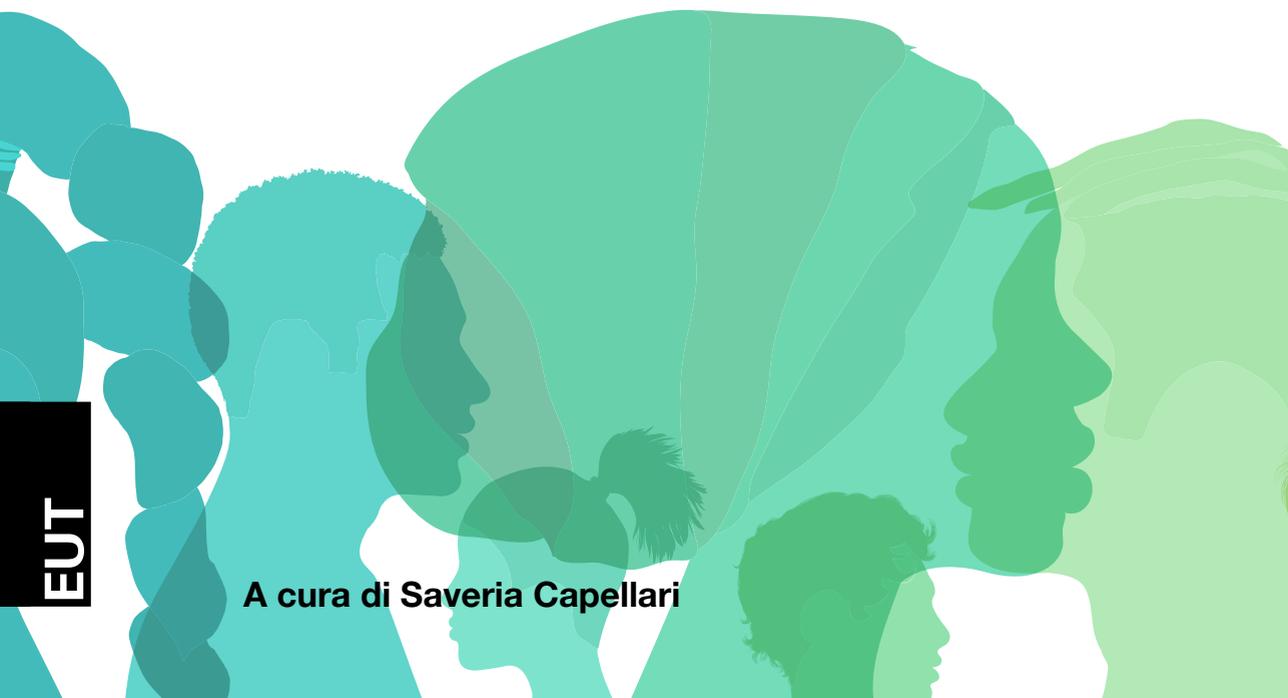


**Centro interdipartimentale di ricerca
per gli studi di genere**

**Dipartimento di Scienze economiche,
aziendali, matematiche e statistiche**

Parità: a che punto siamo?

**Contributi per un dialogo
interdisciplinare**



EUT

A cura di Saveria Capellari

Impaginazione
Elisa Widmar

© copyright Edizioni Università di Trieste, Trieste 2024

Proprietà letteraria riservata.

I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, le fotocopie e altro) sono riservati per tutti i paesi.

ISBN 978-88-5511-568-1 (print)

ISBN 978-88-5511-569-8 (online)

EUT Edizioni Università di Trieste

Via Weiss, 21 – 34128 Trieste

<http://eut.units.it>

<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

**Centro interdipartimentale di ricerca
per gli studi di genere**

**Dipartimento di Scienze economiche,
aziendali, matematiche e statistiche**

Parità: a che punto siamo?
Contributi per un dialogo interdisciplinare

A cura di Saveria Capellari

Sommario

- 7 Permanere della disparità e cambiamento. Riflessioni introduttive
Saveria Capellari
- Due aspetti estremi: violenza e povertà*
- 33 Misure di contrasto alla violenza maschile contro le donne: un'analisi degli sviluppi negli ultimi decenni in Italia
Patrizia Romito, Natalina Folla
- 51 La povertà è neutrale rispetto al genere? Una stima multidimensionale del *gender poverty gap* nei paesi europei
Elena Podrecca, Laura Chies
- Lavoro e lavoro per il mercato*
- 75 Il lavoro domestico: dalla diseguaglianza di genere alla produzione domestica
Maurizio Zenezini, Saveria Capellari
- 103 Occupazione, innovazione e cambiamento tecnologico
Laura Chies
- 127 Evoluzione del *gender gap* nell'accademia: il caso di medicina
Francesca Larese Filon
- 137 Essere donna imprenditrice in Italia
Rubina Romanello, Leyla Vesnic, Carmen Micoli, Donata Vianelli
- Benessere e conciliazione vita lavoro. Aspetti giuridici e politiche aziendali e sociali*
- 159 Discriminazione di genere e misure a sostegno della cura/conciliazione nel settore privato
Roberta Nunin, Andrea Zubin
- 183 Discriminazione di genere e misure a sostegno della cura/conciliazione nel settore pubblico
Maria Dolores Ferrara, Costanza Ziani

204 Conciliazione vita-lavoro e soddisfazione lavorativa: uomini e donne a confronto
Grazia Garlatti Costa

224 Cosa sappiamo sul legame causale tra lavoro e salute? Evidenze empiriche su
donne e uomini in una società che invecchia
Ludovico Carrino, Chiara Ardito, Silvia Matalone

Uno sguardo al mondo arabo

247 “Noi e loro”: una riflessione su donne, femminismi e Islam
Cristiana Baldazzi

265 Un’analisi critica della questione donne e lavoro nella regione araba
Maria Cristina Paciello

289 La risposta del diritto alla violenza contro le donne in area MENA
Deborah Scolart

Una riflessione sulla leadership politica

305 “A Leadership of Joy”? Ridefinire, reinterpretare, risignificare la leadership
politica delle donne
Elisabetta Vezzosi

Discriminazione di genere e misure a sostegno della cura/conciliazione nel settore pubblico*

MARIA DOLORES FERRARA, COSTANZA ZIANI

SOMMARIO: 1. IL CONTESTO DELLE POLITICHE DI PARI OPPORTUNITÀ NEL LAVORO PUBBLICO. – 2. IL SISTEMA DI *GOVERNANCE* DELLE PARI OPPORTUNITÀ NEL LAVORO PUBBLICO E I DISPOSITIVI PROMOZIONALI. – 3. LE MISURE DI CONCILIAZIONE VITA E LAVORO COME DISPOSITIVI PROMOZIONALI ANCHE DELLE PARI OPPORTUNITÀ: LO STRUMENTO DEL LAVORO AGILE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE – 4. *PART-TIME*, *WELFARE* INTEGRATIVO PUBBLICO E *WORK-LIFE BALANCE*: LUCI E OMBRE.

ABSTRACT

Il contributo intende approfondire il tema delle misure a sostegno della work-life balance nella pubblica amministrazione in un'ottica di genere, focalizzando l'attenzione sul relativo sistema di governance e sui dispositivi promozionali. In particolare, lo scritto non solo si concentra sullo strumento del lavoro agile, ma prende altresì in considerazione il part-time e il welfare integrativo come istituti utili alla conciliazione vita-lavoro all'interno delle pubbliche amministrazioni.

The paper aims to explore the topic of measures to support work-life balance in public administration from a gender perspective, focusing on the related governance system and promotional devices. In particular, the paper not only focuses on the tool of agile working, but it also considers part-time and supplementary welfare as useful work-life balance tools within public administration.

¹ Pur essendo frutto di una comune riflessione, i paragrafi 1 e 2 di questo contributo è stati scritti da Maria Dolores Ferrara, i restanti paragrafi 3 e 4 da Costanza Ziani.

PAROLE CHIAVE: *pari opportunità, pubblica amministrazione, conciliazione vita-lavoro, governance, strumenti.*

KEYWORDS: gender equality, public administration, work-life balance, governance, tools.

