

L'oro rosa brilla a Mezzogiorno

Analisi delle determinanti e strumenti di policy per l'elevazione del tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro nel Sud Italia

EXECUTIVE SUMMARY

Nel Sud Italia 6 donne su 10 non hanno un lavoro né lo cercano. Per innalzare il tasso di attività femminile nel Mezzogiorno finora sono state adoperate prevalentemente politiche gender blind, senza l'ausilio di un importante strumento di valutazione ex ante come la VIG. Un approccio dunque congiunturale, alla ricerca di una silver bullet, ad una problematica strutturale, che ha privilegiato i trasferimenti monetari a scapito degli investimenti in infrastrutture sociali e welfare. I servizi di cura per l'infanzia e le persone non autosufficienti, la rimozione dei disincentivi fiscali per i second earners, l'equa distribuzione di congedi parentali, da potenziare per i padri, e schemi di lavoro flessibile tra i due sessi costituiscono un valido policy mix per offrire soluzioni integrate ad un problema complesso, sortendo ricadute positive anche sul tasso di fertilità e dunque sullo sviluppo demografico ed economico del nostro paese.

“Affrontare le questioni del Mezzogiorno “al femminile” consente infatti una migliore messa a fuoco dei problemi e delle opportunità.”

(La condizione e il ruolo delle donne per lo sviluppo del Sud, Svimez)

Il contesto

L'Italia è un paese in denatalità, con un costante flusso di capitale umano in uscita verso l'estero.

Il PIL di un paese dipende dalla demografia e dal tasso di sviluppo tecnologico della sua economia.

Tuttavia, se si spacchetta il primo dato, particolare impatto sul prodotto interno lordo assume l'ammontare della sua forza lavoro in relazione al totale dei suoi residenti in età lavorativa.

Storicamente l'Italia sconta un significativo ritardo in relazione alla media dei paesi UE sul fronte del tasso di attività. Nello specifico è la partecipazione femminile al mondo del lavoro¹ ad essere flebile, attestandosi appena al 55,4% nel II trimestre del 2021, comunque in via di miglioramento (+3,4%) rispetto al picco del corrispondente trimestre del precedente anno.

L'epidemia da COVID – 19 ha particolarmente esposto le donne alla perdita di lavoro e all'interruzione di ricerca attiva dello stesso ma già nel 2019 vi era un consolidato ritardo nel tasso di partecipazione delle donne a fronte del resto dell'Unione Europea, con un 57% di donne attive italiane in un quadro continentale del 68% di partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Questo fenomeno si esaspera ulteriormente se si prende in considerazione il solo Mezzogiorno d'Italia. In esso nel 2019 la percentuale di donne attive era del 42,5% e nel 2020 del 39,8% mentre nel Nord dello stesso paese nei medesimi anni si registravano tassi di partecipazione rispettivamente del 65,4% e del 63,5%. Esaminando i dati del Centro, già di primo acchito si può ricavare che la questione è squisitamente meridionale.

Tipo dato		tasso di inattività						
Territorio		Mezzogiorno						
Sesso		femmine						
Classe di età		15-64 anni						
Selezione periodo		2019	T4-2019	2020	T1-2020	T2-2020	T3-2020	T4-2020
Titolo di studio								
licenza di scuola elementare, nessun titolo di studio		83.4	82.5	84.2	84.9	85.9	82.9	83.1
licenza di scuola media		72.5	72.3	74.7	74.8	76.7	72.6	74.6
diploma		52.2	51.8	55.1	53.2	57.9	54.5	54.7
laurea e post-laurea		27.0	27.5	28.2	27.8	28.8	29.7	26.6
totale		58.5	58.3	60.2	59.7	62.5	59.5	59.3

Figura 1 Tasso di inattività femminile nel Mezzogiorno negli anni 2019 e 2020. Fonte: Istat

¹ Con ciò si intende la percentuale di donne occupate e disoccupate in cerca di un'occupazione sul totale complessivo di soggetti di sesso femminile.

