

Articolo 4, commi 24-26 – Sostegno alla genitorialità

Le nuove misure a favore della genitorialità: dalla revisione dei congedi ai voucher

di Marika Di Biase, Sabrina Chiarelli

Il Legislatore della Riforma intende promuovere norme che siano poste a tutela delle donne al fine di favorire la loro inclusione nel mercato del lavoro e tali da consentire ai genitori una migliore assistenza dei propri figli e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, rafforzando, contestualmente, la tutela della genitorialità.

Rientra nel novero di questo complesso di norme la previsione delle misure di cui all'art. 4, commi 24, 25, 26 del d.d.l. n. 5256 disposte in via sperimentale per gli anni 2013-2015.

La prima di tali misure (lett. a), comma 24) è il congedo obbligatorio di paternità ad oggi fruibile solo in seguito al verificarsi di tassative condizioni (casi di morte o grave infermità della madre, abbandono del bambino o affidamento al padre in via esclusiva) ed ora reso obbligatorio, in linea con la direttiva 2010/18/EU e con quanto già disposto in altri Paesi europei, al fine di favorire una cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli all'interno della coppia.

Il testo originario prevedeva l'obbligo, per il padre lavoratore dipendente, entro cinque mesi dalla nascita del figlio, di astenersi dal lavoro per un periodo di tre giorni, anche continuativi, dei quali due giorni in sostituzione della madre ed il restante giorno in aggiunta all'obbligo di astensione della stessa.

Le modifiche introdotte dal Governo hanno disposto che l'obbligo di astensione rimanga per un giorno, mentre venga sostituito, per i restanti due giorni, dalla possibilità di astenersi, previo accordo con la madre e in sua sostituzione, in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest'ultima.

Per il periodo di due giorni goduto in sostituzione della madre è attribuita al padre lavoratore un'indennità giornaliera pari al 100 per cento della retribuzione; la medesima indennità viene riconosciuta per il giorno in aggiunta all'obbligo di astensione della madre.

Al fine di poter usufruire del congedo parentale, il padre lavoratore è tenuto a darne preventiva comunicazione, per iscritto, al datore di lavoro almeno quindici giorni prima di quelli in cui chiede di astenersi dal lavoro.

La seconda misura (lettera b del medesimo comma) introduce il diritto per le neo mamme di chiedere la corresponsione, nei limiti delle risorse disponibili, di *voucher* per la prestazione di servizi di *baby-sitting* dal termine della maternità obbligatoria e per gli 11 mesi successivi, in alternativa all'utilizzo del periodo di congedo facoltativo per maternità.

Il testo approvato, con modifiche, dal Senato in data 31 maggio 2012 ha previsto poi la possibilità di utilizzare i *voucher* anche per l'accesso ai servizi per l'infanzia erogati da soggetti pubblici e privati accreditati.

Il *voucher* deve essere richiesto al datore di lavoro e viene erogato dall'INPS; la cifra che varrà a configurarlo sarà modulata in base ai parametri ISEE della famiglia.

Le risorse a sostegno di questo intervento, al pari di quelle necessarie a compensare i costi sostenuti dalle imprese in corrispondenza del godimento da parte del lavoratore del congedo obbligatorio di paternità, saranno reperite nell'ambito del Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne, la cui dotazione viene, a tal fine, ridotta.

La norma prosegue, ai commi 25 e 26, con l'indicazione del provvedimento cui è demandata la definizione dei criteri e delle modalità di attuazione dei benefici in esame.

Al primo comma si dispone che, entro 1 mese dalla data di entrata in vigore della legge, dovrà essere adottato un decreto concertato fra il Ministero del Lavoro ed il Ministero dell'Economia che andrà a stabilire i criteri di accesso e le modalità di utilizzo delle misure indicate al comma precedente, nonché la quantità ed il valore dei *voucher baby sitting* da richiedere al datore di lavoro, tenuto conto altresì, della situazione economica del nucleo familiare di appartenenza della richiedente.

Infine si ribadisce, al comma 26, che per la copertura delle misure volte a favorire la conciliazione vita-lavoro, di cui al comma 24, lett. b), per gli anni 2013-2015 sarà utilizzata una parte delle risorse di cui al Fondo per il finanziamento di interventi destinati all'incremento dell'occupazione giovanile e femminile; la determinazione di tale quota è affidata allo stesso decreto ministeriale.