1. Il contesto delle politiche di pari opportunità nel lavoro pubblico

La lunga marcia verso l'affermazione di strumenti di contrasto alle discriminazioni e di promozione delle pari opportunità tra uomini e donne nel lavoro, in Italia, è stata contrassegnata da battute di arresto ma anche da importanti evoluzioni. Nella regolamentazione del lavoro delle donne, fin dai principi fondanti affermati dalla Costituzione all'art. 37 e, successivamente, nella legislazione nazionale successiva, il tema della tutela dei diritti delle lavoratrici si intreccia indissolubilmente con quello della protezione, non solo della maternità biologica (del corpo delle donne), ma anche di quella che la Costituzione chiama "l'essenziale funzione familiare" della donna lavoratrice. Tuttavia, è proprio questa relazione (tra lavoro produttivo e lavoro di cura) che, quanto alle tutele giuridiche, ha subito dall'entrata in vigore della Costituzione una trasformazione significativa, perché al modello "protettivo", che ha lasciato una traccia importante nell'art. 37 Cost., si è progressivamente sostituito un modello emancipatorio, essenzialmente costruito sul principio di non discriminazione, di fonte euro-unitaria, modello, peraltro, soggetto alla profonda evoluzione che vive il diritto antidiscriminatorio (così Tarquini, 2022, 108). Questa premessa di metodo e di merito è necessaria non solo per descrivere lo stato dell'arte del diritto "femminile" nel lavoro privato, ma essa è funzionale ad inquadrare anche le emergenti complessità collegate all'attuazione degli strumenti e alle politiche delle pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni (Ferrara, 2017, p. 157).

In questa porzione dell'ordinamento, lo *stress test* dei congegni giuridici pare un'operazione più complicata da farsi in ragione di due premesse di contesto: in primo luogo, i dati (apparentemente rassicuranti) e, in secondo luogo, l'esistenza di un principio inossidabile consacrato nel lavoro pubblico (e non nel privato, dove esistono i divieti di discriminazione in ragione dei fattori protetti, tra cui il genere, ma non l'obbligo di garantire la parità di trattamento), per effetto del quale sussiste il principio di parità di trattamento nell'ambito dei rapporti di lavoro pubblico, sancito oggi dall'art. 45, co. 2, D.Lgs n. 165 del 30 marzo 2001. Le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi.

In relazione al primo profilo, quello che attiene alle scelte di *policy making* anche in relazione alla dimensione quantitativa dei fenomeni che si intendono affrontare/regolare, va rimarcato che la Pubblica Amministrazione italiana sia, attualmente, popolata in larga maggioranza da donne (il 58,8% della forza lavoro) e che negli ultimi dieci anni la componente maschile sia diminuita del 9,7% a fronte di un incremento della presenza femminile del 5,5% (Corte dei Conti, 2023). Questo quadro, apparentemente in grado di sterilizzare qualsivoglia pulsione ad

approfondire la tematica in considerazione di un quadro fattuale e normativo apparentemente tranquillizzante, cela non pochi profili di complessità e disvela, per contro, l'esigenza di indagare le questioni emergenti da altre angolazioni.

Le condizioni di contesto, infatti, possono essere lette anche da altre angolazioni, decisamente meno rassicuranti.

[proposta di revisione] Per esempio, la traduzione applicativa da parte della Corte di Cassazione ha fortemente ridimensionato l'effetto deterrente del principio di parità di condizioni contrattuali sancito nel Testo unico sul pubblico impiego. Per la Suprema Corte¹, infatti, la portata precettiva del citato articolo 45, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, va intesa come obbligo per il datore pubblico di conformarsi alle previsioni della contrattazione collettiva, ma non costituisce parametro per giudicare delle eventuali differenziazioni operate in quella sede. Ciò significa che eventuali disposizioni collettive, apparentemente neutre, che però possono in realtà impattare sul complessivo trattamento economico-normativo -ad esempio, perché collegano l'erogazione del trattamento accessorio agli obiettivi di *performance*, a loro volta dipendenti anche da una serie di variabili *gender sensitive*, come la natura degli incarichi, le modalità e la tipologia di impiego (modalità agile, *part-time*), la flessibilità oraria- sarebbero giudicate conformi al dettato normativo dell'art. 45, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, poiché coerenti con le previsioni collettive che possono operare, in definitiva, delle differenziazioni, fermi restando, ovviamente, i divieti di discriminazione.

Quanto alla seconda osservazione di contesto, seppure i dati sembrano tranquillizzanti, va rimarcato che anche in una recente analisi della Corte dei Conti contenuta nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato (Corte dei Conti, 2023), la percentuale di donne nelle posizioni di vertice delle amministrazioni pubbliche continua a essere più bassa di quella degli uomini, apparendo una tendenza ormai consolidata in questi termini da oltre un decennio (D'Alterio, 2023, p. 787). Relativamente a tali posizioni (vertici amministrativi e alta dirigenza), nell'Area Funzioni centrali gli uomini sono il 53,5% contro il 46,7% delle donne, mentre nell'Area Funzioni locali sono uomini il 58,9%. Se si considerano i soli dirigenti di prima fascia, nelle amministrazioni in cui è presente il doppio ruolo della dirigenza come nelle amministrazioni ministeriali, il 63% è costituito da uomini a fronte del 37% costituito da donne, nonostante, in queste amministrazioni, la consistenza complessiva di dipendenti di genere femminile sia pari al 53% (per cui, sul piano quantitativo, nei ministeri sono presenti più donne che uomini). Nella carriera prefettizia, sebbene le donne siano più della metà (664 contro 480 uomini), il più alto grado di prefetto è ricoperto prevalentemente da

¹ Cass., sez. lav., 20 gennaio 2014, n. 1037; Cass., sez. lav., 7 ottobre 2022, n. 29202, tutte in *Banche Dati De Jure*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano.

uomini (le donne sono 75 su 171, pari al 43,8%). E ancora, con riferimento alla magistratura ordinaria, pur se dal 1987 la percentuale di donne vincitrici al concorso in magistratura sia superiore a quella degli uomini, l'assegnazione degli incarichi direttivi e semi-direttivi avviene prevalentemente a beneficio degli uomini: sono uomini il 70,5% dei magistrati che esercitano funzioni direttive e il 57% dei magistrati che esercitano funzioni semi-direttive (D'Alterio, 2023, p. 788).

A queste considerazioni, si aggiungono le poco esaltanti conclusioni che si possono trarre dal *report*, pubblicato recentemente, dall'Anvur – l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca – pubblicato a gennaio 2024 (Anvur, 2024). I dati più preoccupanti, infatti, riguardano le dinamiche delle carriere sia nel momento dell'accesso ai corsi di dottorato sia in relazione alle progressioni ai vertici della piramide accademica.

Può anticiparsi, fin d'ora, che l'attuale panorama della ricerca italiana in relazione al *gender gap* assomiglia non più a una piramide ma a un'ellisse schiacciata, dove al punto di inizio e al punto di arrivo della carriera accademica si verifica una drastica riduzione della presenza femminile.

Diversamente da quanto osservato rispetto agli iscritti e alle iscritte dei corsi di laurea, nel rapporto Anvur si considera come un risultato dalla valenza positiva il fatto che non vi è grande differenza tra la componente maschile e quella femminile a livello di ammissioni al dottorato e agli assegni di ricerca, con una quota di dottorande pari al 47,8% e di dottorandi pari al 52,2% nell'anno accademico 2021/22. Si certifica, infatti, che negli ultimi quattro anni si è verificato un sorpasso del numero di dottorandi e di assegnisti uomini rispetto alle donne (Anvur, 2024, p. 14). Sempre secondo l'Anvur, per quanto riguarda i dottorati, la tendenza di decrescita del numero di dottorande dal 2011/12 fino al 2020/21 e il contestuale incremento del numero di uomini, «ha portato alla perfetta parità di genere nell'A.A. 2017/18».

È evidente, infatti, che bisogna indagare le cause “della perfetta parità”, al fine di scongiurare una lettura del dato che trascura l'insorgenza di criticità che, in questi anni, hanno reso particolarmente difficile o poco attrattivo per la componente femminile l'avvio del percorso del dottorato di ricerca, tra cui rilevano, senza altro, l'aumento degli ostacoli in termini di conciliazione vita/lavoro, a causa dei tagli ai servizi e delle politiche pubbliche di *austerità* nelle università e, in generale, nel settore pubblico, l'insorgenza di ulteriori barriere all'ingresso, legate (anche) alla difficoltà di garantire percorsi stabili di carriera dopo gli studi dottorali, l'esistenza di possibili meccanismi di *gate keeper*, come, per esempio, i criteri di composizione delle commissioni di concorso e le modalità non *blind* nella valutazione dei/le candidate su cui può incidere la presenza di stereotipi di genere.