Tipo dato		tasso di inattività						
Territorio		Nord						
Sesso		femmine						
Classe di età		15-64 anni						
Seleziona periodo		2019	T4-2019	2020	T1-2020	T2-2020	T3-2020	T4-2020
Titolo di studio								
licenza di scuola elementare, nessun titolo di studio		71.3	70.3	74.3	72.9	77.4	74.5	72.4
licenza di scuola media		52.7	52.4	55.1	53.9	56.2	54.4	56.0
diploma		28.7	28.3	30.9	29.4	32.3	31.3	30.4
laurea e post-laurea		15.3	15.5	17.0	16.2	16.9	17.9	17.2
totale		34.6	34.1	36.5	35.3	37.6	36.7	36.3

Figura 2 Tasso di inattività femminile nel Nord Italia nel 2019 - 2020. Fonte: Istat

Dalla serie storiche messe a disposizione dall'Istat dal 1977 ad oggi è possibile ricavare un dato interessante: mentre in origine il Mezzogiorno si dimostrava moderatamente arretrato rispetto alla media nazionale del tasso di inattività femminile (nel 1977 nel Sud era del 69,5% mentre il tasso nazionale era del 62,4%), nel 2020 la forbice è divenuta di ben 24,9 punti percentuali.

Va infine detto che il fenomeno dell'inattività si iscrive in un contesto più ampio di fragilità strutturale e diffusa del Mezzogiorno, con note carenze occupazionali ed emorragie, verso altre aree del paese e verso altri stati, di capitale umano. Basti ricordare a tal fine, senza pretesa di esaustività, che il tasso di disoccupazione femminile nel meridione veleggi al 18,3% nel 2020 a fronte del 10,4% nazionale. Il tasso di disoccupazione giovanile femminile nel Mezzogiorno si rivela invece ancor più esacerbato, raggiungendo il 46,3% nel 2020, quasi raddoppiando il valore attestatosi nel Nord, pari al 25,3%. Il GPG (Gender Pay Gap) rimane invece contenuto nel suo complesso, in virtù della preponderanza del pubblico, come settore di impiego, dove lo strumento del CCNL (Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro) non consente divari retributivi orari di genere o territoriali. Tuttavia, in modo simile al dato nazionale (17,7% a fronte del 5,5% nell'intero mercato del lavoro), nel settore privato il gender pay gap risulta molto più significativo. Dato amaramente confortato dall'overall earnings gap, al 43% nel Sud Italia tra le lavoratrici autonome e le libere professioniste, leggermente inferiore a quello registrato nel Settentrione, pari al 46%.

Bisogna dunque valutare l'impatto degli interventi finora dispiegati su questo fronte.

Il problema

Salvo la previsione di specifiche misure settoriali e locali, rivolte esclusivamente alle donne (e.g. sostegni all'imprenditoria femminile), sinora, le politiche del lavoro sono state sostanzialmente strumenti neutri (gender blind) la cui efficacia veniva data per presunta dalla legittimità dello strumento prescelto, ma non fondata su una valutazione ex ante delle specificità dei destinatari e dei relativi effetti attesi. Il risultato è stata la confusione tra concetto di generalità e di neutralità, attendendo il primo alla platea di applicazione e il secondo alla natura dell'approccio. In sostanza, definire politiche che si rivolgano a categorie generaliste, non implica necessariamente dedurre che i destinatari siano tutti uguali e che la policy determini effetti analoghi su tutte le platee. Infatti, ci si è trovati di fronte, nel corso del tempo, a misure identiche che sono state efficaci per una categoria di destinatari e non lo sono state per altri.

Emerge dunque la necessità di dare finalmente compimento all'adozione della Valutazione dell'Impatto di Genere (VIG), alias Gender impact assessment.

In Italia per di più le questioni di genere vengono viste come aliene dal sistema di relazioni economiche. Spesso si cerca una silver bullet ma in realtà è necessario un policy mix che vada ad

impattare sulle determinanti del basso tasso di attività femminile. Finora è prevalso l'approccio di breve respiro, a fronte di problematiche accertate come non congiunturali, con trasferimenti monetari (bonus, voucher, assegni, ma anche incentivi fiscali e decontribuzioni), anche di carattere selettivo, mentre minore attenzione è stata assegnata a misure di lungo periodo che potessero essere considerate di carattere "strutturale". Si pensi, ad esempio alla necessità di intervenire sull'innalzamento della copertura retributiva dei congedi parentali, nell'alveo di una generale strategia di più equa distribuzione dei carichi di cura tra uomini e donne, o al tema più sistemico della necessità di una adeguata programmazione infrastrutturale che sappia ad esempio garantire la copertura delle esigenze di cura ampiamente intesa, realizzando al contempo ulteriori opportunità lavorative. A parità di risorse impiegate, la spesa per investimenti può generare più valore aggiunto e occupazione di una equivalente spesa per la riduzione delle tasse o per la decontribuzione, ma richiede tempistiche più lunghe, richiede una politica paziente che sappia uscire dalla logica congiunturale per fornire ad un problema complesso, soluzioni integrate.

