

Le politiche di genere nella strategia Europa 2020 alla prova della crisi economica e dell'UE. Possibili strategie alternative

Mariagrazia Rossilli

Approvata nel 2010, in piena crisi economica, la strategia “Europa 2020” stabilisce l’obiettivo strategico di una crescita intelligente, sostenibile e socialmente inclusiva, basata su alti tassi occupazionali e sostenuta da coesione sociale e territoriale.ⁱ Queste priorità vengono declinate secondo obiettivi quantitativi da raggiungere entro il 2020, tra cui rilevanti l’obiettivo di un’occupazione al 75% della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni, la riduzione di 20 milioni del numero delle persone che vivono a rischio di povertà e esclusione sociale, la riduzione del tasso di abbandono scolastico dall’attuale 15% al 10% e l’aumento dal 31% al 40% della quota di giovani 30 -34enni laureati.

Come da più parti evidenziato – dalla Femm Committee ad esperte dello Staff della Commissione e alla Lobby Europea delle Donne - la dimensione di genere è decisamente carente nella strategia *Europa 2020*. Non solo manca un riferimento esplicito alla prospettiva di gender mainstreaming ma, diversamente da quanto stabilito nella precedente Agenda di Lisbona, manca anche un obiettivo occupazionale disaggregato per sesso e, dunque, l’obiettivo quantitativo di occupazione femminile da raggiungere entro il 2020. Questa marginalizzazione del genere che annuncia la tendenza che si vedrà all’opera negli anni successivi sembrerebbe però corretta negli orientamenti per le politiche occupazionali che contengono, invece, la raccomandazione di integrare la parità di genere in tutte le politiche e più precisi riferimenti alle misure per le donne.ⁱⁱ Questi orientamenti raccomandano agli Stati di incrementare la partecipazione al mercato del lavoro e l’occupazione femminile, di ridurre il divario salariale di genere e la segmentazione del mercato del lavoro e di migliorare la formazione professionale delle donne nei settori scientifico, matematico e tecnologico. Negli orientamenti per combattere la povertà si raccomandano strategie di inclusione attiva e modernizzazione dei sistemi di protezione sociale con previsione di misure di sostegno al reddito e servizi adeguati per i gruppi più vulnerabili tra cui, in particolare, le donne e le famiglie monoparentali. L’inclusione nell’Agenda Europa 2020 dell’ obiettivo strategico della riduzione della povertà sembrerebbe suggerire una sensibilità nuova verso gli obiettivi sociali conformemente alla rilevanza che essi hanno acquisito nel Trattato di Lisbona che, pur senza alcun significativo trasferimento di competenze all’UE, fa riferimento all’art.3 all’economia sociale di mercato e include all’ art.9 la cosiddetta clausola sociale orizzontale che dovrebbe permettere di promuovere la dimensione sociale in tutte le politiche dell’Unione

Tuttavia, gli aspetti centrali dell’Agenda Europa 2020 e delle linee guida occupazionali si situano in continuità con l’Agenda di Lisbona e la precedente Strategia Europea per l’Occupazione (SEO), in particolare rispetto alle politiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro nella convinzione che ciò avrebbe incentivato la creazione di posti di lavoro. Come è noto, dalla fine degli anni ’90, allo scopo di aumentare l’occupazione femminile, le linee guida della SEO hanno raccomandato un insieme di politiche

per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro e promuovere la conciliazione di responsabilità familiare e lavorative tramite congedi parentali, servizi di cura per bambini e anziani e l'incentivazione della flessibilità di contratti, tempi e condizioni lavorative. Mentre incentivava lo sviluppo di contratti di lavoro flessibili e atipici di cui le donne sono state le prime destinatarie, la Commissione europea ha pure raccomandato di evitare l'eccessiva precarizzazione del lavoro e di assicurare un equilibrio tra flessibilità del mercato e sicurezza dei lavoratori/trici, tramite adeguamento e modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale e politiche attive del mercato del lavoro accompagnate da adeguate politiche di formazione, istruzione, servizi sociali. Tuttavia le politiche occupazionali sono di competenza nazionale così come lo sono quelle relative ai sistemi di sicurezza sociale rispetto a cui l'UE si limita solo a stabilire degli standard minimi. Sotto la pressione congiunta dei tagli della spesa pubblica e delle riduzioni dei contributi per aumentare la competitività delle imprese, tutti i sistemi previdenziali hanno subito la competizione tra gli stati membri nelle riforme al ribasso. Da qui il diffuso squilibrio tra flessibilità e sicurezza e la diffusa precarizzazione del lavoro, innanzi tutto di donne e giovani.

