



FORUM PA del 23 maggio

La Proposta di una nuova Direttiva Europea sui Congedi per favorire un migliore equilibrio vita lavoro.

Prof. Serenella Molendini

Consigliera Nazionale di Parità Supplente

Il 26 aprile 2017 è stata emanata dalla Commissione Europea una “**Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE**”. Tale proposta faceva parte di un pacchetto di misure tese a concretizzare l’impegno della Commissione teso a porre rimedio alla sotto rappresentanza delle donne nel mondo del lavoro e a sostenere la loro carriera grazie a migliori condizioni per conciliare impegni di lavoro e privati.

Lo scenario in Europa, ma ancor più in Italia, presenta ancora tre divari molto preoccupanti:

Il **divario di genere nell’occupazione** che risulta più marcato per i genitori e per chi ha altre responsabilità di assistenza. Il caso, soprattutto italiano, delle dimissioni dal lavoro a seguito di maternità. È inoltre assai più elevata la probabilità che le donne lavorino a tempo parziale a causa di responsabilità di assistenza che contribuisce al divario di genere.

Il **divario retributivo di genere** (pari al 28% in alcuni stati membri) che nei livelli di occupazione è di 24,7 punti percentuali per chi ha un figlio di età inferiore a 6 anni, 25,6



punti percentuali per chi ha due figli (il più piccolo dei quali di età inferiore a 6 anni) e di 35,4 punti percentuali per chi ha tre o più figli.

Il **divario pensionistico** che spesso discende dal divario retributivo e che si traduce in maggiore povertà ed esclusione sociale per le donne.

Le previsioni basate su questo scenario di riferimento indicano che queste sfide non saranno affrontate in maniera adeguata senza l'intervento dell'UE.

Una delle cause principali è infatti l'inadeguatezza in alcuni Stati membri delle politiche a favore dell'equilibrio tra attività professionale e vita familiare. Lo squilibrio tra i generi nei modelli di congedo, incentivi insufficienti affinché gli uomini usufruiscano di un congedo per occuparsi dei figli e/o di familiari dipendenti, possibilità limitate di ricorrere a modalità di lavoro flessibili, servizi di assistenza formale insufficienti o molto costosi e disincentivi economici hanno dimostrato di esacerbare i problemi in materia di occupazione femminile.

L'attuale quadro giuridico a livello dell'Unione e degli Stati membri prevede disposizioni limitate volte a far sì che gli uomini condividano equamente le responsabilità di assistenza con le donne. Ad esempio, non esiste attualmente una legislazione dell'UE che preveda il congedo di paternità o un congedo per prendersi cura di un familiare malato o dipendente, ad eccezione dell'assenza per motivi di forza maggiore. In molti Stati membri, i regimi di congedo retribuito per i padri sono carenti rispetto a quelli per le madri. Lo squilibrio nella concezione delle disposizioni a favore dell'equilibrio tra attività professionale e vita familiare tra donne e uomini può così rafforzare le differenze di genere nell'ambito professionale e in quello dell'assistenza. Per contro, l'uso da parte dei padri di meccanismi per conciliare attività professionale e vita familiare, come i congedi, ha dimostrato di avere



effetti positivi sul successivo coinvolgimento nell'educazione dei figli, riducendo la percentuale di lavoro domestico non retribuito svolto dalle donne e lasciando a queste ultime più tempo per il lavoro retribuito.

La recente proposta, naturalmente, non riduce il livello di protezione offerto dall'acquis dell'UE, salvaguarda e migliora i diritti esistenti garantiti dalla vigente legislazione dell'Unione europea e ne introduce di nuovi per donne e uomini, affrontando la parità di trattamento e di opportunità nel mercato del lavoro odierno e promuovendo la non discriminazione e la parità di genere.

La proposta intende abrogare la direttiva sul congedo parentale del 2010 sostituendola con le disposizioni contenute nella nuova direttiva.