Si conferma, purtroppo, una situazione preoccupante anche ai vertici della piramide. In relazione al personale docente, nei dieci anni tra il 2012 e il 2022,

emerge una diversa composizione di genere per tutti i ruoli, con prevalenza degli uomini rispetto alle donne. Appare particolarmente palese la disparità nella composizione di genere, a favore della componente maschile, se si osservano i dati relativi ai professori ordinari e ai professori associati. Osservando la composizione dei professori ordinari, associati e dei ricercatori nel decennio 2012-2022, si osserva come le donne appartenenti alla categoria dei “professori ordinari” passino dal 20,9% del 2012 al 27% nel 2022, mentre le donne nella categoria dei “professori associati” passino dal 34,9% nel 2012 al 42,3% del 2022. Il dato è dunque indicativo del crescente ruolo delle donne nei ruoli accademici più elevati, pur permanendo una significativa differenza rispetto alla presenza maggioritaria degli uomini, in particolare tra i “professori ordinari”. L’aumento di donne nella categoria dei “ricercatori a tempo determinato” è invece meno consistente, passando dal 43,1% nel 2012 al 44,1% nel 2022, a fronte di un decremento lieve della percentuale maschile (56,9% nel 2012 rispetto al 55,9% nel 2022).

A conferma che l’ellisse si allunga e si assottiglia anche nei ruoli centrali, quelli di “ricercatori” e “professori associati”, e non solo ai vertici. In effetti, ciò può dipendere da vari fattori e tra questi, per esempio, il nodo dei meccanismi dell’abilitazione scientifica nazionale e dei concorsi. Sempre secondo l’Anvur, infatti, su 4.649 commissari per le procedure di abilitazione scientifica nazionale (dato riferito al 2021), 3.586 sono uomini, le donne meno di un terzo (1.063)².

Queste riflessioni sul contesto dei dati e delle regole, spinge a indagare e approfondire alcuni profili: in primo luogo, il sistema di *governance* delle pari opportunità, a partire dagli organismi presenti nel lavoro pubblico e tra questi i comitati unici di garanzia. Occorre, inoltre, indagare l’impatto delle riforme varate in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza a sostegno delle pari opportunità nel lavoro pubblico e particolarmente, nel lavoro pubblico, il recente D.P.R. sulle procedure concorsuali varato nel giugno 2023 che contiene significative novità proprio in merito all’introduzione di meccanismi di riequilibrio di genere nella fase di accesso al lavoro pubblico. Infine, merita di essere approfondito il funzionamento degli istituti di conciliazione vita/lavoro nel lavoro pubblico allo scopo di indagarne il ruolo di dispositivo a sostegno delle pari opportunità. Si tratta di un insieme di strumenti che dovrebbero agire sul contesto sopra descritto per prevenire, individuare e contrastare, in primo luogo, il pregiudizio, perché, come dice Albert Einstein, “è più facile spezzare un atomo che rompere un pregiudizio”.

² Quanto ai rettori, su una novantina le donne sono appena dodici, anche se a novembre scorso per la prima volta la Conferenza dei rettori ha eletto una donna al suo vertice.

2. Il sistema di *governance* delle pari opportunità nel lavoro pubblico e i dispositivi promozionali

Le politiche promozionali delle pari opportunità nel lavoro pubblico hanno una natura pluridimensionale, fondandosi appunto su un tipo di tutela dinamico per effetto del quale le pubbliche amministrazioni devono compiere determinate attività (art. 57, co. 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e art. 48, d.lgs. n. 198/2006) (Nuzzo, 2019, p. 149; Borelli, 2013, p. 509; Lassandari, 2011, p. 597; Borgogelli, 2003, p. 686; Saracini, 2004, p. 551). Nell'ambito delle politiche promozionali assume un ruolo cruciale l'obbligo nelle pubbliche amministrazioni di predisporre piani di azioni positive, tendenti ad assicurare la rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la piena realizzazione delle pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne (art. 48, co. 1, d.lgs. n. 198/2006)³.

Si tratta di un obbligo partecipato -poiché le pubbliche amministrazioni adottano i piani triennali di azioni positive sentite le organizzazioni sindacali e gli organismi di parità competenti territorialmente- e rafforzato da strumenti deterrenti. Entrambe le caratteristiche non hanno mancato di generare questioni applicative. Prima di focalizzare l'attenzione su alcuni profili problematici, è risaputo che l'obbligo consiste nella predisposizione del piano e non nel finanziamento delle relative azioni, poiché resta fermo il principio secondo cui le pubbliche amministrazioni possono finanziare i programmi di azioni positive (art. 57, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 165/2001), ma non devono. Lo scollamento, quindi, tra i due profili (programmazione e finanziamento) ha creato un corto circuito tra il contenuto dei piani e la concreta effettività delle azioni ivi contemplate, condizionata, questa ultima, dai meccanismi di finanziamento regolati dal Codice delle pari opportunità (artt. 44, 45, 47, d.lgs. n. 198/2006), oltre che dai relativi stanziamenti. Sul piano delle misure deterrenti opera un meccanismo inibitorio in relazione alla predisposizione del piano di azioni positive: la mancata formulazione comporta, infatti, l'impossibilità di procedere a nuove assunzioni, stabilendo l'applicazione dell'art. 6, co. 6, D.Lgs. n. 165/2001 (art. 48, co. 1, D.Lgs. n. 198/2006)⁴. La

³ Art. 7, co. 5, legge 23 maggio 2000, n. 196, poi trasfuso nell'art. 48, co. 1, D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198; art. 57, co. 1, lett. d), D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165; nel vigore della legge 10 aprile 1991, n. 125, la progettazione di azioni positive era facoltativa.

⁴ Cfr. Corte Conti Sicilia, sez. giur., 21 luglio 2016, n. 602, in *corteconti.it*, punto 1.1 in diritto; Corte Conti Veneto, sez. contr., 2 dicembre 2015, n. 531, in *corteconti.it* (punto 2 in diritto). Non si applica il divieto in caso di procedure di stabilizzazione del personale precario già in forza presso la pubblica amministrazione (Corte Conti, sez. III, giur. cent. app., 7 settembre 2016, n. 425, in *corteconti.it*). Il divieto di assunzione *ex art. 6 co. 6, d.lgs. n. 165/2001*, si riferisce espressamente alle assunzioni e non alla programmazione, all'indizione o all'espletamento del concorso; pertanto, la mancata adozione del piano non determina l'invalidità della procedura concorsuale (così TAR Molise, sez. I, 1° giugno 2020, n. 159, in *Banche dati De Jure*, Giuffrè Francis Lefebvre).

manca adozione del piano di azioni positive per le pari opportunità deve essere rilevata, a prescindere dall'applicazione della sanzione formalmente prevista, poiché costituisce uno strumento altamente rilevante per contrastare qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica a danno dei lavoratori e delle lavoratrici⁵. Al riguardo, la giurisprudenza contabile ha contribuito ad allargare la portata del divieto di assunzione, poiché detta violazione non rappresenta solo un comportamento illegittimo che, come tale, si riverbera sui conseguenziali atti adottati, ma costituisce un comportamento illecito e, dunque, fonte di responsabilità amministrativo-contabile⁶. La lettura estensiva ha inciso sulla portata applicativa del divieto, essendo riferito genericamente all'utilizzo di nuove risorse umane anche nei casi di distacco, precludendo così opzioni alternative e possibili elusioni⁷.

La predisposizione del piano di azioni positive rappresenta un obbligo partecipato e, allo stesso tempo, l'ossatura del sistema promozionale a sostegno delle pari opportunità e per il contrasto delle discriminazioni. Si tratta di un obbligo partecipato poiché per legge deve avvenire nell'ambito di una procedura di consultazione degli organismi istituzionali a presidio delle regole delle pari opportunità competenti per territorio (comitato nazionale, consigliera/e nazionale, organismi per la parità sanciti dai contratti collettivi e Consigliere/a regionale), e delle organizzazioni sindacali a livello di singolo ente o, in mancanza di queste, delle organizzazioni di comparto o di area (art. 48, co. 1, d.lgs. n. 198/2006).