La combinazione degli effetti della crisi economica e di quelli indotti dalle politiche di austerità messe in atto dai governi e in larga parte indotte dall'Unione Europea ha contribuito a rivelare a pieno i limiti della *governance* europea, acuendo le tensioni già presenti nelle politiche dell'Agenda di Lisbona e della SEO e aggravando lo squilibrio tra flessibilità e sicurezza, tanto più che le politiche dell'UE hanno messo al primo posto la riduzione del deficit e del debito pubblico e continuato nella perdurante sottovalutazione della necessità di politiche per rilanciare crescita economica e domanda di lavoro. Nella crisi si è, infatti, delineata la tendenza a sostituire i contratti di lavoro standard con quelli atipici, a tempo determinato e precari (ad esempio in Germania il 50 % dei nuovi posti di lavoro è coperto da contratti a tempo determinatoⁱⁱⁱ). In piena crisi le politiche di austerità hanno portato ulteriore riduzione e restrizione nei criteri di accesso ai sussidi di disoccupazione e tagli e restrizioni nei benefits e assegni familiari. In alcune situazioni i congedi parentali e persino i congedi di maternità hanno subito peggioramenti, mentre le riforme pensionistiche hanno aumentato il periodo contributivo per accedere alla pensione e ritardato l'età pensionabile con un impatto particolarmente negativo sulle pensionate, considerato il loro lavoro part-time, la loro occupazione più intermittente, il loro doppio lavoro nel corso della vita. Nel settore pubblico le politiche di austerità hanno determinato blocco delle assunzioni o tagli di personale, tagli o congelamento dei salari, riduzione dei servizi. Tutto ciò ha colpito particolarmente le donne con l'aumento del carico di lavoro di cura privato e la perdita di posti lavoro, rappresentando le lavoratrici il 70% dei dipendenti pubblici (media UE-27). Un quadro della gravità dell'impatto della crisi e delle politiche di austerità si può dedurre *dal Report on Progress on equality between women and men in 2013*, nonostante la Commissione Europea abbia cercato in ogni modo di camuffarlo.^{iv} La riduzione dei gender gap che il Report registra rispetto al tasso di occupazione, disoccupazione, inattività e alle retribuzioni, è, infatti, il risultato molto più del peggioramento delle condizioni degli uomini che del miglioramento di quelle delle donne. Nella crisi la disoccupazione è aumentata sia per le donne che per gli uomini, ma il gap nei tassi di disoccupazione nel 2012 si è ridotto allo 0,1% nella media UE-27, essendo il tasso di disoccupazione degli uomini del 10,4 (nel 2007 era del 6,6%) e

quello delle donne del 10,5 (nel 2007 era del 7,9%). In conseguenza del fatto che sono stati più duramente colpiti settori a prevalenza maschile come l'industria e l'edilizia, gli stati in cui la disoccupazione maschile supera quella femminile nel 2012 sono diventati 15, mentre erano 5 nel 2007.^v Ci si deve però aspettare che la disoccupazione femminile subisca nuovi aumenti dal momento che ulteriori tagli di personale nel settore pubblico sono programmati per il futuro in vari stati (ad esempio in Italia e UK). Mentre l'occupazione maschile (20-65 anni) è diminuita passando dal 77,7 % del 2007 al 74,5% nel gennaio 2014, l'occupazione femminile è un po' aumentata passando dal 62,1% al 63%, rimanendo però di ben 12 punti percentuali inferiore a quella maschile, differenza che diventa di 25 punti percentuali se si considerano i tassi occupazionali di genitori di bambini piccoli. Nella crisi disoccupazione e occupazione femminile sono entrambe aumentate perché molte donne sono entrate nel mercato del lavoro per compensare la perdita di lavoro o la riduzione del salario degli uomini. Tuttavia le donne costituiscono ancora i 2/3 dei 63milioni di inattivi nell'UE anche se il gender gap nei tassi di inattività si è ridotto rispetto al 2007 di più di 2 punti percentuali essendo cresciuta pure l'inattività maschile. Se le donne non svolgono più il ruolo di *buffer* nel mercato del lavoro come durante le passate crisi economiche, essendo questo ruolo svolto oggi dai giovani,^{vi} è pur vero che la grande crescita del part-time involontario durante la crisi nasconde vere e proprie forme di parziale disoccupazione. Il part-time maschile, benché aumentato durante la crisi, rappresenta solo l'8% dei lavoratori nell'UE-27 di contro al 33% delle lavoratrici il 30% delle quali lo sono involontariamente. Per avere un'idea della crescita del part-time involontario si può osservarne l'enorme crescita negli anni di crisi in Italia dove costituiva il 17% delle lavoratrici nel 2007 ed oggi rappresenta il 30% o anche in Germania dove costituisce il 45 % della forza lavoro femminile di cui circa la metà rappresentata da mini jobs a 400 euro al mese.^{vii} Di conseguenza l'occupazione femminile in termini fulltime equivalent scende di 9 punti percentuali. Continuando l'attuale trend, l'obiettivo di un tasso di occupazione (20-65 anni) del 75% potrà esser raggiunto per quanto riguarda le donne solo nel 2038 e ci vorranno più di 70 anni per chiudere il gap retributivo tra uomini e donne che nel 2013 è nella media UE di 16 punti percentuali (nel 2010 era di 18 punti). E' poi incalcolabile il tempo entro cui si potrebbe annullare il gap nelle pensioni medie che è di ben 39 punti percentuali. Sono infatti soprattutto le pensionate over 65, insieme con le madri singole e le immigrate, a esser le più rappresentate tra i gruppi a rischio povertà ed esclusione sociale (il 26,9% di donne è a rischio povertà nell'UE-27 a fronte del 24,8% di uomini la cui povertà è comunque aumentata, ossia 12 milioni di donne in più degli uomini).^{viii} Lungi dal diminuire secondo gli obiettivi dell'agenda "Europa 2020", la popolazione a rischio povertà è infatti aumentata di circa 6 milioni di unità arrivando a includere il 24,2% dei nuclei familiari dell'UE.