La direttiva sul congedo parentale dovrebbe essere abrogata, da un lato, a causa della natura giuridica e della base giuridica specifica (articolo 155, paragrafo 2, del TFUE) della direttiva sul congedo parentale, **che dà attuazione a un accordo delle parti sociali europee** e, dall'altro, per motivi di trasparenza, semplificazione (singolo atto che regola in modo comprensivo diritti specifici connessi all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare), certezza giuridica e azionabilità dei diritti.

La modernizzazione del quadro giuridico esistente è necessaria al fine di fornire disposizioni minime comuni per le politiche in materia di equilibrio tra attività professionale e vita familiare può essere conseguita solo con un'azione a livello dell'UE e non dagli Stati membri individualmente.

L'analisi del problema da affrontare e le informazioni attualmente disponibili sulla questione mostrano chiaramente che:

- solo quando esiste una normativa dell'UE esiste anche una normativa in vigore in



ciascuno Stato membro;

- solo un'azione dell'UE garantirà che tutti gli Stati membri conseguano progressi sufficienti;
- solo un intervento a livello dell'UE è in grado di attenuare le tendenze attualmente presenti in alcuni Stati membri di ridurre le disposizioni a favore dell'equilibrio tra attività professionale e vita familiare;
- solo un'azione a livello dell'UE affronterà le divergenze tra le disposizioni giuridiche nazionali vigenti sui congedi di paternità, parentale e per i prestatori di assistenza e sulle modalità di lavoro flessibili; un'azione a livello dell'UE non impedisce tuttavia agli Stati membri di offrire livelli di protezione più elevati;
- solo un'azione a livello dell'UE fornirà prescrizioni minime comuni per l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare a sostegno della parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro e il trattamento sul lavoro; le prescrizioni minime comuni sono particolarmente importanti nel contesto della libera circolazione dei lavoratori e della libera prestazione di servizi nel mercato interno dell'UE.

Obiettivo generale della direttiva:

Garantire l'attuazione del principio della parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro e il trattamento sul lavoro. Adeguando e ammodernando il quadro giuridico dell'UE, la direttiva consentirà ai genitori e alle persone con responsabilità di assistenza di conciliare meglio gli impegni di lavoro e di assistenza.

Gli obiettivi specifici della direttiva sono definiti come segue:

- **migliorare l'accesso ai meccanismi per conciliare attività professionale e vita**



familiare, quali congedi e modalità di lavoro flessibili;

– **aumentare il numero di uomini** che si avvalgono di congedi per motivi familiari e di modalità di lavoro flessibili.

È stato infatti dimostrato che la disponibilità di congedi e modalità di lavoro flessibili attenua fortemente gli effetti delle responsabilità di assistenza sui livelli occupazionali delle donne. Fornendo loro maggiore scelta quanto alle modalità per organizzare lavoro e

responsabilità di assistenza, si contribuirà ad evitare che i genitori e i prestatori di assistenza abbandonino completamente il mercato del lavoro. Inoltre, poiché le opportunità e gli incentivi diretti a indurre gli uomini ad avvalersi dei meccanismi per conciliare attività professionale e vita familiare sono in genere scarsi e di conseguenza il loro utilizzo è basso nella maggior parte degli Stati membri, una concezione più equilibrata di tali regimi dal punto di vista del genere può contribuire a riequilibrare la distribuzione dell'assistenza all'interno della famiglia.

La Commissione ha tenuto presente, nell'elaborare la proposta, tutte le raccomandazioni, risoluzioni pregresse e documenti, compresa la relazione sulla consultazione pubblica che ha accompagnato la Comunicazione della Commissione sul Pilastro Europeo.

Tra novembre 2015 e febbraio 2016 è stata effettuata una consultazione pubblica aperta per raccogliere i pareri dei vari portatori di interessi e dei cittadini. Un'ampia gamma di portatori di interessi ha condiviso le loro opinioni: Stati membri, organizzazioni delle parti sociali, organizzazioni della società civile, organismi per la parità, altre organizzazioni e singoli cittadini.