Nella normale prassi, i comitati unici di garanzia per le pari opportunità, per la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG), che negli anni hanno visto moltiplicare le aspettative di intervento e di funzionalità⁸, assolvono questa importante funzione. Tale strategicità è confermata dalla considerazione delle azioni positive (e, in generale, dei trattamenti sfavorevoli per coloro che sono avvantaggiati, e attribuzioni di capacità a coloro che sono sfavoriti) in termini di "effetti di un'azione finalizzata all'affermazione generalizzata del diritto alla libertà sostanziale enunciato al secondo comma dell'art. 3 Cost.; i trattamenti differenziati necessari per assegnare capacità non consistono, perciò, in eccezioni o deroghe al principio del primo comma dell'art. 3, ma sono regole per la sua attuazione in termini sostanziali" (Vallauri, 2023, p. 41). Accanto all'enunciazione formale della parità e della promozione del benessere

⁵ Cfr. Corte Conti Liguria, sez. contr., 22 settembre 2016, n. 82; Corte Conti Piemonte, sez. contr., 13 marzo 2015, n. 33, in *corteconti.it*.

⁶ Corte Conti Sicilia, sez. giur., 21 luglio 2016, n. 602, in *corteconti.it*, punto 1.1 in diritto.

⁷ Corte Conti Veneto, sez. contr., 2 dicembre 2015, n. 531, in *corteconti.it* (punto 2 in diritto).

⁸ In principio era la direttiva del 2011, poi quella del 2019 e, da ultimo, le Linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni del 6 ottobre 2022.

organizzativo dell'art. 7, d.lgs. n. 165/2001, l'evoluzione si è avuta nel senso di declinare gli istituti delle pari opportunità e dei divieti di discriminazioni non solo nella relazione lavorativa, ma anche nella dimensione esterna al rapporto di lavoro, dovendo tenere conto dei paradigmi organizzativi e di funzionamento della pubblica amministrazione.

Al contempo, si è voluto rafforzare la *governance* istituzionale per l'attuazione di queste politiche. Si è aggiunto al linguaggio dei diritti e dei divieti il lessico dell'*empowerment* istituzionale per promuovere le pari opportunità e il benessere lavorativo attraverso l'istituzione, tra le altre cose, dei comitati unici di garanzia (l'art. 21, co. 1, lett. c), legge 4 novembre 2010, n. 183, ha inserito nell'art. 57 del d.lgs. n. 165/2001 i co. da 01 a 05), il cui funzionamento è stato ulteriormente precisato nelle Linee guida sulle modalità di funzionamento dei CUG del 4 marzo 2011⁹.

Tuttavia, l'adozione di azioni positive potrebbe essere decisa anche nell'ambito delle normali trattative sindacali e, quindi, essere il frutto di un vero e proprio accordo con i sindacati, azioni che in tal caso godrebbero anche di una precedenza nel finanziamento secondo le regole del codice delle pari opportunità (art. 44, co. 3, d.lgs. n. 198/2006). Si tratta con ogni evidenza di tavoli distinti. Nel primo caso, l'adozione del piano di azioni positive è un obbligo per la pubblica amministrazione, sebbene tale piano possa essere deciso anche senza l'accordo con i sindacati, essendo solo imposta una consultazione. Ciò può inevitabilmente condizionare anche il contenuto delle misure e l'effettività del piano, poiché molte azioni potrebbero ricadere nell'ambito delle materie normalmente oggetto di trattative sindacali e quindi, in assenza di accordo, potrebbero non essere pianificate o, peggio, potrebbero essere solo formalmente indicate ma con nessuna possibilità di trovare una concreta realizzazione. Dall'altro lato, sul versante sindacale, nelle tornate contrattuali più risalenti non sono mancati aspetti critici in merito al ruolo rivestito dalla contrattazione collettiva. La materia delle azioni positive e delle pari opportunità veniva rinviata dalla contrattazione nazionale al livello di contrattazione integrativa¹⁰ senza stabilire un chiaro processo di raccordo tra il sindacato e l'amministrazione. In assenza di un sistema di finanziamento stabile e capiente, la moltiplicazione delle sedi di programmazione, senza una coerente attività di collegamento, ha influito negativamente sia sulla progettazione sia sul finanziamento di queste misure rispetto alle quali permane, a livello di singola amministrazione, un quadro asfittico delle risorse stanziato. Nelle ultime tornate contrattuali si registra una preoccupante contrazione della presenza di

⁹ Queste prospettive sono state precisate dalla direttiva n. 2 del 2019 che aggiorna alcune disposizioni contenute nella direttiva 4 marzo 2011.

¹⁰ Cfr., ad esempio, art. 4, CCNL Presidenza Consiglio dei Ministri 2006-2009; art. 4, CCNL Università 2006-2009; art. 4, CCNL Agenzie fiscali 2006-2009.

queste tematiche, con particolare riferimento alle azioni positive e alle pari opportunità, nell'ambito della contrattazione collettiva di comparto.

A livello della trattativa decentrata perdura la valorizzazione della sola finalità di conciliazione vita-lavoro allorquando si ammette la definizione di taluni istituti (per esempio, la disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro, la flessibilità oraria) in armonia con le esigenze di cura dei lavoratori e delle lavoratrici¹¹. Inoltre, già nella precedente tornata e soprattutto nei rinnovi per il triennio 2019-2021, le proposte volte a promuovere le misure di conciliazione vita/lavoro (in funzione del benessere organizzativo) sono oggetto anche dell'attività degli organismi per l'innovazione (OPI).

Gli OPI, istituiti dalla contrattazione collettiva del settore pubblico nella tornata 2016-2019, sono organismi paritetici finalizzati al coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali con riguardo a tutto ciò che abbia una dimensione progettuale complessa e sperimentale e di carattere organizzativo in attuazione (tardiva) della previsione contenuta nell'art. 44, D.Lgs. n. 165/2001, secondo cui la contrattazione collettiva nazionale definisce nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro. Questi organismi, tra l'altro, dovrebbero cogestire "lo spazio progettuale", fornendo proposte – alle parti negoziali o all'amministrazione – su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell'amministrazione (come, per esempio, gli ambiti connessi alla riconfigurazione digitale e allo spazio-tempo della pubblica amministrazione, ossia qualità del lavoro, benessere organizzativo, politiche formative, lavoro agile e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro) (Ferrara, 2024, p. 279). Non può negarsi che da questa angolazione può sussistere una qualche possibile confusione di competenze tra CUG e OPI, posto che questi ultimi organismi non farebbero altro che suggerire strumenti, anche nelle forme di possibili azioni positive in funzione del riequilibrio del carico di cura: quali misure, dunque, sono adottate concretamente dall'amministrazione? Quali politiche/strumenti possono entrare a far parte della strategia generale di programmazione?

Nel lavoro pubblico, rispetto a quello privato, sussiste un sistema di *governance* delle pari opportunità molto più articolato e complesso che, se non diviene oggetto di costante monitoraggio degli obiettivi effettivamente raggiunti, rischia di essere percepito come un aggravio burocratico disfunzionale rispetto alle finalità di promozione delle pari opportunità e contrasto alle discriminazioni.

Ulteriori incertezze sussistono anche in relazione al nuovo sistema di programmazione del piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) di cui all'art. 6,

¹¹ Cfr., ad esempio, artt. 30, 81, 149, CCNL Comparto Istruzione e ricerca 2019-2021; art. 7, CCNL Comparto Funzioni centrali 2019-2021; art. 7, CCNL Comparto Funzioni locali 2019-2021; art. 9, CCNL Comparto Sanità 2019-2021.

co. 1, D.L. 9 giugno 2021, n. 80, convertito in legge 6 agosto 2021, n. 113, destinato ad assorbire e integrare alcuni dei principali strumenti di programmazione alla cui redazione sono tenute le pubbliche amministrazioni.

Sia per i piani di azioni positive sia per gli altri documenti di programmazione (tra cui il piano per il lavoro agile e il piano di fabbisogno di personale), si possono ritenere soppressi i singoli documenti e le relative procedure di adozione a causa dell'opacità dell'espressione utilizzata dal legislatore, ossia "sono soppressi, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), gli adempimenti inerenti ai piani ..." (art. 1, co. 1, D.P.R. n. 81/2022). Si tratta di un'interpretazione possibile, ma non auspicabile in quanto la disposizione in questione si riferisce alla soppressione degli adempimenti documentali e non abroga né il contenuto sostanziale né quello procedurale delle norme interessate: per i piani di azioni positive non risultano, infatti, abrogati gli articoli 57, d.lgs. n. 165/2001, e 48, d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198. Diversamente opinando, si determinerebbe un'illegittima quanto subdola compressione anche del coinvolgimento sindacale in spregio agli spazi partecipativi conquistati in questi anni, configurandosi un comportamento antisindacale perseguibile *ex art. 28 Stat. lav.*¹².