Analogamente il crescente investimento sulle politiche attive strictu sensu, anche a connotazione specifica femminile (orientamento, formazione, bilancio di competenze ecc.), nella loro estrema eterogeneità, non ha saputo garantire un effetto diretto sull'incremento di occupazione femminile. Perché il modello di riferimento, non punta sull'occupazione, ma sull'occupabilità. L'elevata disoccupazione femminile non ha origine prevalente nel divario di competenze, anzi sono noti i fenomeni di overeducation e di skill mismatch femminile. Accanto al dato della disoccupazione e della occupabilità potenziale, va ricordato che le donne non sono tutte immediatamente attivabili, tanto meno in tempi brevi, per motivi diversi: condizioni di salute, carichi familiari o difficoltà economiche, situazioni che spesso determinano una valutazione comparativa, su base familiare, della convenienza al lavoro rispetto alla fruizione di eventuali misure di politica passiva. In altri termini, le politiche attive per le donne mostrano problemi proprio nel loro stesso essere leve di attivazione. Le determinanti su cui intervenire dal lato offerta di lavoro, non sono, quindi, solo le competenze, ma altre e attengono al costo dell'opportunità alla partecipazione femminile che fa perno sul ruolo familiare, sul livello di salario adeguato, sulla sostenibilità complessiva dell'autonomia economica.

C'è poi un ulteriore aspetto, determinante per la partecipazione femminile, che non riguarda né il profilo dell'offerta né la convenienza della domanda: è la discriminazione di genere sul lavoro. Infatti è la presenza di stereotipi nella cultura organizzativa fondati su un presunto "costo maggiore" delle risorse femminili, in previsione di maternità, carichi familiari e presunta produttività inferiore, che determina disparità di trattamento nell'accesso e nella crescita professionale. In questo scenario di estrema complessità una prospettiva diversa e di rottura degli schemi viene offerta dalla cosiddetta clausola di condizionalità prevista per l'occupazione aggiuntiva creata dal PNRR, recepita dall'art. 47 del DL n.77/2021.

Le policy

Per aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro la messa in campo di asili nido e di servizi di cura dell'infanzia rappresenta un valido strumento, validato da evidenze empiriche internazionali. A tal riguardo l'Unione Europea aveva fissato già nel 2002 un parametro di posti disponibili nei servizi educativi per la prima infanzia pari al 33% dei potenziali utenti. Nel Mezzogiorno si è ancora lontani dal target. Ad eccezione della Sardegna, tutte le altre regioni hanno una copertura dei posti sulla popolazione di riferimento al di sotto della media nazionale. Agli estremi

della distribuzione troviamo la Valle D'Aosta, dove 47 bambini su 100 hanno un posto e la Campania, dove meno di 9 bambini su 100 possono avere accesso al servizio. Laddove i servizi sono più scarsi, nel Mezzogiorno, è meno presente proprio il settore pubblico. La percentuale di bambini accolti nei servizi pubblici o finanziati dal settore pubblico sul totale dei residenti varia da un minimo del 2,1% della Calabria a un massimo di 25,5% della Valle d'Aosta, con una media nazionale pari al 13,5%. Analoghe differenze si registrano nei valori di spesa pro capite, ovvero la spesa di cui beneficia mediamente un bambino residente in un'area geografica in termini di servizi, al netto della quota pagata dalla famiglia: il gap tra la Provincia Autonoma di Trento e la Calabria in termini di spesa media per bambino residente è pari a 2.119 euro l'anno. Gli squilibri territoriali sopra descritti per quel che riguarda l'offerta di servizi, sia pubblici che privati, sembrano penalizzare anche le potenzialità delle misure di sostegno alla domanda. Emblematico il caso del cd. "bonus asilo nido", istituito dalla legge n. 232/2016, all'art. 1 comma 355. Dall'analisi dei dati del suo utilizzo, si evince che dove i servizi sono più presenti, i contributi sono stati utilizzati in misura maggiore, sicuramente con effetti positivi sulla domanda e sulla sostenibilità dei costi. Emerge tuttavia la presenza di aree particolarmente svantaggiate dal punto di vista dell'offerta. Le famiglie residenti in tali comuni, già penalizzate per non poter fruire dei servizi comunali o finanziati dai comuni, sono escluse anche dall'accesso ai contributi statali, in assenza di strutture pubbliche o private che possano erogare il servizio.

