

## L'emergenza sanitaria e l'impatto sul (già) difficile equilibrio tra sfera lavorativa e sfera privata

Stefania Leone\*

HEALTH EMERGENCY AND ITS IMPACT ON THE (ALREADY) DIFFICULT WORK-LIFE BALANCE

ABSTRACT: The essay examines the impact of the legislative measures enacted in Italy to face the health emergency on work conditions. In the regime of social distancing, with the concomitant closure of the schools, workers confronted with increasing difficulties in balancing private life and professional sphere. The essay focuses on the legislative response to this problem and to the consequences of this crisis on working women.

KEYWORDS: Work-life balance; health emergency; gender equality; discrimination; smart working

SOMMARIO: 1. Misure restrittive e condizione dei lavoratori – 2. La risposta dell'ordinamento: lavoro agile e congedi, in "formato emergenziale" – 3. Alla ricerca di un equilibrio (tra vita e lavoro) nello squilibrio (tra donne e uomini).

### 1. Misure restrittive e condizione dei lavoratori

**N**elle fasi più acute dell'emergenza sanitaria e nella correlata vigenza delle misure restrittive adottate a partire da febbraio 2020 per arginarla, milioni di lavoratori e di lavoratrici si sono d'improvviso trovati a gestire un problema collaterale non da poco: dare continuità agli impegni lavorativi e al contempo assolvere ai propri oneri di cura domestica e familiare.

È questa, in realtà, una "sfida" quotidiana, non certamente una novità legata alla pandemia. Ma il regime introdotto per contenere la diffusione del virus ha esasperato la situazione, rendendo ancora più complicato far coesistere sfera privata e sfera lavorativa, se non addirittura impedire una vera e propria confusione dei due spazi.

Era inevitabile, nel momento in cui, già a fine febbraio, nelle aree maggiormente colpite dall'epidemia, veniva disposta la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado; misura successivamente estesa con il DPCM del 4 marzo 2020 agli istituti scolastici, oltre che universitari, di tutto il territorio nazionale.

L'interruzione dei servizi dedicati ai bambini in età pre-scolare, nonché della didattica in presenza per quelli dai 6 anni in su, ha naturalmente pesato, in loro danno, sui fisiologici processi educativi<sup>1</sup>. Ma

\* Professoressa associata di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano. Mail: [stefania.leone@unimi.it](mailto:stefania.leone@unimi.it). Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

<sup>1</sup> Ne ha ragionato, con riferimenti più ampi al rapporto tra scuola e rete, P. CIARLO, *La scuola come contropotere critico* (ovvero in difesa della didattica in presenza), in *Forum di Quaderni costituzionali* 28 aprile 2020, che indica quale aspetto strutturale imprescindibile dell'istruzione, funzionale al principio cardine del pluralismo,

questo sacrificio del diritto all'istruzione, determinato dalla contendente esigenza di salvaguardare la salute collettiva, si è anche riversato sulla condizione lavorativa dei genitori. Il tutto in un contesto che – data la doverosa maggiore cautela nei confronti delle persone anziane, particolarmente esposte agli effetti del contagio – ha incrinato anche il secondo “pilastro” su cui notoriamente poggiano le famiglie italiane<sup>2</sup>.

Ne è derivata la necessità, per moltissime madri e moltissimi padri, di trovare il modo di riservare tempo e attenzioni ad impegni familiari esponenzialmente accresciutisi per il venir meno di ogni supporto materiale nella gestione della prole e per la contestuale esigenza di affiancare i figli nella ricerca di una qualche continuità educativa, soprattutto con l'avvio della didattica da remoto. Attività, quest'ultima, che ha richiesto anche la condivisione di spazi e di strumentazione in forme pressoché inedite (e non sempre sostenibili) per molti nuclei familiari.

Il motivo per cui si ragiona di tutto ciò in un contributo di taglio costituzionalistico è che le modalità cui tanti sono stati chiamati a rendere la propria obbligazione lavorativa in questo frangente ha, da una parte, messo in tensione talune garanzie costituzionali legate proprio al diritto al lavoro, dall'altra, posto con particolare evidenza all'attenzione di tutti la questione, per vero già nota, dello squilibrio di genere nella gestione degli impegni di cura, e del conseguente impatto che questa realtà ha sulle concrete *chances* di inserimento, permanenza e crescita nel mercato del lavoro delle donne<sup>3</sup>.

## 2. La risposta dell'ordinamento: lavoro agile e congedi, in “formato emergenziale”

Gli strumenti attraverso cui l'ordinamento si è proposto di agevolare in questo eccezionale frangente di sovraccarico le famiglie italiane sono sostanzialmente tre: lavoro agile, congedi straordinari, bonus baby-sitting.