Benché i dati statistici rivelino abbastanza chiaramente l'impatto particolarmente negativo per le donne, specie degli strati sociali più svantaggiati, dei tagli nella spesa pubblica, delle riforme dei sistemi previdenziali e della precarizzazione del lavoro, la valutazione d'impatto di genere e la prospettiva di gender mainstreaming sono state per lo più deficitarie (con la parziale eccezione di pochi stati quali l'Austria, l'Olanda o la Finlandia) nei Programmi Nazionali di Riforme che la Commissione Europea valuta e monitora nel quadro del Semestre Europeo. E' forse ancor più grave che, nelle *Country Specific Recommendations* che

la Commissione invia agli stati, la prospettiva di genere sia stata assente o marginale, per lo più ridotta a delle raccomandazioni specifiche per aumentare l'occupazione femminile attraverso politiche di conciliazione, quando, invece, uno studio di alcune esperte indicava ben 83 indicatori per l'inclusione della prospettiva di genere nella valutazione della Strategia Europa 2020 nel quadro del Semestre europeo.^{ix} *Le Country Specific Recommendations* del 2013, ad esempio, contengono raccomandazioni per 13 stati membri sulla promozione dell'occupazione e della partecipazione femminile al mercato del lavoro, accompagnate da raccomandazioni rispetto alla disponibilità di asili nido e di servizi per gli anziani e alla riduzione dei disincentivi fiscali al lavoro delle donne. Questi suggerimenti risultano inoltre difficili da seguire dal momento che, in forza dei tagli nella spesa pubblica, la disponibilità di posti nei nidi e nelle scuole materne è, come s'è detto, diminuita in vari paesi, come ad esempio in Irlanda e Spagna. Nel 2012 solo 10 stati avevano raggiunto l'obiettivo fissato nel 2002 della disponibilità di un posto in asilo nido per il 33% dei bimbi sotto i 3 anni (paesi come la Polonia, Romania, Slovacchia non raggiungono il 5%) e solo 9 stati avevano raggiunto quello di un posto nella scuola materna per il 90% dei bimbi in età prescolare.^x Inoltre la diminuzione di fondi pubblici per asili ne ha fatto lievitare il costo in alcuni stati, quali ad esempio l'Italia, il Regno Unito e l'Olanda o ha indotto la riduzione dell'orario.