Conclusioni

Pur valutando positivamente l'introduzione dell'obbligo del congedo di paternità e dei *voucher baby sitting* che si pongono nella direzione della condivisione delle responsabilità familiari e della rimozione degli ostacoli che, di fatto, limitano l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, le misure esaminate sembrano essere insufficienti a garantire nel tempo l'effettiva conciliazione lavoro-cura.

In primo luogo, la riforma non introduce disposizioni operative da subito; le novità infatti avranno carattere sperimentale e dovranno altresì attendere l'emanazione di un decreto interministeriale Lavoro-Economia, che ne disciplini l'utilizzo.

Non pare, poi, coerente con le finalità della norma il ricorso ad un Fondo destinato all'incremento dell'occupazione giovanile e femminile per provvedere al finanziamento delle misure; il solo riferimento al lavoro femminile, e quindi il fatto che tali risorse siano destinate a supportare la madre lavoratrice, potrebbe costituire un nesso, ma forse marginale e non troppo forte.

Per quel che attiene la prima di tali misure, il fatto che l'attuazione della stessa sia imposta mediante uno strumento coercitivo, piuttosto che essere solo incentivata e rimessa alla autonoma valutazione dei soggetti coinvolti, non convince; anzi, potrebbe risultare fortemente inopportuna in quanto suscettibile di interferire con delle scelte strettamente personali, che attengono la libera determinazione dei genitori.

Occorre evidenziare poi come a fronte di un auspicato incremento dei diritti dei lavoratori padri, siano impropriamente ristrette le tutele previste per le lavoratrici madri, attraverso un taglio di due giorni al congedo di maternità obbligatorio, che risulterebbe quindi ridotto nella sua durata legale.

Sarebbe stato più opportuno prevedere un congedo di paternità integralmente "in aggiunta" e non "in sostituzione", o comunque non in coincidenza con l'obbligo di astensione della madre al fine di segnare davvero l'avvio di un cambiamento culturale ed evitare che lo stesso si configuri quale mera misura simbolica.

Per lo stesso scopo e per allineare la normativa italiana a quella dagli altri Paesi europei, sarebbe stata auspicabile la previsione di un aumento del periodo di congedo di paternità obbligatorio.

Al riguardo, si ricorda la risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 che prevede il congedo di paternità obbligatorio di quindici giorni, interamente retribuito ed "in aggiunta" all'obbligo di astensione della madre.

Per quel che attiene la seconda misura e la finalità che intende perseguire, il legislatore del ddl 5256 non pare affrontare uno dei nodi principali – se non “il” nodo – di tutte le politiche di conciliazione: la flessibilità dell’orario di lavoro.


Flessibilità intesa sia come possibilità di variare la collocazione dell’orario, sia come possibilità di riduzione dello stesso, prevedendo, se del caso, un *part-time* incentivato ovvero sia la trasformazione reversibile del rapporto di lavoro da tempo pieno a *part-time* per un determinato periodo massimo, ovvero, meccanismi di incentivazione per le riduzioni di orario volontarie o per la fruizione del congedo parentale a tempo parziale, al fine di garantire la piena partecipazione della madre lavoratrice alla vita economica del Paese.



SCHEDA RIEPILOGATIVA

Articolo 4, commi 24-26 – Sostegno alla genitorialità

- Al fine di favorire l’inclusione delle donne nel mercato del lavoro, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e consentire ai genitori una migliore assistenza dei propri figli, il legislatore della Riforma ha previsto due misure sperimentali, per gli anni 2013-2015: il **congedo obbligatorio di paternità** e i ***voucher baby sitting***.
- Per quel che attiene il congedo obbligatorio di paternità, rispetto al testo originario che prevedeva l’obbligo, per il padre lavoratore dipendente, entro cinque mesi dalla nascita del figlio, di astenersi dal lavoro per un periodo di tre giorni, anche continuativi, dei quali due giorni in sostituzione della madre ed il restante giorno in aggiunta all’obbligo di astensione della stessa, le modifiche introdotte dal Governo prevedono che l’obbligo di astenersi dal lavoro rimanga per un giorno, mentre per i restanti due giorni l’obbligo è sostituito dalla possibilità di astenersi, previo accordo con la madre e in sua sostituzione, in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest’ultima.
- Al fine di poter usufruire del congedo parentale, il padre lavoratore è tenuto a darne preventiva comunicazione scritta al datore di lavoro almeno quindici giorni prima di quelli in cui chiede di astenersi dal lavoro.
- Per il periodo di due giorni goduto in sostituzione della madre è attribuita al padre lavoratore un’indennità giornaliera pari al 100 per cento della retribuzione; la medesima indennità viene riconosciuta per il giorno in aggiunta all’obbligo di astensione della madre.
- Con riferimento ai *voucher baby sitting*, il Governo ha integrato il testo precedente introducendo la possibilità di utilizzare i *voucher* anche per l’accesso ai servizi per l’infanzia erogati da soggetti pubblici e privati accreditati.
- Il voucher deve essere richiesto al datore di lavoro e viene erogato dall’INPS; la cifra che varrà a configurarlo sarà modulata in base ai parametri ISEE della famiglia.
- Le risorse a sostegno delle due misure sperimentali saranno reperite nell’ambito del Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell’incremento dell’occupazione giovanile e delle donne, la cui dotazione viene, a tal fine, ridotta.