In questo scenario poco confortante, le novità introdotte in occasione della revisione dei principi in tema di concorsi pubblici possono rappresentare un'indubbia azione a sostegno delle pari opportunità.

La corretta gestione dei fondi del *Next Generation EU*, il pacchetto da 750 miliardi di euro concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi e articolato in Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza Nazionali (PNRR) con tempi allineati alle scadenze comunitarie, impone il miglioramento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione in quanto rafforzerebbe l'impatto di tali trasformazioni e amplificherebbe la reazione del settore privato alle misure progettate. La risposta italiana alle attese delle istituzioni europee e internazionali sembra procedere in questa direzione. Il PNRR si basa anche su una nuova stagione di riforme tra le quali è cruciale quella della Pubblica Amministrazione. Non tutte queste azioni comportano strumenti di ordine finanziario. Molte di esse riguardano il riordino di processi decisionali e procedure, e alcune richiedono l'adozione di provvedimenti normativi, diversamente collocati temporalmente.

Ciò ha comportato l'adozione di alcune innovazioni in materia di pubblico impiego nei primi due anni dall'approvazione del PNRR: la modifica dei sistemi concorsuali, la revisione delle carriere e degli inquadramenti professionali, la

¹² Non si configurerebbe l'antisindacalità, invece, se si interpreta la modifica come un'abrogazione *ex lege*.

riforma degli strumenti di selezione della dirigenza e di attribuzione dei relativi incarichi, la preferenza per la mobilità definitiva a scapito di quella provvisoria.

Di grande rilievo è stata l'approvazione del D.P.R. 16 giugno 2023, n. 82, che modificato la modifica introdotta il D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi. Ai sensi del nuovo articolo 6, infatti, al fine di garantire l'equilibrio di genere nelle pubbliche amministrazioni, il bando deve indicare, per ciascuna delle qualifiche messe a concorso, la percentuale di rappresentatività dei generi nell'amministrazione che lo bandisce, calcolata alla data del 31 dicembre dell'anno precedente. Qualora il differenziale tra i generi sia superiore al 30%, si applica il "nuovo" titolo di preferenza introdotto, sempre dal D.P.R. di giugno 2023, nell'art. 5, co. 4, lett. o), in favore del genere meno rappresentato. Se esiste il suddetto *gap*, dunque, a parità di titoli e di merito, e in assenza di ulteriori benefici previsti da leggi speciali, viene dichiarato vincitore/trice il/la candidato/a che ha titoli preferenziali secondo l'ordine di preferenza stabiliti dal D.P.R. e, tra questi, vi è ora anche l'appartenenza al genere meno rappresentato nell'amministrazione che bandisce la procedura in relazione alla qualifica per la quale il/la candidato/a concorre. Si tratta di una misura che non avrà in tutti i settori e per tutte le qualifiche il medesimo impatto; tuttavia, la sua rilevanza si può apprezzare soprattutto sul piano culturale e della visibilità delle questioni in tema di pari opportunità e parità di genere, profili culturali che continuano a essere indispensabili accanto all'ideazione e introduzione di presidi di tipo normativo.

3. Le misure di conciliazione vita e lavoro come dispositivi promozionali anche delle pari opportunità: lo strumento del lavoro agile nella Pubblica Amministrazione

La società e il mercato del lavoro sono stati negli ultimi anni soggetti a profondi cambiamenti sociodemografici che hanno determinato una vera e propria rivoluzione degli obiettivi e dei ruoli di uomini e donne, rendendo cruciale per individui e organizzazioni, pubbliche e private, la questione del *work-life balance*, ovvero della conciliazione tra le esigenze di lavoro e quelle di vita, in quanto un lavoratore o una lavoratrice sotto stress e senza soddisfazione professionale è in genere, di riflesso, inefficiente.

Assume quindi un ruolo centrale il *well-being* organizzativo, inteso come una strategia di responsabilità sociale della macchina amministrativa con l'obiettivo di migliorare le condizioni e l'ambiente di lavoro del personale dipendente e aumentarne la produttività investendo sul suo benessere fisico, mentale e sociale.

Nel contesto della Pubblica Amministrazione, il primo strumento di conciliazione vita-lavoro a favore dei lavoratori e delle lavoratrici può essere individuato nel lavoro agile (c.d. *smart-working*), espressamente riconosciuto dalle Linee guida del 2021 (Brunetta, Tiraboschi, 2021, 4; Saracini, 2021, 87; Oliviero 2021, 153; Malzani, 2019, 369; Spinelli, 2022, 231; Calderara, 2018, 75; Peruzzi, 2017, 2; Brollo, 2017, 119) quale strumento di innovazione organizzativa, ma ancor prima dalla legge n. 81 del 22 maggio 2017 quale motore del cambiamento per quanto concerne il miglioramento della produttività, della qualità del lavoro e del benessere organizzativo (artt. 18-23).

Nel merito, secondo il legislatore, il precipuo scopo di tale strumento risulta essere quello di “incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro”; il lavoro agile è infatti definito dal legislatore quale “modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell’attività lavorativa” (art. 18, L. n. 81/2017). La stessa formula viene ripresa anche dall’art. 36 del CCNL – Comparto funzioni centrali 2019-2021 allorché, poi, nella norma successiva (art. 37, comma 1) viene precisato che “l’amministrazione, nel dare accesso al lavoro agile, ha cura di conciliare le esigenze di benessere e flessibilità dei lavoratori con gli obiettivi di miglioramento del servizio pubblico, nonché con le specifiche necessità tecniche delle attività”.

Tuttavia, l’opportunità per il/la dipendente di svolgere il proprio lavoro a distanza ovvero al di fuori dei luoghi in cui viene tradizionalmente prestata l’attività lavorativa, era già possibile nel settore pubblico grazie al telelavoro (Peruzzi, Pignatelli, 2020, 717; Peruzzi, Sacchetto, 2022; Maresca, 2020, IV; Alvino, 2020; Tinti, 2020, 2)¹³. L’art. 14 della L. n. 124/2015, infatti, considerava il telelavoro quale mezzo per assicurare una migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nel pubblico impiego.

Lo stesso legislatore individua dunque tra le specifiche finalità del lavoro agile l’incremento e l’agevolazione del *work-life balance* e concepisce la nuova modalità di esecuzione della prestazione lavorativa come uno strumento volto a migliorare l’organizzazione della macchina pubblica.

¹³ Il ricorso a tali modalità di svolgimento della prestazione lavorativa è, però, rimasto residuale nel periodo pre-pandemico per poi esplodere in un incontrollato “*home-working*” il cui ricorso, durante i mesi di *lockdown* ed in quelli immediatamente successivi, ha evidenziato gli effetti negativi e le disfunzioni collegate ad un utilizzo estemporaneo, finalizzato più a consentire un’emergenziale esecuzione della prestazione lavorativa piuttosto che a verificarne la correttezza dell’applicazione dei limiti e delle tutele; certo è che, in ogni caso, Non si può, e non si deve, confondere l’*home-working* emergenziale con l’istituto del lavoro agile delineato dal legislatore quale modalità di svolgimento della prestazione da disciplinare nel dettaglio tra le parti attraverso un accordo individuale, ma si possono, comunque, tirare le fila della sperimentazione posta in essere per valutarne gli esiti e cercare di trarne un insegnamento utile per una virtuosa applicazione futura.

L'accento è evidentemente posto sulla flessibilità, ovvero sulla possibilità per il lavoratore e la lavoratrice di scegliere luogo e tempo di lavoro anche grazie all'utilizzo di strumenti tecnologici che consentono l'attività da remoto: in questo contesto si parla pertanto di dematerializzazione del luogo di lavoro (Abignente, 2022, 29).

Lo *smart working*, inteso quale strumento organizzativo, deve però essere realizzato in maniera sana e adeguata, poiché presenta comunque numerosi rischi (Biagiotti, 2022, 37): tra tutti si pensi, per esempio, all'importanza dei rapporti umani in azienda che, con tale diversa modalità di lavoro, vengono sensibilmente ridotti, con riflessi, anch'essi negativi, sul benessere del/la dipendente e sulla efficienza della prestazione lavorativa.