La Commissione ha avviato, con le parti sociali, una consultazione in due fasi sulle sfide



legate all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare. Le parti sociali si sono trovate in gran parte d'accordo circa le sfide connesse all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare e l'obiettivo di migliorare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, ma in disaccordo quanto alla necessità di un'ulteriore azione legislativa e non hanno trovato un'intesa circa l'avvio di negoziati diretti per concludere un accordo a livello dell'Unione.

È, tuttavia, importante migliorare la protezione in questo settore mediante l'ammodernamento e l'adeguamento dell'attuale quadro normativo, tenendo conto dell'esito di tali consultazioni. **I sindacati** hanno indicato di desiderare una legislazione a livello UE in materia di congedo di paternità e di congedo per i prestatori di assistenza; un aumento della durata, della retribuzione e della protezione contro il licenziamento per il congedo di maternità; il diritto di chiedere modalità di lavoro flessibili; e la modifica della direttiva sul congedo parentale al fine di prolungarne la durata, di estenderne la non trasferibilità e di introdurre la retribuzione durante il congedo. I sindacati hanno sottolineato che tali misure dovrebbero associarsi a servizi di assistenza formale disponibili, accessibili, di qualità e a costi sostenibili.

Le organizzazioni dei datori di lavoro non si sono espresse a favore di un'ulteriore azione legislativa dell'UE, ma hanno sostenuto le misure non legislative per lo sviluppo di servizi di assistenza formale.

Anche molti altri portatori di interessi hanno chiesto una maggiore azione legislativa e non legislativa dell'UE in materia di equilibrio tra attività professionale e vita familiare. La Rete europea degli enti per le pari opportunità ha inoltre preparato un'indagine presso i propri membri su episodi segnalati di discriminazione sul posto di lavoro e licenziamenti



connessi alla genitorialità.

In genere, per quanto riguarda l'equilibrio tra vita professionale e vita familiare, è emerso un ampio consenso sul fatto che la parità di genere e l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare dovrebbero essere sostenuti mediante un quadro normativo rivisto e coerente che includa il congedo di maternità, il congedo di paternità, il congedo parentale e il congedo per i prestatori di assistenza, e che incoraggi l'equa fruizione dei regimi di congedo da parte di uomini e donne al fine di migliorare l'accesso di queste ultime al mercato del lavoro e la loro posizione.

Valutazione di impatto:

Nel quadro della valutazione d'impatto sono state esaminate le seguenti misure legislative e non legislative: il congedo di maternità, il congedo di paternità, il congedo parentale, il congedo per i prestatori di assistenza e modalità di lavoro flessibili.

Sulla base di una valutazione dell'efficacia, dell'efficienza e della coerenza di ciascuna opzione, è stata individuata una combinazione preferita di opzioni. La combinazione preferita comprende:

- **congedo di maternità:** misure non legislative volte a rafforzare l'applicazione della legislazione vigente in materia di protezione contro il licenziamento, sensibilizzazione al licenziamento delle donne incinte e orientamenti strategici per favorire il buon esito delle transizioni tra congedo di maternità e occupazione (compresi gli spazi e le pause per l'allattamento);
- **congedo di paternità:** introduzione di un diritto individuale di 10 giorni lavorativi, retribuiti almeno al livello del congedo per malattia;
- **congedo parentale:** revisione dell'attuale diritto al fine di stabilire i) il diritto a un



utilizzo flessibile (tempo parziale, frammentato), ii) quattro mesi di congedo non trasferibile tra i genitori, e iii) la retribuzione di quattro mesi almeno al livello del congedo per malattia;

– **congedo per i prestatori di assistenza:** introduzione di un diritto individuale di cinque giorni lavorativi all'anno, retribuiti almeno al livello del congedo per malattia;

– **modalità di lavoro flessibili:** il diritto per i genitori di bambini fino a 12 anni di età e per i prestatori di assistenza di chiedere la flessibilità dell'orario, del calendario o del luogo di lavoro per un periodo di tempo determinato, senza che il datore di lavoro abbia l'obbligo di accordare il cambiamento richiesto.