Ci si soffermerà qui soprattutto sul primo istituto, considerato il largo utilizzo che di questa modalità di gestione del personale hanno fatto le imprese di media e grande dimensione sia durante il *lock-down* sia nella c.d. fase due. Se nei mesi immediatamente precedenti l'allarme (gennaio-febbraio 2020), solo l'1,2% delle aziende potenzialmente idonee a giovare per tipologia di attività si era avvalso del lavoro agile, infatti, a marzo e aprile si è registrato un balzo all'8,8%, con un decremento al 5,3% nel bimestre maggio-giugno<sup>4</sup>.

---

l'elemento della presenza fisica: «la scuola è un mondo fisico, ha le sue regole, bisogna svegliarsi e andare a scuola o all'Università [...] La didattica in presenza appare una sua straordinaria caratteristica che la rende particolarmente idonea all'esercizio di una essenziale funzione pluralistica».

<sup>2</sup> Nel corso dell'Audizione dell'Istat, *Misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro* AA.C. 522, 615, 1320, 1345, 1675, 1732, 1925 resa alla Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati il 26 febbraio 2020, la Direttrice della Direzione centrale per gli studi e la valorizzazione tematica nell'area delle statistiche sociali e demografiche riferiva come i nonni e in particolare le nonne siano proprio «il pilastro del supporto alle lavoratrici madri con figli fino a 10 anni. Nei casi in cui entrambi i genitori sono occupati, se ne prendono cura nel 60,4% dei casi quando il bimbo più piccolo ha fino a 2 anni, nel 61,3% quando ha da 3 a 5 anni e nel 47,1% se più grande. Valori che superano il 65% nel caso del Mezzogiorno» (<https://bit.ly/3maSr8a>).

<sup>3</sup> Per una analisi dei dati precedenti alla crisi sanitaria si rinvia nuovamente all'Audizione dell'Istat (supra, nota 2).

<sup>4</sup> Rilevazione Istat, *Situazione e prospettive delle imprese nell'emergenza sanitaria Covid-19*. Il dato si apprezza maggiormente focalizzandosi sulle aziende di media e grande dimensione: il personale impiegato in modalità

Per vero, l'accesso facilitato al lavoro agile ha risposto anzitutto all'imperativo di limitare la circolazione dei lavoratori senza al contempo compromettere le esigenze della produttività<sup>5</sup>; ma non c'è dubbio che la possibilità di prestare servizio nella propria abitazione si sia nei fatti rivelata lo strumento attraverso cui numerose famiglie hanno potuto provvedere alla custodia dei minori. Anzi: con le progressive correzioni apportate nel corso dei mesi alla disciplina, determinate dall'allentarsi della morsa del contagio, l'originaria finalità della misura è andata scolorendosi, per lasciare sempre più esplicita traccia nel testo normativo alle sue connessioni con il provvedimento di sospensione della didattica. In questo senso, con riferimento al settore privato, ci si limita a segnalare sia come a poterne fruire, a partire dal d.l. 17 marzo 2020, n. 18, fossero i lavoratori con almeno un figlio di età inferiore ai 14 anni, sia come, successivamente, il d.l. 30 luglio 2020, n. 83 abbia stabilito che il diritto di accedervi potesse essere esercitato sino al 14 settembre, data coincidente proprio con l'avvio – in classe – del nuovo anno scolastico<sup>6</sup>.

Ora, proprio la circostanza che il lavoro agile sia stato impiegato per rispondere ad esigenze per certi versi inedite ha impedito di apprezzare a pieno i pregi di un modello organizzativo – sino ad oggi ancora poco sperimentato – che certo si propone di «agevolare la conciliazione dei tempi di vita e lavoro» (oltre che «incrementare la competitività»)<sup>7</sup>, ma presupponendo la piena operatività dei servizi per l'infanzia e degli istituti scolastici. Tale modello, allentando i vincoli spaziali e temporali cui è normalmente ancorata l'obbligazione lavorativa, mira infatti ad abbattere il tempo impiegato per gli

---

agile è infatti stato nei mesi di marzo e aprile pari al 21,6% in quelle medie (dato di gennaio-febbraio: 2,2%), al 31,4% nelle grandi imprese (dato di gennaio-febbraio: 4,4%).

Quanto alla tipologia dei settori interessati, si è trattato in prevalenza di quelli dell'informazione e comunicazione, istruzione, fornitura di energia elettrica e gas, nonché delle attività professionali, scientifiche e tecniche. Per ragioni legate alla oggettiva difficoltà o impossibilità di rendere la prestazione lavorativa fuori sede, o per ragioni legate alla dimensione, all'organizzazione o al grado di diffusione delle tecnologie, hanno invece scarsamente fatto ricorso al lavoro agile le aziende attive nel manifatturiero, nel commercio, nelle attività culturali, sportive e di intrattenimento. Quello che nel dibattito pubblico di questo periodo, sia pur con terminologia non puntuale, si definisce smart-working è rimasto poi sostanzialmente inutilizzato, per ovvi motivi, nei servizi sanitari e di assistenza sociale e nelle attività di alloggio e ristorazione.