Dal punto di vista del genere pure le indicazioni del *Social Investment Package* risultano carenti, oltre che difficilmente conciliabili con gli obiettivi di riduzione del deficit e del debito pubblico specie negli stati più indebitati del sud Europa. Per far fronte all'aumento della povertà, nel 2013 la Commissione Europea ha adottato questo *Package* in cui raccomanda investimenti nelle politiche sociali più efficaci ed economicamente efficienti, in grado di coniugare la sostenibilità per le finanze pubbliche con il miglioramento delle prestazioni e l'innovazione sociale. Ancora una volta raccomanda agli stati politiche per l'inclusione attiva nel mercato del lavoro attraverso sistemi di formazione ed istruzione più adeguati alle esigenze della domanda, investimenti in servizi per prevenire la povertà infantile e per la salute e modernizzazione dei sistemi previdenziali, con una maggiore selettività nelle prestazioni e nei criteri d'accesso a sussidi e sostegni al reddito che dovrebbero esser vincolati a impegni formativi e all'accettazione dei lavori offerti.^{xi} Ancora una volta la lotta alla povertà femminile è declinata solo come rimozione delle barriere alla partecipazione al mercato del lavoro, con una tendenziale identificazione tra inclusione sociale attiva e inclusione nel mercato del lavoro, tra misure sociali antipovertà e workfare, particolarmente svantaggiosa per le donne e per le persone che non possono lavorare.

A fronte della marginalità della dimensione di genere nelle politiche di riforma degli stati membri, hanno rappresentato poca cosa e poco hanno potuto i progetti specifici per le donne finanziati dal programma *Strategy for Equality between Women and Men 2010-2015*, e i 3,2 miliardi destinati nella programmazione 2007-13 dei Fondi Strutturali alla promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro e dei servizi per l'infanzia nei 27 paesi membri.^{xii}

La crisi economica e le politiche di austerità hanno contribuito a rendere difficilmente raggiungibili gli obiettivi occupazionali e di lotta alla povertà dell'Agenda 2020 e a far scivolare ai margini l'uguaglianza delle donne e la dimensione di gender mainstreaming, nonostante esse figurino nel Trattato tra i valori

fondanti e tra gli obiettivi che l'UE si impegna a perseguire (artt. 2 e 3.3 TUE). E' indicativo dello scarso rispetto dell'UE per i diritti il fatto che questi sviluppi si siano verificati proprio quando ha acquisito valore vincolante la Carta dei diritti fondamentali dell'UE che stabilisce all'art. 23 che la parità uomo donna deve essere assicurata in tutti i campi e costituisce il fondamento dell'integrazione della prospettiva di genere in ogni area e riconosce, agli artt. 30-36, tutti i diritti sociali, dal diritto a giuste condizioni di lavoro, al diritto ai congedi di maternità e parentali, al diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e all'assistenza sociale e abitativa per coloro che non dispongano di risorse sufficienti.

Il Parlamento Europeo non solo ha approvato le misure di austerità che hanno aggravato la crisi economica e sociale, ma ha anche respinto il rapporto Zuber sulla parità di genere nell'Unione Europea nel 2012 che denunciava l'impatto fortemente negativo per le donne delle politiche di austerità.^{xiii} E, ad onta della corposa presenza femminile di circa il 35%, ha anche respinto il rapporto Estrela sul riconoscimento dei diritti sessuali e riproduttivi delle donne, con un voto lesivo del diritto delle cittadine europee alla libera scelta in materia di maternità e aborto tanto più grave in quanto questo diritto non è ancora pienamente riconosciuto in alcuni paesi membri e viene rimesso in discussione pure in paesi che l'hanno formalmente riconosciuto come la Spagna e l'Italia.^{xiv} Inoltre, in materia di parità in ambito lavorativo e sociale nessuna nuova direttiva è stata approvata, se si escludono la direttiva, frutto solo dell'Accordo quadro tra le parti sociali, che porta a 4 mesi la durata dei congedi parentali (2010/18/UE), la direttiva sull'uguaglianza e la tutela della maternità delle lavoratrici autonome (2010/41) e la proposta di direttiva in via d'approvazione che prevede che, entro il 2020, ci sia una presenza del 40% di donne nei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa con più di 250 dipendenti.^{xv} Solo nel mese di Marzo 2014, la Commissione Europea ha approvato, dopo lunga pressione da parte del PE, una Raccomandazione – non vincolante - per rafforzare il principio della parità retributiva tra uomini e donne attraverso una migliore trasparenza di categorie e sistemi salariali.^{xvi} Nessun seguito hanno avuto invece la richiesta del PE alla Commissione di proporre una legge quadro che preveda l'istituzione di un reddito minimo garantito, come diritto fondamentale della persona ad una vita dignitosa, e la proposta di direttiva migliorativa della normativa esistente sui congedi di maternità il cui iter legislativo è bloccato da anni per l'opposizione di alcuni governi e delle organizzazioni imprenditoriali.^{xvii} La responsabilità di questi sviluppi, dunque, non è solo del PE ma chiama in causa il processo di decision-making comunitario in cui l'iniziativa legislativa rimane sostanzialmente di competenza della Commissione. Ma sono chiamate in causa soprattutto la mancanza di autonomia mostrata dalla Commissione Barroso rispetto ai poteri intergovernativi del Consiglio Europeo e l'indebita estensione informale dei poteri di quest'ultimo che hanno contribuito a ridurre gli spazi democratici e a logorare la legittimità democratica dell'UE.