Per quanto riguarda l'impatto atteso della combinazione delle opzioni preferite dall'analisi quantitativa effettuata nell'ambito della valutazione d'impatto emerge un effetto positivo sul PIL (+ 840 miliardi di EUR, valore attuale netto, tra il 2015 e il 2055), sull'occupazione (+ 1,6 milioni nel 2050) e sulla forza lavoro (+ 1,4 milioni nel 2050). L'analisi dimostra che l'incremento dell'occupazione e della partecipazione alla forza lavoro riguarderà principalmente le donne.

Dallo scorso anno si è continuato a lavorare sulla proposta che presenta due percorsi paralleli quello della Commissione del Parlamento Europeo e quello del Consiglio.

Sono arrivati oltre 600 emendamenti. Il relatore è David Casa un parlamentare maltese del PPE.

La direttiva cerca di introdurre una serie di standard minimi nuovi o più elevati per i congedi parentali, di paternità e di assistenza, e vengono definiti meglio termini e concetti.



Qui di seguito i punti salienti della direttiva, gli emendamenti più significativi e le criticità che potrebbero frenare l'approvazione della stessa.

Articolo 3 - Definizioni

Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

- a) "congedo di paternità": un congedo dal lavoro per i padri da fruirsi in occasione della nascita di un figlio;
- b) "congedo parentale": un congedo dal lavoro a seguito della nascita o dell'adozione di un figlio per prendersene cura;
- c) "prestatore di assistenza": un lavoratore che fornisce assistenza o sostegno personali in caso di malattia grave o di dipendenza di un familiare;
- d) "familiare": un figlio, una figlia, la madre, il padre di un lavoratore, come pure il suo coniuge o partner in un'unione civile, se tali unioni sono previste dalla legislazione nazionale;
- e) "dipendenza": una situazione in cui una persona necessita, in via temporanea o permanente, di assistenza a causa di disabilità o di gravi condizioni di salute diverse dalla malattia grave;
- f) "modalità di lavoro flessibili": la possibilità per i lavoratori di adattare l'organizzazione della vita professionale, anche mediante l'uso del lavoro a distanza, calendari di lavoro flessibili, o una riduzione dell'orario di lavoro.



Articolo 4 - Congedo di Paternità

Attualmente non esistono disposizioni minime per il congedo di paternità a livello dell'UE.

La disposizione introduce il diritto in virtù del quale i padri possono avvalersi del congedo di paternità sotto forma di un breve periodo di congedo, di durata non inferiore a 10 giorni lavorativi, in occasione della nascita di un figlio. Il congedo è destinato a essere fruito al momento della nascita e deve essere chiaramente collegato a tale evento.

L'introduzione del diritto al congedo di paternità dovrebbe incoraggiare gli uomini a farsi carico di una parte più equa di responsabilità di assistenza, consentendo così l'instaurazione precoce di un legame tra padre e figlio.

Al fine di evitare discriminazioni tra coppie sposate e non sposate il diritto al congedo di paternità dovrebbe prescindere dallo stato civile o di famiglia.

Emendamenti

Prevedere lo stesso diritto anche per l'adozione.

Indennità adeguata almeno pari al livello di retribuzione prevista dal congedo per malattia

Articolo 5 - Congedo parentale

La direttiva sul congedo parentale (2010/18/UE) prevede già diritti individuali al congedo parentale di almeno quattro mesi in seguito alla nascita o adozione di un figlio per prendersene cura. Questa disposizione si basa quindi sui diritti esistenti per i genitori e li migliora sia per le donne che per gli uomini.