Nel dettaglio v. Report *Tempo di bilanci per lo smart working. Tra rischio retrocessioni e potenzialità inespresse* della Fondazione Studi Consulenti del Lavoro (<https://bit.ly/3e9KWLU>).

<sup>5</sup> Lo sottolinea tra gli altri M. TUFO, *Il lavoro agile (dell'emergenza) esordisce in giurisprudenza: come bilanciare gli interessi in gioco nell'era della pandemia?*, in *LavoroDirittiEuropa*, 2, 2020, 5.

<sup>6</sup> L'accesso facilitato al lavoro agile, in regime ordinario regolato dagli artt. 18 e ss. della legge n. 81 del 2017, è stato previsto, dopo il d.l. n. 6 del 2020, già a partire dal DPCM 23 febbraio 2020 (art. 3), che lo ha reso applicabile ad ogni rapporto di lavoro subordinato nelle aree a rischio. La previsione è stata sostanzialmente riproposta, ma con carattere territorialmente generalizzato, con il DPCM 4 marzo 2020 (art. 1, lett. n) e successivamente dal d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. "Cura Italia"), che per le pubbliche amministrazioni ha reso il lavoro agile modalità "ordinaria" di prestazione dell'attività lavorativa (art. 87). Il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. "Rilancia Italia") ha specificato, per il settore privato, che il lavoro agile potesse essere richiesto, come visto, dai genitori che con almeno un figlio di età inferiore ai 14 anni. Quanto alle pubbliche amministrazioni, l'art. 263 del d.l. n. 34 ha invece stabilito che fino al 31 dicembre 2020 esse adeguano le misure riguardanti la presenza del personale in ufficio «alle esigenze della progressiva riapertura di tutti gli uffici».

Nel momento in cui si scrive, nuove misure sono state adottate in materia per far fronte alla seconda ondata di contagi: si v. DPCM 13 ottobre 2020 e il Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione del 19 ottobre 2020.

<sup>7</sup> Cfr. art. 18, l. n. 71 del 2017.

spostamenti da e per la sede aziendale, concedendone alle attività “libere”, oltre che a consentire al lavoratore di alternare con maggior facilità prestazioni professionali ed esigenze proprie.

Altro è dire, invece, che esso possa dar luogo ad una sovrapposizione dei due piani<sup>8</sup>. Ciò che inevitabilmente è stato, invece, nel periodo dell'emergenza epidemiologica del primo semestre 2020.

A condizionare ulteriormente la resa dello strumento è stata poi la circostanza che si sia trattata di un'esperienza “totalizzante”, quantomeno nel periodo marzo-aprile; mentre normalmente il lavoro agile prevede l'alternanza di giorni in sede e giorni fuori sede anche al fine di evitare gli effetti dell'isolamento sociale e, più in particolare, dal contesto – anche di relazioni – lavorativo.

Naturalmente l'eccezionalità della situazione può aver giustificato questa forzatura; ma non se ne possono trascurare gli effetti, sia perché occorre ragionare, in prospettiva, del migliore utilizzo di questo strumento una volta che la crisi sanitaria sarà rientrata, sia, soprattutto, perché non ci si può non domandare se, anche con riferimento a questo specifico aspetto, la risposta statale all'emergenza sanitaria sia stata appropriata ed efficace.

Non c'è dubbio, come detto, che per tamponare le conseguenze della chiusura delle scuole il lavoro agile è stato il rimedio privilegiato<sup>9</sup>; ciò senza qui considerare la condizione, decisamente più complessa, di coloro che, per la tipologia delle mansioni svolte, non vi hanno nemmeno potuto fare ricorso<sup>10</sup>.

Oltretutto, la necessità di allargare in tempi strettissimi la platea dei fruitori di questo regime lavorativo ha determinato la scelta dell'Esecutivo di consentire l'accesso allo strumento «anche in assenza degli accordi individuali» previsti dalla disciplina legislativa operante ordinariamente. Il venir meno dell'obbligo di prestabilire bilateralmente, modellandoli sulla specifica situazione, precisi criteri operativi (riguardanti fattori rilevanti quali i tempi massimi di lavoro, le pause, le forme di reperibilità del lavoratore e di comunicazione con il datore e i colleghi, ecc.) ha dunque ulteriormente limitato le potenzialità del lavoro agile in tempo di Covid<sup>11</sup>, sottoponendo in alcuni casi a forte *stress* i lavora-

<sup>8</sup> Lo rimarcano G. CALVELLINI, M. TUFO, *Lavoro e vita privata nel lavoro digitale: il tempo come elemento distintivo*, in *Labor*, n. 4/2018, spec. nota 2.