Quando lo *smart working* viene realizzato nel rispetto degli elementi di flessibilità, di autonomia e soprattutto di reciproca fiducia, è certamente utile a incidere positivamente anche sul *work-life balance* e, più in generale, sul benessere lavorativo. L'aumento della flessibilità dell'erogazione della prestazione lavorativa, infatti, consente ai/lle dipendenti un miglioramento proprio in termini di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, con un notevole risparmio di tempi, energie e costi correlati allo spostamento per raggiungere la sede di lavoro. Del pari, le pubbliche amministrazioni si giovano della diminuzione di taluni costi fissi, quali quelli connessi alla gestione degli ambienti di lavoro, con riferimento a utenze, pulizia e attrezzature.

Tuttavia, proprio l'esperienza maturata negli ultimi anni, in particolare quelli caratterizzati dall'emergenza pandemica, ha fatto emergere anche altre problematiche di non scarso rilievo connesse al lavoro agile, con riflessi importanti sul complessivo benessere lavorativo e organizzativo. Ci si riferisce, in primo luogo, al rischio della rottura delle barriere tra vita lavorativa e vita privata, specialmente per quanto riguarda le lavoratrici, con un'eccessiva dilatazione dei tempi di lavoro dovuta a quella che il Parlamento europeo, con una Risoluzione del gennaio 2021, ha definito "la cultura del sempre connesso"¹⁴.

Da ciò l'accento posto, anche dal legislatore italiano, sul tema della disconnessione, ovvero del diritto ad astenersi dal compiere attività lavorativa, ivi comprese comunicazioni a mezzo mail o telefono, al di fuori delle fasce orarie pattuite e comunque nelle ore destinate al riposo, senza per ciò esser discriminati (Allamprese, 2022, 147; Allamprese, 2021, 123; Cataudella, 2021, 853; Preteroti, 2021, 2).

Il tema della disconnessione in termini di conciliazione ha visto altresì l'intervento della contrattazione collettiva: in particolare, le parti sindacali e l'ARAN, con la sottoscrizione del CCNL del 9 maggio 2022, hanno introdotto l'art. 39

¹⁴ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto alla disconnessione (2019/2181(INL)), (2021/C 456/15), 21 gennaio 2021.

attraverso cui viene regolamentato il duplice aspetto dell'articolazione della prestazione lavorativa agile e il diritto alla disconnessione. Nel merito, sull'articolazione il comma 1 ha mantenuto distinte la fascia di contattabilità (lett. a), entro cui il lavoratore può essere sempre contattato (telefonicamente, via mail o con altre simili modalità) fermo restando il limite (esterno) dell'orario medio giornaliero di lavoro¹⁵, dalla fascia di inoperabilità (lett. b) nella quale il lavoratore non può erogare alcuna prestazione lavorativa. Tale fascia comprende il periodo di 11 ore di riposo consecutivo a cui il lavoratore è tenuto, nonché il periodo di lavoro notturno tra le ore 22:00 e le ore 6:00 del giorno successivo. Con riferimento al secondo aspetto, le parti sociali e l'ARAN hanno collocato la disconnessione nell'ultimo comma dell'art. 39: viene affermato che il lavoratore e la lavoratrice disconnesso/a non possa avere contatti con i colleghi o con le colleghe, il/la dirigente per lo svolgimento della prestazione lavorativa, non possa leggere le e-mail, non possa rispondere alle telefonate e ai messaggi, non possa accedere e connettersi al sistema informativo dell'amministrazione (art. 39, comma 6, secondo periodo) "fermo restando quanto previsto dal comma 1, lett. b) e fatte salve le attività funzionali agli obiettivi assegnati, negli orari diversi da quelli ricompresi nella fascia di cui al comma 1, lett. a)".

Per assicurare la disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro in tali termini, devono essere individuate apposite misure tecniche e organizzative. Tali misure sono rimesse all'accordo individuale (art. 36, comma 1, lett. f) con ciò sconfessando le complicazioni che si sarebbero potute presentare nel settore pubblico in cui il diritto di disconnessione avrebbe potuto trovare difficoltà applicative per gli angusti spazi riservati all'autonomia individuale, cui, invece, la L. n. 81/2017 riserva massima centralità nella disciplina della disconnessione.

Sono inoltre sicuramente auspicabili *policy* relative al corretto utilizzo dei dispositivi e finalizzate a garantire un uso appropriato della tecnologia, la tutela della salute e della sicurezza dei dipendenti agili, nonché a evitare forme di invasione della vita privata mediante l'abuso di telefonate, sms o chat aziendali e l'invio di e-mail al di fuori dell'orario di lavoro e durante i periodi di ferie, riposo o malattia (Spinelli, 2020, 21).

Così, il ricorso allo *smart working* pare consentire veramente di cogliere tutte le opportunità in termini di *work-life balance* con le conseguenti positive ricadute su organizzazioni ed individui¹⁶.

¹⁵ Nelle fasce di contattabilità, il lavoratore può richiedere, ove ne ricorrano i relativi presupposti, la fruizione dei permessi orari previsti dai contratti collettivi o dalle norme di legge quali, a titolo esemplificativo, i permessi per particolari motivi personali o familiari, i permessi sindacali i permessi per assemblea, i permessi di cui all'art. 33 della legge n. 104/1992.

¹⁶ Dal 1° gennaio 2024 è terminato lo *smart working* per i lavoratori della Pubblica Amministrazione, mentre è stato prorogato fino al 31 marzo 2024 per i genitori con figli minori di quattordici anni e i lavo-

In un quadro più generale, inoltre, lo strumento del lavoro agile, e il conseguente miglioramento del *work-life balance*, sembra poter costituire, uno strumento sempre più efficace di *attraction e retention* dei talenti.

4. Part-time, welfare integrativo pubblico e work-life balance: luci e ombre.

Indubbiamente, un ulteriore ambito in cui si può agire in termini di conciliazione dei tempi di vita-lavoro riguarda la disciplina dell'orario di lavoro. Invero, un'efficace organizzazione complessiva dei tempi di vita è considerata un elemento fondamentale per delle politiche lavorative che rendano davvero più facilmente conciliabile, non solo per le donne ma anche per gli uomini, la prestazione lavorativa e le altre attività collegate ai compiti di cura familiare.

Se in principio l'attenzione era posta sulla quantità di ore di lavoro svolte, ora la questione si arricchisce di importanti riflessioni sulla qualità dell'orario di lavoro. Quanto tempo passare al lavoro e come distribuire l'orario appaiono infatti fattori chiave in grado di determinare il benessere dei lavoratori e il *work-life balance*.

In questo contesto, l'attenzione va (brevemente) focalizzata sul lavoro a tempo parziale (c.d. *part-time*). Questa tipologia di articolazione dell'orario di lavoro, dapprima legata strettamente all'incentivazione dell'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, ha più di recente tentato di acquisire un'accezione *gender neutral* (Alessi, 2018, 805; De Marco 2020, 620). Tale tentativo, però, non trova ancora perfetto riscontro nei dati empirici, posto che le percentuali di accesso al *part-time* risultano ancora essere in Italia, come nella maggior parte dei Paesi europei, nettamente sbilanciate a discapito del genere femminile comportando, di conseguenza, un'attribuzione dei carichi di cura principalmente in capo alle donne (ISTAT, 2021, 88; Marinelli 2021, 65).

ratori fragili del settore privato, come stabilito dall'art. 18-bis della Legge n. 191/2023 di conversione del "Decreto Anticipi" (decreto-legge n. 145/2023). La proroga del lavoro agile emergenziale per i dipendenti statali era attesa nel testo definitivo del decreto legge Milleproroghe (decreto-legge n. 215/2023), approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 dicembre 2023. A seguito della mancata proroga, il Ministro della Funzione Pubblica ha emesso il 29 dicembre la direttiva "*salva fragili*", consentendo accordi individuali mirati e misure organizzative necessarie. La direttiva ha lo scopo di "sensibilizzare la dirigenza delle amministrazioni pubbliche ad un utilizzo orientato alla salvaguardia dei soggetti più esposti a situazioni di rischio per la salute, degli strumenti di flessibilità che la disciplina di settore -ivi inclusa quella negoziale- già consente". Nel 2024, il lavoro agile nella Pubblica Amministrazione dipenderà, dunque, come specificato nella direttiva, da "accordi individuali - sottoscritti con il dirigente/capo struttura - che calano nel dettaglio obiettivi e modalità *ad personam* dello svolgimento della prestazione lavorativa". La direttiva non specifica nulla riguardo alla questione dei genitori con figli *under 14*, tuttavia va detto che, ai sensi dell'art. 18, comma 3-bis, legge n. 81/2017 (così come modificato dal D.Lgs.30 giugno 2022, n. 105), "i datori di lavoro pubblici e privati che stipulano accordi per l'esecuzione della prestazione di lavoro in modalità agile sono tenuti in ogni caso a riconoscere priorità alle richieste di esecuzione del rapporto di lavoro in modalità agile formulate dalle lavoratrici e dai lavoratori con figli fino a dodici anni di età o senza alcun limite di età nel caso di figli in condizioni di disabilità [...]. La stessa priorità è riconosciuta da parte del datore di lavoro alle richieste dei lavoratori con disabilità in situazione di gravità accertata o che siano *caregivers*".