In base all'analisi effettuata nella fase preparatoria, si ritiene che l'attuale direttiva sul congedo parentale non sia stata sufficiente a consentire a entrambi i genitori di esercitare



in modo paritario i loro diritti. Dato che non garantisce un'indennità durante il congedo parentale, molte famiglie non possono permettersi di usufruirne. La direttiva non è inoltre riuscita a promuovere una maggiore partecipazione dei padri alle responsabilità di assistenza. I dati dimostrano che la maggior parte dei padri non si avvale del diritto al congedo parentale e trasferisce una parte considerevole del proprio diritto alle madri.

Questa disposizione mira ad affrontare le carenze individuate i) stabilendo un periodo minimo di congedo parentale di almeno quattro mesi non trasferibile tra i genitori (8 cumulati), ii) introducendo maggiore flessibilità per quanto riguarda le forme in cui il congedo parentale può essere preso (a tempo pieno o parziale o secondo altre forme flessibili), dato che la flessibilità rende più probabile che i genitori, in particolare i padri, usufruiscano del diritto a tale congedo. Un'altra disposizione della presente direttiva affronta la questione della **retribuzione** durante il congedo, in quanto ciò incide notevolmente sulla fruizione del congedo da parte dei padri.

Oggi, in Italia, ai genitori lavoratori dipendenti spetta:

- un'indennità pari al **30% della retribuzione media giornaliera**, calcolata in base alla retribuzione del mese precedente l'inizio del periodo di congedo, **entro i primi sei anni di età del bambino** (o dall'ingresso in famiglia in caso di adozione o affidamento) e per un periodo massimo complessivo (madre e/o padre) di sei mesi;
- un'indennità pari al **30% della retribuzione media giornaliera, dai sei anni e un giorno agli otto anni di età del bambino** (o dall'ingresso in famiglia in caso di adozione o affidamento), solo se il reddito individuale del genitore richiedente è inferiore a 2,5 volte l'importo annuo del trattamento minimo di pensione ed entrambi i genitori non ne abbiano fruito nei primi sei anni o per la parte non fruita anche eccedente il periodo massimo complessivo di sei mesi;
- **nessuna indennità** dagli otto anni e un giorno ai 12 anni di età del bambino (o dall'ingresso in famiglia in caso di adozione o affidamento).



Negli emendamenti alla proposta di direttiva (sono stati molteplici), la retribuzione giornaliera non potrà essere inferiore a quella accordata per la malattia di lungo termine. In Italia è tra il 50 e il 66,6% dello stipendio.

Molto interessante è la non trasferibilità del congedo per quattro mesi (alcuni emendamenti riportano a due mesi tale ipotesi).

Articolo 6 - Congedo per i prestatori di assistenza

La disposizione introduce il nuovo diritto annuale (di cinque giorni) in virtù del quale i lavoratori possono usufruire di un periodo di congedo dal lavoro in caso di malattia grave o di dipendenza di un familiare, quali definite dalla direttiva stessa. Al fine di tutelare il datore di lavoro dall'abuso di tale diritto, prima della concessione del congedo può essere richiesta una prova che dimostri l'esistenza di una situazione di malattia o di dipendenza.

Art. 7 Assenza dal lavoro per cause di forza maggiore

La disposizione salvaguarda l'attuale diritto dei lavoratori all'assenza dal lavoro in caso di forza maggiore.

Tale diritto, già previsto dalla direttiva sul congedo parentale, può essere esercitato da tutti i lavoratori (non solo dai genitori o dai prestatori di assistenza ai sensi della presente direttiva) per motivi familiari urgenti.

Articolo 11 – Non discriminazione

La protezione attualmente prevista nella direttiva sul congedo parentale è mantenuta ed è estesa in modo tale che i lavoratori che si avvalgono di altri tipi di congedo o di modalità di lavoro flessibili siano protetti anche da trattamenti meno favorevoli e discriminazione



causati dalla richiesta di fruizione o dall'esercizio di certi diritti riconosciuti dalla presente direttiva.