Un'ulteriore misura sarebbe il raddoppio del congedo parentale, per riequilibrare il carico di lavoro dovuto alla cura del neonato, recependo così finalmente la direttiva UE sull'equilibrio tra vita e lavoro. Attualmente accanto al congedo di maternità obbligatorio di 5 mesi per tutte le donne che svolgono un lavoro subordinato e per le lavoratrici autonome registrate presso il sistema di previdenza sociale, in virtù della legge 53/2000 il congedo parentale è esteso ad entrambi i genitori. Ciascun genitore ha il diritto individuale a usufruire di un congedo parentale di un massimo di 6 mesi (con un tetto di 10 mesi complessivi per la coppia). Qualora il padre lavoratore eserciti il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo non inferiore a tre mesi, viene concesso alla coppia un bonus di un mese. Nel settore pubblico, il padre ha diritto al 100% della retribuzione per un periodo fino a 30 giorni. Dopo tale periodo, lo stipendio è ridotto in genere del 70% per un periodo massimo di 6 mesi ed equivale a zero per il rimanente periodo. I padri che si avvalgono dei congedi parentali estesi sono molto pochi. Alcune regioni e alcuni contratti collettivi prevedono disposizioni più generose. Al fine di aumentare il coinvolgimento dei padri, la riforma Fornero (legge n. 92/2012) ha introdotto un congedo di paternità obbligatorio di un giorno a stipendio pieno, così come due giorni aggiuntivi di congedo facoltativo, da sottrarre al congedo obbligatorio della madre.

Andrebbero inoltre incentivati sistemi di lavoro flessibile, già incoraggiati dalla legge n.198/2006 pur senza adeguati fondi ed incentivi per i datori di lavoro, e rimossi i disincentivi fiscali sui second earners impliciti nel sistema di tassazione italiano sulle persone fisiche.

Tuttavia un'equa distribuzione tra i sessi del ricorso ai congedi parentali, comunque mai troppo lunghi, e alle forme di lavoro flessibile è fondamentale per evitare circoli viziosi penalizzanti della remunerazione, della progressione di carriera e del trattamento pensionistico delle donne (già privato dalla legge 214/2011 delle condizioni più favorevoli, precedentemente in vigore, ad esso riservate, a scopo compensativo del lavoro di cura e assistenza prestato dalle donne nel corso della loro vita).

Andrebbe inoltre assicurata l'adeguatezza di congedi per l'assistenza di familiari non autosufficienti, introdotti dalla legge n. 104/1992. Nondimeno, attraverso il potenziamento delle reti territoriali e dei servizi intermedi, urge predisporre schemi di welfare a tutela della popolazione anziana, con aspettativa di vita sempre più alta, per evitare che la popolazione femminile sia ulteriormente gravata da ruoli di cura verso persone non autosufficienti.

Supporto finanziario e tutele lavorative a famiglie con figli avrebbero come effetto collaterale – positivo – anche l'innalzamento del tasso di fertilità che è fortemente legato a quello di attività femminile.

Dunque intervenire sul primo avrebbe significative ricadute non solo sul secondo ma anche sulle prospettive di crescita di lungo periodo del Mezzogiorno e dell'intero paese.

Va infine detto che un adeguato tasso di partecipazione delle donne al mercato del lavoro dipende in modo rilevante da un adeguata domanda di lavoro in generale e lavoro femminile nello specifico. A tal riguardo è necessario rimuovere stereotipi e barriere culturali, valorizzando gli esempi di empowerment femminile nel mondo istituzionale, nella società civile e nel tessuto economico del nostro Paese (anche attraverso l'esercizio di azioni positive).

Se è vero infine che la struttura sociale ed economica del Mezzogiorno tende a consolidare e riproporre un ruolo "marginale" delle donne è vero anche l'esatto l'inverso: è proprio questa condizione delle donne che, lasciando inutilizzato uno straordinario potenziale di capitale umano e quindi di sviluppo, contribuisce a mantenere lo stato delle cose al Sud. La risoluzione del problema ancora aperto della coesione economica e sociale del nostro Paese dipende quindi dalla capacità di inserire a pieno titolo nel sistema produttivo il potenziale di conoscenza e competenza delle donne, soprattutto giovani.

Lorenzo Farrugio

Giovanni Orlacchio