3 mesi di congedo (Tab. 6).

Tab. 6. *Utilizzatori del congedo parentale per numero di giorni fruiti (in fasce), per genere e anno di fruizione (% per genere) (2002 e 2003)*

%	2002			2003		
	M	F	Totale	M	F	Totale
Fino a 31 giorni	82,7	53,6	59,5	83,2	55,3	61,0
Da 32 a 62 giorni	10,3	15,3	14,3	10,5	16,0	14,9
Da 63 a 93 giorni	3,0	9,2	8,0	3,0	9,0	7,8
Da 94 a 124 giorni	2,4	7,6	6,6	2,0	7,1	6,1
Da 125 a 155 giorni	0,7	5,7	4,7	0,6	5,3	4,3
Oltre 155 giorni	0,9	8,6	7,0	0,6	7,2	5,9
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fonte: Gavio e Lelleri (2005)

Alla luce di questi dati appare legittimo ipotizzare che i genitori decidano che sia il padre a prendere il congedo retribuito per intero, poiché nella maggior parte dei casi esso ha lo stipendio più elevato, perciò l'economia familiare risentirebbe molto di un'eventuale decurtazione delle stipendio²⁴.

Questo andamento appare nel complesso confermato dalla considerazione dell'incidenza della retribuzione sulle modalità di fruizione del congedo²⁵. La seguente tabella 7 si riferisce alle percentuali di utilizzatori, secondo la fascia di retribuzione e il genere, negli anni relativi alla seconda fase di ricerca (2002 e 2003).

Tab. 7. *Utilizzatori del congedo parentale per fascia di retribuzione, per genere e anno di fruizione (% per genere) (2002 e 2003)*

%	2002			2003		
	M	F	Totale	M	F	Totale
80% o 100%	71,0	53,2	56,8	70,8	52,5	56,2
30%	22,4	59,4	52,0	21,6	60,5	52,5
non retribuiti	20,2	25,3	24,3	19,6	23,9	23,0

Fonte: Gavio e Lelleri (2005)

²⁴ F. Gavio, R. Lelleri, *op. cit.*, p. 253.

²⁵ Nella pubblica amministrazione i giorni di congedo vengono retribuiti generalmente per intero nel primo mese e al 30% dello stipendio nei mesi successivi fino al terzo anno di vita del bambino. Non vengono retribuiti i mesi di congedo tra i 3 e gli 8 anni del bambino.

L'appartenenza di genere rappresenta una variabile indipendente ancora una volta cruciale nella determinazione delle modalità di utilizzo del congedo parentale, dal momento che tendenzialmente è il padre a prendere il periodo retribuito per intero, secondo quella che può essere interpretata come una vera e propria strategia familiare di suddivisione dei compiti riproduttivi e produttivi tra i partner. Inoltre, i dati indicano un calo nella fruizione del congedo dal primo al secondo anno in tutte le fasce retributive, eccetto quella al 30% dove le madri utilizzatrici sono in lieve aumento.

Si possono avanzare alcune ipotesi per cercare di comprendere il significato di queste evidenze empiriche, anche se è opportuno ricordare che i dati disponibili nulla ci dicono circa le motivazioni a cui il fenomeno sarebbe riconducibile. I padri potrebbero avere la propensione a fruire del solo mese di congedo retribuito al 100%, per soddisfare meglio le necessità economiche della famiglia, perché nel nostro paese il tasso di occupazione femminile è strutturalmente inferiore a quello maschile o anche per ragioni sociali, culturali o psicologiche.

Adottando le medesime cautele a cui si è fatto riferimento nella sezione precedente, confrontiamo gli andamenti delle modalità di utilizzo del congedo parentale nelle due fasi di ricerca. In sintesi, i dati indicano in primo luogo che rispetto al periodo 1999/2001, negli anni 2002 e 2003 si registra un aumento di coloro che prendono al massimo 1 mese di congedo. Inoltre, si osserva un progressivo consolidamento della categoria che sceglie il periodo retribuito al 100%. Dal 1999 al 2003 crescono complessivamente i padri che scelgono di restare a casa per accudire i figli, anche se le madri rimangono le maggiori utilizzatrici. In questa prospettiva, la misura potrebbe avere centrato almeno in parte gli obiettivi per i quali era stata introdotta, alla luce dell'incrementato coinvolgimento dei padri nella cura della prole. Tuttavia, molto deve essere ancora fatto nella conciliazione tra tempi familiari e lavorativi, allo scopo di rendere meno salienti differenze di genere tuttora ampiamente rilevabili.