Articolo 12 – Protezione dal licenziamento e onere della prova

Prevista già per il congedo di maternità, c'è l'estensione agli altri tipi di congedo.

Articolo 15 – Organismi per la parità

La direttiva 2006/54/CE già impone agli Stati membri di designare uno o più organismi per la promozione, l'analisi, il controllo e il sostegno della parità di trattamento di tutte le persone senza discriminazioni fondate sul sesso, incluso qualsiasi trattamento meno favorevole riservato ad una donna per ragioni collegate alla gravidanza o alla maternità.

La disposizione stabilisce che gli organismi per la parità nazionali dovrebbero essere competenti nei settori disciplinati dalla presente direttiva. Ciò dovrebbe rafforzare, da un lato, il livello di protezione dei diritti di cui alla presente direttiva e, dall'altro, il monitoraggio della sua attuazione.

Tali azioni spetterebbero alle Consigliere di Parità. in considerazione del ruolo e delle funzione delle stesse.

Il Relatore della Direttiva David Casa ha introdotto numerose modifiche al fine di

rendere la proposta rispondente alle richieste delle economie dell'UE.

Il relatore desidera concentrarsi sull'obiettivo della direttiva per aumentare l'occupazione femminile e riflettere bene la sua base giuridica. Due pilastri fondamentali della proposta che il relatore definisce fondamentali per raggiungere questi obiettivi sono:

1) La non trasferibilità del congedo parentale è una condizione per un'uguale quota di ferie



tra donne e uomini e uno strumento per aumentare la presenza delle donne nel mercato del lavoro e l'impegno degli uomini nei doveri familiari.

2) Il livello salariale dell'indennizzo durante i congedi è compatibile con il quadro giuridico esistente e con la direttiva sul congedo di maternità. I padri prendono i congedi quando viene loro corrisposto un livello sufficientemente alto di compensazione.

Ancora, mentre le misure dell'equilibrio vita-lavoro sono investimenti a lungo termine che favoriscono la prosperità economica e accrescono l'occupazione femminile, occorre prestare particolare attenzione a garantire che il funzionamento, a breve e a lungo termine delle imprese, micro, piccole e medie, sia salvaguardato.

Sebbene il relatore riconosca la necessità di prestare particolare attenzione ai gruppi svantaggiati, ha deciso di non introdurre un diritto di congedo prolungato per singoli genitori lavoratori, dal momento che gli obiettivi della direttiva si concentrano sull'aumento della presenza delle donne nel mercato del lavoro. L'estensione dei periodi di congedo per i genitori single può in pratica prolungare l'assenza dal lavoro di madri single, che sono la maggioranza dei genitori single, e quindi compromettere l'obiettivo della direttiva con effetti pregiudizievoli sull'indipendenza finanziaria di queste donne. La direttiva lascia agli Stati membri la possibilità di determinare la natura e la struttura del sostegno nei casi di famiglie svantaggiate che il relatore appoggia pienamente.

Il relatore ritiene che la posizione del Parlamento europeo dovrebbe essere incentrata sulla difesa dei principali obiettivi della direttiva e sulla base giuridica fondata sulla parità tra donne e uomini.

La proposta della Commissione, pur trovando il sostegno del Parlamento Europeo, deve fare i conti con le resistenze di chi teme l'aumento della spesa sociale.

Ma, soprattutto, a frenare l'approvazione sono soprattutto le Lobby delle imprese. Tra



queste la Confindustria europea guidata da Emma Marcegaglia.

Quali i prossimi passi:

Calendario Consiglio:

Si prevede per fine giugno, quindi entro la fine della presidenza bulgara dell'UE, il General Approach (la posizione ufficiale con cui il Consiglio entrerà nei negoziati interistituzionali).

Calendario Parlamento Europeo

11 Luglio 2018: voto in Commissione EMPL- Occupazione e Affari Sociali (come da calendario stabilito all'inizio della procedura, potrebbe essere modificato, ma al momento nessuno ha evidenziato ufficialmente questa probabilità)