<sup>9</sup> Si noti che con il d.l. 18 del 2020 è stato peraltro previsto che fino al 30 aprile avrebbero avuto diritto di svolgere le prestazioni lavorative in forma agile – oltre che i dipendenti con disabilità grave – quelli con una persona con disabilità grave nel proprio nucleo familiare. Scelta del tutto comprensibile, ma che forse doveva essere accompagnata da più pregnanti misure di sostegno nei confronti delle famiglie che prestano assistenza a persone con disabilità, a maggior ragione se severa. La questione ci porterebbe lontano, e implicherebbe di ragionare della complessa fruizione della didattica a distanza da parte dei bambini e adolescenti con disabilità, che in questi mesi hanno sopportato una fatica “doppia”, determinata dalla brusca interruzione del percorso di socializzazione assicurato dalla frequenza scolastica (Corte cost., sent. n. 167 del 1987) e dalle talvolta maggiori difficoltà di approcciarsi alla strumentazione tecnologica. Fatica che, ovviamente, si è riversata proprio sui genitori, chiamati ad un lavoro di assistenza assiduo ma non sempre sufficiente. Sul diritto all'istruzione delle persone con disabilità, e sull'importanza della frequenza scolastica come fattore di inclusione sociale, v. da ultimo le condivisibili riflessioni di G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020.

<sup>10</sup> Il riferimento è anzitutto alla condizione di chi non ha potuto interrompere l'attività lavorativa in presenza, o perché impegnato in attività essenziali o perché in attività non eleggibili allo smart-working. Per questi ultimi, si è aperta la strada dei congedi straordinari (v. infra) o dei bonus baby-sitting.

<sup>11</sup> Su questo aspetto si vedano le puntuali riflessioni di C. ALLERI, M. CONGEDUTI, S. PITTARELLO, F. STRANGHERLIN, *Quale lavoro femminile al tempo del Covid-19? Fase 2: ritorno al passato*, in *Questione giustizia.*, 8 giugno 2020,

tori, e riproponendo il tema del c.d. diritto alla disconnessione. Un diritto, quest'ultimo, funzionale al benessere psico-fisico del lavoratore, e che come è stato giustamente sottolineato<sup>12</sup> richiamando la dottrina che si è occupata del "classico" diritto alla durata massima della giornata lavorativa, alle ferie e ai riposi (art. 36 Cost.), non è mero diritto ad un ristoro fisico della persona, ma anche giusta esigenza di questi di dedicarsi a ciò che è "altro" rispetto al lavoro, completandosi in ogni dimensione dell'esperienza umana<sup>13</sup>. È stata d'altra parte la stessa Corte costituzionale a chiarire che attraverso questi istituti il lavoratore è messo nella condizione non solo di «ritemperare le energie psico-fisiche usurate dal lavoro», ma anche di «soddisfare le sue esigenze ricreativo-culturali e più incisivamente partecipare alla vita familiare e sociale» (Corte cost., sent. n. 616 del 1987).

Ebbene, come segnalato nella Relazione Istat del 2020 sulla situazione del Paese, nel periodo del *lockdown* i genitori che hanno potuto lavorare da remoto hanno visto sfumare la linea di confine tra lavoro e dopo lavoro, con oggettiva «complicazione nel relazionarsi con gli altri e trovare occasioni di svago per il tempo libero»<sup>14</sup>. Ma soprattutto, prosegue il documento, queste forme di disagio, «data la divisione asimmetrica nella coppia», sono andate a svantaggio delle donne<sup>15</sup>.

A ben vedere, queste hanno risentito più pesantemente della situazione, sotto lo specifico profilo delle fatiche legate alla conciliazione, sia perché hanno dovuto continuare a lavorare – essendo in percentuale meno impiegate degli uomini nelle attività costrette a sospensione<sup>16</sup> – sia perché di con-

---

che ragionano di una forma di lavoro agile «arrangiata», anche per quanto riguarda la strumentazione informatica e le regole concernenti la postazione lavorativa, funzionali alla integrità fisica dei lavoratori.

Sulla necessità che, venuto meno l'obbligo di ricorrere ad accordi individuali, quei criteri fossero indicati unilateralmente nella comunicazione datoriale di attivazione del lavoro agile v. C. DI CARLUCCIO, *Emergenza epidemiologica e lavoro agile. Legislazione in materia di lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1/2020, 4.

<sup>12</sup> R. PERRONE, *Il «diritto alla disconnessione» quale strumento di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti*, in *Federalismi.it*, 20 dicembre 2017, cui si rinvia anche per le riflessioni proposte sulla natura del diritto in questione.

<sup>13</sup> Sulla dimensione sociale e culturale cui è collegato tale diritto E. GHERA, *Diritti del lavoro*, Bari, 2000, 224, M. LUCIANI, Artt. 35-47 Cost., in G. NEPPI MODONA (a cura di), *Stato della Costituzione*, Milano, 1995, 151 e A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, 1989, 16.