3.3 *I congedi parentali tra le lavoratrici autonome*²⁶. Con l'approvazione della legge n. 53/2000 il diritto ai congedi parentali è stato esteso alle lavoratrici autonome: esso consta nella possibilità di astenersi dal lavoro per le madri di bambini nati a decorrere dall'1 gennaio 2000²⁷, per la durata massima di 3 mesi entro il compimento del primo anno del bambino. In questo periodo viene riconosciuto il 30% della retribuzione in godimento. Si noti che ai padri lavoratori autonomi non è riconosciuto un analogo diritto.

La ricerca ha coinvolto coltivatrici dirette, artigiane e commercianti. La rilevazione non è campionaria, ma è stata condotta sull'intero universo in base a dati forniti dall'Inps.

Tab. 8. *Utilizzatrici del congedo parentale per settore, per area territoriale e anno di fruizione (% per settore ed area territoriale) (2002 e 2003)*

%	2001			2002		
	Artigiane	Coltivatrici dirette	Commercianti	Artigiane	Coltivatrici dirette	Commercianti
Nord-Ovest	22,1	31,4	16,2	18,0	25,5	16,4
Nord-Est	32,1	28,3	28,7	27,9	29,3	27,5
Centro	24,2	17,5	23,1	25,3	18,0	18,2
Sud e Isole	21,6	22,8	32,0	28,8	27,3	37,9
<i>Totale</i>	100	100	100	100	100	100

Fonte: Gavio e Lelleri (2005)

Come si osserva nella tabella 8, le diverse categorie di lavoratrici autonome incluse nella ricerca evidenziano andamenti non del tutto convergenti nelle percentuali di utilizzo del congedo parentale.

Considerando le artigiane, la maggior parte che ne ha usufruito vive nel Nord-Est, anche se in prospettiva temporale si assiste ad un progressivo decremento nell'utilizzo in quest'ambito territoriale. Nel Sud e nelle Isole la tendenza è opposta.

²⁶ I dati che presentiamo si riferiscono alla seconda fase di ricerca (2002 e 2003).

²⁷ Di conseguenza, il 2001 è il primo anno intero in cui è stata applicata la normativa e per il quale si possono ottenere dati completi.

Per quanto riguarda le coltivatrici dirette, la maggiore percentuale di utilizzatrici si trova complessivamente al Nord, anche se nel Nord-Ovest si assiste ad un decremento relativo nel tempo. I dati indicano che nel Mezzogiorno le lavoratrici autonome nel settore agricolo che optano per il congedo parentale sono progressivamente in aumento.

Le commercianti che fruiscono della misura si trovano per circa il 30% al Sud e nelle Isole. In quest'ambito territoriale, la categoria mostra di gradire sempre di più questa opportunità, diversamente da quanto avviene al Nord e al Centro.

Considerazioni conclusive

Ripercorriamo brevemente i principali risultati della ricerca con l'obiettivo di mettere in evidenza i risvolti applicativi più interessanti della legge n. 53/2000.

Come emerge dalla prima fase di rilevazione, si assiste ad un aumento generalizzato dell'utilizzo del congedo parentale dopo l'entrata in vigore del provvedimento. Un incremento tendenziale si registra anche nel corso del primo anno compreso nella seconda fase di ricerca (2002), mentre nel 2003 l'andamento sembra stabilizzarsi.

I dati suggeriscono una sostanziale disparità di genere nell'utilizzo della misura, che si conferma nel tempo. In proposito, si considerino il numero delle giornate fruita e la presenza o l'assenza della retribuzione durante l'astensione per i pubblici dipendenti. I padri tendono ad optare in prevalenza per il primo mese di congedo a stipendio pieno: il fattore retributivo gioca un ruolo sostanziale nella scelta dell'astensione dal lavoro, soprattutto per i padri.

Anche il contesto territoriale di riferimento rappresenta una discriminante cruciale per le scelte dei genitori che sono anche lavoratori: al Nord i tassi di utilizzo dei congedi parentali restano più consistenti rispetto a quanto avviene nel Mezzogiorno, mentre il Centro si colloca in una posizione intermedia.

Per quanto riguarda le lavoratrici autonome, nei due anni considerati si registra in assoluto una tendenza verso l'aumento nella fruizione del congedo parentale, che si deve sostanzialmente alle madri che vivono al Sud e nelle Isole.

Alla luce di questi risultati, possiamo concludere che attraverso il provvedimento legislativo di cui abbiamo analizzato alcuni effetti è stato compiuto un passo significativo nella direzione della ricomposizione dell'identità femminile tra privato e pubblico nei diversi aspetti che si concretizzano nei ruoli di madre e di lavoratrice. E questo comporta ricadute positive anche sull'armonizzazione delle responsabilità familiari riconosciute ad entrambi i partner. Ma parte del cammino resta ancora da percorrere.