Superare l'attuale crisi di legittimità democratica è *conditio sine qua non* per ridare vitalità alla costruzione europea e promuovere politiche per la ripresa economica a livello europeo, in uno con la rivitalizzazione delle politiche di pari opportunità tra uomini e donne che tanto importanti sono state nello sviluppo della Comunità europea. Non si può dare fuoriuscita dalla crisi economica senza politiche europee di crescita e sviluppo dell'occupazione, in particolare di quella femminile. Come la stessa Commissione Europea

riconosce, per la ripresa economica è cruciale la piena utilizzazione del lavoro e delle professionalità delle donne, tanto più che esse rappresentano oggi il 59% dei laureati e il 46% dei dottorati dell'UE.^{xviii} Per raggiungere l'obiettivo dell'agenda Europa 2020 di una crescita economica intelligente, sostenibile e inclusiva è indispensabile rilanciare la prospettiva di genere e la piena valorizzazione del potenziale umano delle donne per un diverso modello di sviluppo fondato sull'innovazione sociale, sugli investimenti nei servizi di cura per le persone e nella tutela dei diritti e dell'ambiente. Così come, al fine di promuovere politiche di welfare e rispetto dei diritti fondamentali a livello europeo, è indispensabile contrastare l'estensione dei poteri intergovernativi, ridare alla Commissione il suo ruolo compiutamente sovranazionale di equidistanza dai governi e sostenere l'affermazione all'interno del PE di posizioni politiche di equità sociale e di genere.

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

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

ⁱⁱⁱ Vincenzo Comito, *Germania. Il lato oscuro della crescita*, 29/11/ 2013 Sbilanciamoci.info

^{iv} European Commission, *Report on Progress on equality between women and men in 2013* SWD(2014) 142 final, Brussels, 14.4.2014

^v eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Unemployment_rate_by_gender_and_age_2007-2012. Enormi sono le differenze tra gli stati in quanto i tassi di disoccupazione femminile nel 2012 vanno dal 4,3 % dell'Austria (quella maschile è del 4,4) al 28,1 della Grecia (quella maschile è del 21,4).

^{vi} Cfr, European Commission, *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies-Synthesis Report* http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130410_crisis_report_en.pdf .

I tassi di disoccupazione dei giovani sono in media circa il doppio di quelli dei lavoratori sopra 25 anni.

^{vii} La Germania insieme con l'Austria è divenuta il secondo paese nell'UE, dopo l'Olanda, per percentuale di lavoratrici part-time.

^{viii} European Commission, *Report on Progress*, cit.

^{ix} European Parliament, *Data for the evaluation of the European Semester Process from a gender equality perspective-*, *Studio*, March 2012.

^x European Commission, *Report on Progress on equality between women and men in 2012*, SWD (2013)

^{xi} <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0083:FIN:it:PDF>

^{xiii} European Parliament Committee on Women's Rights and Gender Equality, *Motion for a European Parliament Resolution on equality between women and men in the EU -2012*. 2013/2156(INI)

^{xiv} European Parliament, *Report on Sexual and Reproductive Health and Rights, 3 December 2013* . 2013/2040(INI))

^{xv} European Commission, *Proposal for a Directive on improving the gender balance among non-executive directors of companies listed on stock exchanges*. 14 November 2012,

^{xvi} European Commission, *Commission Recommendation on strengthening the principle of equal pay between men and women through transparency*. C(2014) 1405 final.7.3.2014

^{xvii} Il testo inizialmente licenziato dal PE prevedeva novità importanti, con l'innalzamento a 20 settimane (solo 14 nella direttiva del 1992) retribuite al 100% del periodo di congedo maternità e l'introduzione di un congedo obbligatorio di paternità retribuito della durata di due settimane.

^{xviii} Nel campo dell'istruzione gli obiettivi fissati nell'Agenda politica Europa 2020 possono dirsi quasi raggiunti per quanto riguarda le donne, sia rispetto alla riduzione della dispersione scolastica (nel 2012 il 10,9% delle ragazze a fronte del 14,4% dei ragazzi) sia rispetto al tasso di giovani 30- 34enni laureati (nel 2012 pari al 39,9% delle donne a fronte del 31,5% degli uomini).