<sup>14</sup> Istat, *Rapporto annuale 2020: la situazione del Paese*, 158.

Ragiona dei possibili rischi, anche in regime ordinario, di «assottigliamento della linea di confine tra vita privata e quella lavorativa» determinato dallo smart-working T. VETTOR, *Attualità e prospettive della conciliazione delle esigenze di cura, di vita e lavoro*, in M. D'AMICO, S. LEONE (a cura di), *La donna dalla fragilitas alla pienezza dei diritti? Un percorso non ancora concluso*, Milano, 2017, 240.

<sup>15</sup> In dottrina, lo ha segnalato M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 2/2020, 31 ss., che accosta questo aspetto problematico ad ulteriori fattori di svalutazione delle donne durante l'emergenza sanitaria. Il riferimento è alla sottorappresentanza femminile negli organi decisionali e di supporto tecnico-scientifico al Governo, e al drammatico fenomeno della violenza domestica, acuitosi proprio nel periodo delle restrizioni alla libertà di circolazione.

<sup>16</sup> Nella situazione fotografata a maggio dal Report *Mamme e lavoro al tempo dell'emergenza Covid-19* della Fondazione Studi Consulenti del lavoro, le donne con almeno un figlio con meno di 15 anni che hanno continuato a lavorare nel periodo del lockdown sono 74 su 100, gli uomini 66 su 100. Ciò si spiega, appunto, come ben segnalato nel Report *Tempo di bilanci per lo smart working*, cit., 12, e già nell'analisi proposta da A. CASARICO, S. LATTANZIO, *Nella fase 2 casa giovani e donne*, in *Lavoce.info*, 28 aprile 2020, proprio in ragione della diversa distribuzione dei due generi nelle attività economiche più o meno compatibili con il lavoro agile.

Per una visione globale v. ILO, *The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work*, May 2020.

tro maggiormente impegnate rispetto ai compagni/mariti nelle incombenze domestiche e di assistenza a minori e conviventi non autosufficienti<sup>17</sup>.

Oltretutto, con l'avvio della c.d. fase due, segnata dal DPCM del 4 maggio 2020, una parte (circa il 40%) dei lavoratori tra quelli che avevano prestato la loro attività da remoto durante il vero e proprio *lockdown*, sono tornati ad operare nei siti aziendali. Ma a uscire di casa, come si era previsto ancora una volta valutando la tipologia di attività destinate a riprendere in presenza (a prevalente presenza maschile), sono stati soprattutto gli uomini.

Con quali conseguenze? Che per le donne che hanno invece continuato a lavorare da remoto la situazione si è addirittura ulteriormente sbilanciata, con un peggioramento della capacità di fare sintesi tra le esigenze lavorative e quelle familiari e con potenziali ricadute di tale nuova condizione sulla permanenza o sulle *chances* di mobilità verso l'alto nel mercato del lavoro<sup>18</sup>.

Va chiarito che il lavoro agile rimane una preziosa opportunità, e che per certi versi l'ampio utilizzo che ne è stato fatto – sia pur con le richiamate forzature – ha consentito di valutarne anche i potenziali pregi; ma come giustamente messo in luce nel documento operativo del Comitato di esperti in materia economica e sociale coordinato da Vittorio Colao<sup>19</sup>, «anche strumenti positivi ed utili, come lo Smart Working, se diventano una scelta obbligata che ricade soprattutto sulla donna, rischiano di diventare strumenti di segregazione, richiudono le donne in casa allontanandole dal luogo di lavoro»<sup>20</sup>.

Uno sguardo all'impatto di genere degli istituti giuslavoristici utilizzati nel periodo della pandemia non risparmia totalmente da qualche riflessione preoccupata nemmeno i congedi introdotti per far fronte, ancora una volta, alla chiusura delle scuole. Gli studiosi del settore hanno infatti giustamente notato come, a dispetto dell'approccio "neutro" – giacché la disciplina si applica ai «genitori lavoratori»<sup>21</sup> – essa spinga soprattutto le donne a "scegliere" di ricorrere a questa misura. Ciò in ragione del

<sup>17</sup> In questo senso D. DEL BOCA, N. OGGERO, P. PROFETA, M. C. ROSSI, C. VILLOSIO, *Prima, durante e dopo Covid-19: disuguaglianza in famiglia*, in *Lavoce.info*, disponibile al link: <https://www.lavoce.info/archives/66645/prima-durante-e-dopo-covid-19-disuguaglianza-in-famiglia/>. 12 maggio 2020. L'indagine rivela come la condizione di forzata permanenza in casa delle coppie non abbia riequilibrato i rapporti di genere nella spartizione della gestione dei lavori domestici. Infatti, solo il 40% degli uomini dichiara di aver dedicato più tempo rispetto a prima alle incombenze di casa e il 51% alla cura dei figli, mentre per le donne che segnalano un accrescimento di tali oneri le percentuali salgono, rispettivamente, al 68 e al 61.