A ogni modo, non vi è dubbio che il *part-time* sia da sempre rappresentato come un tipo di rapporto potenzialmente in grado di svolgere, oltre al ruolo di strumento per la flessibilizzazione *pro employer* dei tempi della prestazione, anche una funzione di *work-life balance* (ILO, 2018; Scarponi, 2005, 192; Santucci, 2007, 581), e dunque come una forma di lavoro astrattamente declinabile secondo una logica *win-win*. Indicazioni inequivocabili in questo senso si rivengono, innanzitutto, nel risalente accordo quadro allegato alla direttiva n. 97/81/CE, ispirato dalla volontà delle parti firmatarie di facilitare “l’accesso al tempo parziale per uomini e donne [...] che vogliono conciliare vita professionale e familiare [...] nell’interesse reciproco di datori di lavoro e lavoratori e secondo modalità che favoriscano lo sviluppo delle imprese” (considerando 5). Ma la considerazione del *part-time* quale misura di flessibilità *employee friendly* è evidente pure nel nostro ordinamento, dove la stipulazione del contratto di lavoro a tempo parziale o l’accordo per la riduzione dell’orario del *full-timer* – diversamente, per esempio, dall’apposizione del termine – non conoscono nessun tipo di restrizione¹⁷.

Intervenire in questa materia, certo, non è semplice: occorre trovare il modo di rendere il lavoro a tempo parziale attrattivo anche per gli uomini, eliminando alcune penalizzazioni a esso correlate, come le maggiori difficoltà di carriera, riducendone l’incidenza sui diritti previdenziali (D’Onghia, 2023, 127) e individuando incentivi mirati, anche attraverso la contrattazione collettiva. Interventi di questo tipo, tuttavia, dovrebbero accompagnarsi anche a politiche volte a smantellare gli stereotipi che ancorano uomini e donne a ruoli prestabiliti (Alessi, 2023, 85).

Tra le forme di conciliazione vita-lavoro in senso lato, che possono contribuire a rendere più attrattivo e tutelante l’impiego nella Pubblica Amministrazione, si deve dare conto della definitiva inclusione, nell’impianto della contrattazione collettiva nazionale, di forme di *welfare* integrativo, la cui regolamentazione è demandata alla contrattazione di secondo livello. In questo senso il *welfare* integrativo può essere inteso come complesso dei benefici di natura assistenziale e sociale che originano dalle previsioni della contrattazione collettiva integrativa di un ente pubblico, con vincoli relativi sia alla tipologia di benefici che di tipo finanziario (Caruso, 2016, 177).

La scelta di puntare sul *welfare* aziendale nel comparto pubblico è una novità rilevante per tutti i suoi dipendenti. Oltre agli aumenti delle retribuzioni – che sono necessari soprattutto a causa dell’incremento dell’inflazione negli ultimi anni -il *welfare* può infatti essere una concreta innovazione sia per rendere alcuni impieghi pubblici più attrattivi e per dare nuova linfa ai meccanismi delle relazioni industriali, sia per

¹⁷ Cfr. gli artt. 4 e 8, comma 2, D.Lgs. n. 81/2015. Il *part-time*, inoltre, è stato annoverato tra gli strumenti di cui viene incentivato economicamente l’utilizzo per finalità conciliative. In questo senso si veda l’art. 9, L. n. 53/2000 e il D.M. 12 settembre 2017 (di attuazione dell’art. 25, D.Lgs. n. 80/2015).

aumentare la conciliazione vita-lavoro dei dipendenti già presenti¹⁸. Forte impulso verso quest'ultima prospettiva di *welfare* nelle pubbliche amministrazioni è derivato dalla Legge Madia (art. 14, L. n. 124/2015), la quale collega le misure e l'erogazione di servizi di *welfare* aziendale alla promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (Nicosia, 2023, 877). Secondo la norma, le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, procedono, al fine di conciliare i tempi di vita e di lavoro del personale dipendente, a stipulare convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia e a organizzare, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica, così coniugando l'esigenza di erogazione a minor costo di servizi a favore del personale alla possibilità di una migliore combinazione dei tempi di lavoro e familiare. Nonostante il dibattito sullo sviluppo del *welfare* integrativo nella Pubblica Amministrazione sia nato da alcuni anni, attualmente, però, la contrattazione integrativa ha dimostrato poca attitudine a coltivare tale strumento (Agus, Argiolas, et al., 2021, 1255)¹⁹.

A fronte di tale lacuna empirica si è inserito di recente l'atto di indirizzo quadro per i rinnovi contrattuali del triennio 2022/2024 (c.d. "direttiva madre") emanato dal Ministro per la Pubblica Amministrazione il 31 gennaio 2024 (Presidenza Del Consiglio Dei Ministri -Ministro per la Pubblica Amministrazione, 2024), al fine di che fornire alcune linee guida per la prossima tornata contrattuale. Oltre a tematiche cruciali come la formazione e il lavoro agile, la direttiva pone particolare attenzione -per la prima volta- alla questione del *welfare* aziendale. Secondo il documento, al fine di costruire condizioni organizzative adeguate e improntate al migliore benessere organizzativo "assume un ruolo fondamentale la previsione di un moderno welfare aziendale/integrativo". Ecco che, allora, viene specificamente richiesto all'ARAN di valorizzare in sede di contrattazione "quegli istituti del *welfare* aziendale che possono fruire di agevolazione fiscale e contributiva" che il documento elenca a titolo esemplificativo in "contributi per l'assistenza sanitaria integrativa; servizi con finalità di educazione; istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria; servizi di cura per familiari anziani non autosufficienti; contributi e premi versati per assicurazioni del

¹⁸ Del resto, proprio nel settore pubblico si erano manifestate le prime forme di *welfare* autofinanziato da parte dei dipendenti tramite contributo obbligatorio (c.d. *welfare* pseudo-aziendale), dedicato al benessere individuale e collettivo perché rivolto anche a figli, genitori e altri soggetti a carico del prestatore. Tuttavia, solo con i CCNL 1990/2000 si può parlare di avvento del *welfare* integrativo nelle amministrazioni pubbliche, inteso come complesso dei benefici di natura assistenziale e sociale che originano dalle previsioni della contrattazione collettiva integrativa di ente²¹, con vincoli relativi sia alla tipologia di benefici che di tipo finanziario.

¹⁹ A distinguersi in questo campo sono state soprattutto le università, tra cui l'Università degli Studi di Milano, l'Università Cà Foscari di Venezia, la SISSA di Trieste e l'Università di Siena che hanno sviluppato proprie iniziative; in altri enti pubblici, però, spesso gli interventi di *welfare* integrativo risultano sostanzialmente assenti.

rischio di non autosufficienza e del rischio di malattie considerate gravi; sussidi occasionali concessi in occasione di rilevanti esigenze del dipendente o dei suoi familiari; contributi per l'acquisto di abbonamenti per il trasporto pubblico”.

In quest'ottica, il *welfare* pubblico riveste una notevole rilevanza in ambito pubblico poiché, a differenza delle retribuzioni accessorie previste per determinate categorie di lavoratrici e lavoratori pubblici, *in primis*, e le dirigenti, si caratterizza per l'universalità dei suoi benefici: essi, infatti, interessano la generalità dei dipendenti a tempo indeterminato, determinato (con spese ammissibili solo se sostenute nel periodo di effettivo servizio), pieno, parziale, in comando (a condizione che non usufruiscano di analoghi contributi da parte dell'amministrazione presso cui sono comandati) ed anche dei dirigenti (Mainardi, 2024, 13).