V. inoltre il Report di Save the Children, *Le equilibriste. La maternità in Italia, 2020*, <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/le-equilibriste-la-maternita-italia-nel-2020.pdf>, in cui si legge in modo significativo che per le donne il peso del lavoro di cura dei figli minori è stato considerato tra i fattori maggiormente critici del periodo, più della stessa paura del contagio.

<sup>18</sup> A. CASARICO, S. LATTANZIO, *Nella fase 2 casa giovani e donne*, cit.

<sup>19</sup> *Iniziative per il rilancio Italia 2020-2022. Schede di lavoro*.

<sup>20</sup> Nel documento si legge, inoltre, che «la prestazione di lavoro in Smart Working, se abbinata alla cura della prole, crea un sovraccarico di impegno fisico e psicologico sulla persona che abbinata a queste funzioni, con ripercussioni anche sulla salute, quantomeno intesa come condizione di benessere psico-fisico. Effetto che non si ha, invece, con altri strumenti quali ed esempio i congedi parentali».

<sup>21</sup> Con figli di età non superiore ai 12 anni (a meno che si tratti di figli con disabilità) e per un periodo continuativo o frazionato comunque non superiore a 15 giorni (art. 23 d.l. n. 18 del 2020) elevato a 30 con l'art. 72 d.l. n. 34 del 2020. I congedi in questione possono essere fruiti anche oltre questi limiti, con la protezione del divieto di licenziamento, ma senza diritto ad una indennità.

fatto che ad essa segue la corresponsione di una indennità parametrata alla retribuzione (50%) e che, dato il *gap* stipendiale ancora persistente tra i due sessi, è di fatto meno conveniente per le famiglie che siano gli uomini a farne richiesta<sup>22</sup>.

Certamente, lo strumento non può essere valutato prescindendo, ancora una volta, dal contesto di eccezionalità in cui si è inserito e dai limiti di spesa entro cui il legislatore si è dovuto evidentemente muovere. Ma rimane la netta impressione che l'impatto di genere delle politiche pubbliche continui ad essere un parametro di valutazione (preventiva e successiva) scarsamente considerato.

### 3. Alla ricerca di un equilibrio (tra vita e lavoro) nello squilibrio (tra donne e uomini)

Occorre evitare che le ripercussioni dell'emergenza sanitaria sul lavoro si riversino, come fu in occasione della crisi finanziaria del 2008<sup>23</sup>, in prevalenza sulle donne. Anche per questo non ci si può permettere che con le inevitabili incertezze legate all'andamento del contagio e alla "tenuta" delle scuole siano soprattutto queste ad essere nuovamente chiamate a maggiore sforzo. Per farlo si possono immaginare diverse soluzioni, ma prima ancora, e anche al fine di calibrare più strutturali interventi capaci di operare a sistema, è necessario anzitutto interrogarsi sul perché di questi persistenti squilibri di genere nella gestione combinata di lavoro e vita familiare.

Certamente, la formulazione dell'art. 37 Cost., che come per altre previsioni costituzionali dedicate alla parità tra i sessi, ha in sé un inciso potenzialmente "insidioso" (il riferimento alla «essenziale funzione familiare della donna»), ha avuto un peso nel percorso di affermazione e tutela della parità nella condizione lavorativa. Anche l'art. 29 Cost., che dopo aver proclamato l'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi affida alla legge la definizione dei limiti «a garanzia dell'unità familiare», o l'art. 51 Cost., secondo cui le donne e gli uomini accedono in condizioni di parità agli uffici pubblici e alle cariche elettive «secondo i requisiti stabiliti dalla legge», sono disposizioni che presentano tracce di una qualche ambiguità, e di sicuro del "travaglio" che ne ha accompagnato l'approvazione in Assemblea costituente<sup>24</sup>.

Con particolare riguardo all'art. 37 Cost., è stato giustamente osservato in dottrina come l'accento posto sulla funzione familiare della donna lavoratrice possa «aver inizialmente indotto il legislatore a prediligere politiche di "tutela" certamente importanti, ma scarsamente efficaci nella promozione at-

---

Per un'analisi delle differenze di disciplina introdotte per regolare settore privato e settore pubblico v. L. CALAFÀ, *Conciliare nell'emergenza*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, 2020, 153 ss.

<sup>22</sup> Così chiaramente C. ALLERI, M. CONGEDUTI, S. PITTARELLO, F. STRANGHERLIN, *Quale lavoro femminile*, cit.

<sup>23</sup> V. in questo senso la Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2013 sull'impatto della crisi economica sull'uguaglianza di genere e i diritti della donna (2012/2301(INI)).

Sulle ricadute della crisi sulla condizione femminile I. PELLIZZONE, *L'incidenza della crisi economica sulla condizione femminile*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *I diritti sociali nella crisi economica*, Milano, 2017, 179 ss., la quale nota, però, come proprio le contingenze di una situazione finanziaria avversa possano costituire l'occasione per un rafforzamento legislativo delle tutele del lavoro femminile.

<sup>24</sup> Sulla portata di tali incisi e i riflessi sulla giurisprudenza costituzionale dei primi decenni di vigenza della Costituzione, sia consentito rinviare a S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, 2013, 15 ss.

tiva del lavoro femminile»<sup>25</sup>. Non solo: il combinato disposto di quella (pur fondamentale) clausola e dei pregiudizi sociali imperanti almeno fino ad una certa epoca storica<sup>26</sup>, ha senza dubbio condizionato gli esiti dello stesso scrutinio di legittimità condotto dalla Corte costituzionale; si pensi solo che nel 1969 Essa mandò indenne la norma che disponeva il mantenimento in servizio degli impiegati delle esattorie fino ai 55 anni, se donne, e ai 60, se uomini, affermando che il legislatore si era correttamente mosso nella cornice costituzionale al fine di «limitare nel tempo il periodo in cui la donna venga distratta dalle cure familiari e di consentire che, giunta ad una certa età, essa torni ad accudire esclusivamente alla famiglia» (Corte cost., sent. n. 123 del 1969)<sup>27</sup>.

Naturalmente l'evoluzione del sentire sociale, che condiziona non solo – come ovvio che sia – il decisore politico, ma anche – meno “scopertamente” e in termini senza dubbio più problematici – le pronunce del Giudice costituzionale<sup>28</sup>, ha contribuito all'abbandono di questa prospettiva fortemente riduttiva delle aspettative di realizzazione della donna nella sfera lavorativa. Ciò è stato però possibile soprattutto grazie alla giusta valorizzazione dell'altro cono dell'art. 37 Cost. L'esigenza di una protezione speciale della lavoratrice (in quanto) madre non esaurisce infatti la portata della prescrizione costituzionale, che si preoccupa anche di vincolare il legislatore all'adozione di regole livellatrici e, per quanto occorra, di misure promozionali puntualmente orientate alla realizzazione di una parità effettiva tra i sessi nelle garanzie legate alla mansione lavorativa e nella retribuzione<sup>29</sup>.

Non si ha qui modo di ripercorrere le tappe dell'evoluzione normativa che, sia pur con notevole ritardo, ha in questa prospettiva gradualmente portato alla “emersione” anche della figura del padre lavoratore; ciò sia nell'interesse del bambino (anzitutto) sia dell'esperienza genitoriale dell'uomo. Ma che, indubbiamente, ha risposto e risponde anche all'indiretto obiettivo di riequilibrare i carichi familiari tra i due sessi, consentendo alla donna di investire maggiormente sulle proprie soddisfazioni professionali<sup>30</sup>. Ci si limita però qui a ricordare il fondamentale apporto dato in questa chiave proprio

<sup>25</sup> M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, in corso di pubblicazione, Milano. Per riflessioni a partire dalle scelte testuali dell'art. 37 Cost. R. PESCATORE, *Donna lavoratrice: come il linguaggio costruisce il diritto e il diritto costruisce il linguaggio*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo. Tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto di genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, 2019, 265 ss.

<sup>26</sup> Pregiudizi che hanno operato come «un circolo vizioso» e con l'effetto di «rafforzare la situazione di inferiorità» della donna. Così T. TREU, *Lavoro femminile e principio di uguaglianza*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1977, 8.

<sup>27</sup> Ancora, si pensi alla più risalente decisione con la quale la Corte costituzionale, giustificando la norma che limitava il numero di donne che potevano comporre le giurie popolari delle Corti d'assise, “faceva dire” all'art. 37 Cost. che queste dovessero essere messe in condizione di svolgere la loro «essenziale funzione di sposa e di madre» (Corte cost., sent. n. 56 del 1958).

<sup>28</sup> Sulle complesse implicazioni di questa possibile incidenza dei mutamenti della c.d. “coscienza sociale” sulle decisioni della Corte costituzionale v. N. ZANON, *Corte costituzionale, evoluzione della “coscienza sociale”, interpretazione della costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017.

<sup>29</sup> Riflette inoltre della possibilità di leggere l'art. 37 Cost. come norma che assume «il valore sociale della funzione di cura», senza per ciò stesso necessariamente voler introdurre una «prescrizione di genere in merito alla ripartizione del carico di tale lavoro», B. PEZZINI, *Costruzione del genere e Costituzione*, in B. PEZZINI (a cura di), *La costruzione del genere. Norme e regole*, Bergamo, 2012, 33.