Bibliografia

- Abignente A. (2022). “*Lavoro agile: potere nella relazione e dematerializzazione del dominio*”, a cura di Santagata De Castro R., Monda P. (2022). “*Il lavoro a distanza: una prospettiva interna e comparata*”, *Quaderni DML*, Napoli, Editoriale Scientifica, 13.
- Agus D., Argiolas B., et al. (2021). “*La gestione del personale tra incentivi e disincentivi*”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, p. 1255-1294.
- Alessi C. (2018). “*Lavoro e conciliazione nella legislazione recente*”, *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, p. 805- 824.
- Alessi C. (2023). “*La flessibilità del lavoro per la conciliazione nella direttiva 2019/1158/UE e nel D.Lgs. 30 giugno 2022 n. 105*”, a cura di Aa.Vv. (2023). “*Diritto di conciliazione. Prospettive e limiti della trasposizione della direttiva 2019/1158/UE*”, *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, n. 14, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Allamprese A. (2021). “*Il dibattito europeo sul diritto alla disconnessione*”, a cura di Carabelli U., Fassina L. (2021). “*Smart working: tutele e condizioni di lavoro, I Seminari della Consulta giuridica della CGIL*”, n. 4, Roma, Futura.
- Allamprese A. (2022). “*Del diritto alla disconnessione*”, *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 1, p. 147-170.
- Alvino I. (2020). “È configurabile un diritto del lavoratore al lavoro agile nell'emergenza COVID-19?”, *Giustiziacivile.com*, 8 aprile 2020.
- Anvur (2024). “*I focus del rapporto ANVUR 2023. Analisi di genere*”, Layout 1 (anvur.it).
- Biagiotti A. (2022). “*Lavoro agile nella pubblica amministrazione e rischi psicosociali*”, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 2, p. 37-61.
- Borelli S. (2013), “*Pari opportunità e non discriminazione nelle amministrazioni pubbliche*”, a cura di AA.VV (2013). “*Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”, Giappichelli, Torino.
- Borgogelli F. (2003). “*Le azioni positive nel settore pubblico*”, *Le nuove leggi civili commentate*, 3, 2003, p. 686-

- Brollo M. (2017). “*Il lavoro agile nell’era digitale tra lavoro privato e pubblico*”, Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, fasc. un., p. 119-128.
- Brunetta R., Tiraboschi M. (2021). “*Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*”, Working Papers ADAPT, 10, p. 4-17.
- Calderara D. (2018). “*Il lavoro agile nella pubblica amministrazione: prime ipotesi applicative*”, Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 2, p. 69-88.
- Caruso B. (2016). “*The bright side of the moon*”: politiche del lavoro personalizzate e promozione del welfare occupazionale”, Rivista Italiana del Diritto del Lavoro, 2, p. 177-207.
- Cataudella M.C. (2021). “*Tempo di lavoro e tempo di disconnessione*”, Massimario di Giurisprudenza del Lavoro, n. 4, p. 853-872.
- Corte dei Conti (2023). “*Relazione sul rendiconto generale dello stato 2022. Sintesi*”, www.cortedeiconti.it.
- D’Alterio E. (2023). “*Pubblica Amministrazione e parità di genere: stato dell’arte e prospettive*”, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 2, p. 787 – 808.
- D’Onghia M. (2023). “*L’incidenza delle misure di conciliazione sul sistema di protezione sociale*”, a cura di Aa.Vv. (2023). “*Diritto di conciliazione. Prospettive e limiti della trasposizione della direttiva 2019/1158/UE*”, Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati, n. 14, Napoli, Editoriale Scientifica.
- De Marco C. (2020). “*Work-life balance: lo stato dell’arte e la sua applicazione nell’emergenza epidemiologica*”, Diritto del Mercato del Lavoro, 3, p. 619-636.
- Ferrara M.D. (2017). “*Pari opportunità ed effettività delle tutele nel lavoro pubblico*”, a cura di O. Bonardi (2017). “*Eguaglianza e divieti di discriminazione nell’era del diritto del lavoro derogabile*”, Ediesse, Roma.
- Ferrara M.D. (2024). “*Il sindacalismo nella Pubblica Amministrazione. Protagonismo, antagonismo e partecipazione*”, Giappichelli, Torino.
- ILO – International Labour Organization (2018). “*General Survey concerning working-time instruments - International Labour Conference*”, 107th Session, Geneva, International Labour Office.
- Istat (2021). “*BES 2020. Il benessere equo e sostenibile in Italia*”, Roma, Istituto Nazionale di Statistica.
- Lassandari A. (2011), “*Misure in materia di pari opportunità*”, a cura di Carinci F., Mainardi S. (2011). “*La terza riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato a ‘Collegato lavoro’*”, Ipsoa, Assago.
- Mainardi S. (2024). “*Trattamenti economici ed incentivazione dei dipendenti pubblici*”, Lavoro Diritti Europa, 1, p. 1-13.
- Malzani F. (2019). “*Il lavoro agile nella legge e nella contrattazione collettiva*”, a cura di Alessi C., Barbera M., Guaglianone L. (2019). “*Impresa, lavoro e non lavoro nell’economia digitale*”, Bari, Cacucci.
- Maresca A. (2020). “*Il diritto del lavoro al tempo del COVID-19*”, Federalismi.it, 8, p. IV-XI.
- Marinelli F. (2021). “*Gender gap e mercato del lavoro alla luce della pandemia: il punctum dolens è la ripartizione tra i generi dei compiti di cura genitoriale*”, Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, 1, p. 65-82.

- Nicosia G. (2023). *“Limiti al potere datoriale/gestionale, management umanistico e benessere della persona nel lavoro pubblico: la lezione evergreen dello statuto”*, a cura di Bellavista A., Marinelli M. (2023). *“Studi in onore di Alessandro Garilli”*, Torino, Giappichelli.
- Nuzzo V. (2019), *“Le pari opportunità”*, a cura di Amoroso G., Di Cerbo V., Fiorillo L., Maresca A. (2019). *“Il lavoro pubblico”*, Giuffrè, Milano.
- Oliviero F. (2021). *“Lo smart working nell’ambito delle pubbliche amministrazioni”*, a cura di Carabelli U., Fassina L. (2021). *“Smart working: tutele e condizioni di lavoro, I Seminari della Consulta giuridica della CGIL”*, n. 4, Roma, Futura.
- Peruzzi M. (2017). *“Sicurezza e agilità quale tutela per lo smart worker”*, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 1, p. 1-29.
- Peruzzi M., Pignatelli A. (2020). *“Diritto al lavoro agile e compatibilità con la prestazione al tempo dell’emergenza Covid-19”*, *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 4, p. 717-724.
- Peruzzi M., Sacchetto D. (2020). *“Il lavoro da remoto. Aspetti giuridici e sociologici”*, Torino, Giappichelli.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per la Pubblica Amministrazione (2024). *Atto di indirizzo quadro per i rinnovi contrattuali del triennio 2022-2024 per il personale delle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001*, www.uilpa.it.
- Preteroti A. (2021). *“Il diritto alla disconnessione nel lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione”*, *Lavoro Diritti Europa*, n. 3, p. 1-20.
- Santucci R. (2007). *“Flexicurity e conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro”*, *Diritti Lavori Mercati*, 3, 581-596.
- Saracini P. (2004), *“Divieti di discriminazione e pari opportunità”*, a cura di Carinci F., Zoppoli L. (2004). *“Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni”*, Utet, Torino, 2004.
- Saracini P. (2021). *“Lo smart working nel settore pubblico”*, a cura di Carabelli U., Fassina L. (2021). *“Smart working: tutele e condizioni di lavoro, I Seminari della Consulta giuridica della CGIL”*, n. 4, Roma, Futura.
- Scarponi S. (2005). *“Rapporti ad orario ridotto e promozione dell’eguaglianza. Introduzione”*, *Lavoro e Diritto*, 2, p. 191-200.
- Spinelli C. (2020). *“Le potenzialità del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell’emergenza a volano per l’innovazione?”*, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2, p. 21-34.
- Spinelli C. (2022). *“Salute e sicurezza dei lavoratori agili”*, a cura di Foffani L., Lodi L., Carriero M.F. (2022). *“Covid -19, sicurezza sul lavoro e responsabilità”*, Modena, Mucchi Editore.
- Tarquini E. (2022). *“Le discriminazioni economiche e di carriera delle donne nel mercato del lavoro”*, *Questione Giustizia*, 4, p. 108-118.
- Tinti A.R. (2020). *“Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale”*, *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .IT*, 419, p. 1-58.