<sup>30</sup> V. ancora M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, cit.; C. SALAZAR, *Art. 37 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, 2006, 756 ss.; C. TRIPODINA, *Art. 37 Cost.*, in F.

dalla Corte costituzionale, che in un'ottica del tutto diversa rispetto a quella che l'aveva portata in passato a sminuire il ruolo delle lavoratrici – quasi che le donne fossero cedute in prestito al lavoro e in questo senso distolte dalla loro sede naturale – ha successivamente affermato, in modo chiaro, che la genitorialità è responsabilità condivisa, e implicitamente, che il rapporto tra i due sessi è da considerarsi paritario anche rispetto alle esigenze lavorative.

In materia di astensione dal lavoro, la Corte ha infatti sottolineato che i compiti di assistenza alla prole «sono affidati alla pari responsabilità dei genitori» (Corte cost., sent. n. 1 del 1987), e ancora che proprio in base a questa «paritetica partecipazione di entrambi i coniugi alla cura e all'educazione della prole, senza distinzione o separazione di ruoli» va riconosciuto «che anche il padre è idoneo – e quindi tenuto – a prestare assistenza materiale e supporto affettivo al minore» (Corte cost., sent. n. 341 del 1991)<sup>31</sup>. In questa decisione, peraltro, la Corte valorizza proprio le esigenze di organizzazione della coppia funzionali alle diverse situazioni e «alla durata e al modo di svolgimento dei rispettivi impegni di lavoro», considerati, dunque, come impegni in partenza di pari rilievo e semmai da bilanciare in concreto.

Rispetto a queste fondamentali acquisizioni di principio e agli innegabili progressi che ne sono seguiti anche sul piano legislativo, l'emergenza Covid ha dimostrato, però, come sia facile retrocedere a grandi passi. Perché la situazione non si aggravi, occorre invece ripartire (facendo del *Next Generation Europe* un'occasione in tal senso) proprio dal lavoro femminile: con nuovi interventi capaci di irrobustirne la condizione retributiva, con la rapida approvazione di misure attuative della Direttiva UE 2019/1158 sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, con il coesistente rafforzamento dei servizi socio-assistenziali destinati a medesima finalità<sup>32</sup>, ma anche con strategici meccanismi premiali<sup>33</sup> che facciano leva sulle famiglie e sulle aziende affinché strumenti come lo *smart-working*, di cui si spera potremo presto apprezzare veramente le potenzialità, non diventino nuovi recinti en-

---

CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, 247 ss. Si tratta di un percorso nel quale un ruolo significativo ha giocato anche il diritto europeo, che da ultimo, su questo specifico tema, si è espresso con la Direttiva (UE) 2019/1158 sull'Equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, e in particolare sul fondamentale tema dei congedi obbligatori di paternità.

<sup>31</sup> D'altra parte, aggiunge la Corte, «lo stesso principio di parità sancito nella Costituzione ha determinato la crescita di un processo culturale orientato, come già si è detto, al superamento della separatezza dei ruoli della donna e dell'uomo, nella famiglia e fuori di essa, e verso una più paritetica partecipazione di entrambi ai compiti di cura, di assistenza e di educazione dei minori».

<sup>32</sup> Ha riconosciuto agli asili nido una duplice valenza la sent. n. 107 del 2018 della Corte costituzionale, che ha ragionato di istituti con funzione educativa per i bambini ma anche di supporto dei genitori, cui si aggiunge «l'intento di favorire l'accesso delle donne al lavoro, finalità che ha specifica rilevanza costituzionale, garantendo espressamente la Costituzione la possibilità per la donna di conciliare il lavoro con la «funzione familiare» (art. 37, primo comma, Cost.)». Si tratta di servizi che, inutile dirlo, devono essere potenziati anche in quest'ottica, superando il modello, tutto italiano, che ne fa ancora oggi una modalità complementare, se non alternativa, rispetto ad altro tipo di aiuti familiari. Ci si riferisce al ruolo in supplenza cui sono spesso di fatto chiamati gli anziani. Emblematica in questo senso la circostanza che il bonus baby-sitting introdotto durante l'emergenza sanitaria sia stato reso utilizzabile, secondo il chiarimento fornito dalla Circolare n. 73 del 17 giugno 2020 dell'Inps, per retribuire anche familiari non conviventi (leggasi nonni) chiamati alla cura dei minori.

<sup>33</sup> Riferendosi in particolare ai congedi C. ALLERI, M. CONGEDUTI, S. PITTARELLO, F. STRANGHERLIN, *Quale lavoro femminile al tempo del Covid-19?*, cit. Si vedano, inoltre, le proposte più strutturali contenute nel documento elaborato dalla Commissione Colao.

tro cui confinare il (doppio) lavoro delle donne, ma moderni ed efficienti modelli organizzativi. Un'opportunità di tutti.