- La definizione dei criteri e delle modalità di attuazione delle due misure è demandata ad un decreto interministeriale Lavoro-Economia da adottare entro un mese dalla data di entrata in vigore della legge.

<p style="text-align: center;">SCHEDA DI VALUTAZIONE</p> <p style="text-align: center;">Sostegno alla genitorialità</p>		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>Introduzione dell'obbligo, per il padre lavoratore dipendente, di astenersi dal lavoro per un periodo di un giorno, entro cinque mesi dalla nascita del figlio.</p> <p>Entro il medesimo periodo, il padre lavoratore può astenersi per ulteriori due giorni, anche continuativi, previo accordo con la madre e in sua sostituzione in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest'ultima.</p> <p>Per questi giorni è attribuita un'indennità giornaliera pari al 100 per cento della retribuzione.</p>	<p>Valida previsione che consente un rafforzamento dei diritti dei lavoratori padri e si muove nella direzione della condivisione delle responsabilità familiari; può essere, pertanto, letta come un primo importante segnale di cambiamento sul piano culturale e di progressivo - sia pure, per taluni aspetti, forse insufficiente - avvicinamento agli standard definiti dalla Direttiva CE 2010/18/EU.</p> <p>Viene superato il principio alla base della normativa sui congedi parentali: ad oggi, il padre lavoratore in occasione della nascita del figlio avrebbe potuto assentarsi dal lavoro solo in via facoltativa; tale meccanismo poteva creare delle difficoltà dal punto di vista psicologico, potendo rappresentare un deterrente alla richiesta al datore di lavoro.</p> <p>Trattandosi, ora, di un obbligo e non più di una mera facoltà, il lavoratore avrà senz'altro meno remore ad usufruirne.</p> <p>Forti perplessità potrebbe comunque suscitare la previsione del carattere obbligatorio della norma. Infatti, per quanto sorretta da finalità culturali (la promozione e la condivisione dei valori e delle responsabilità derivanti dalla nascita di un figlio) il fatto che l'attuazione di tale misura sia imposta mediante uno strumento coercitivo, piuttosto che essere solo incentivata e rimessa alla autonoma valutazione dei soggetti coinvolti, non convince; anzi, potrebbe risultare fortemente inopportuna in quanto suscettibile di interferire con delle scelte strettamente personali, che attengono la libera determinazione dei genitori.</p> <p>Un elemento fortemente critico è poi</p>	

	<p>rappresentato dall'estensione temporale di tale congedo: non sarebbe stato maggiormente efficace aumentarne la durata che, così come prevista dalla norma (1 solo giorno), risulta oggettivamente insufficiente e non in linea con gli altri Paesi europei? (v. tabella in calce*)</p> <p>Non sarebbe stato forse più corretto considerare il periodo di congedo di paternità obbligatorio "in aggiunta" e non "in sostituzione", o comunque non in coincidenza, con l'obbligo di astensione della madre?</p>	
<p>Viene stabilita la possibilità di concedere alla madre lavoratrice dipendente, al termine del periodo di congedo di maternità, per gli undici mesi successivi ed in alternativa al congedo parentale, la corresponsione, nei limiti delle risorse disponibili, di voucher per l'acquisto di servizi di baby-sitting ovvero per far fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi accreditati, da richiedere al datore di lavoro</p>	<p>Si tratta di una misura atta a garantire una migliore organizzazione del lavoro al fine di evitare che la mancanza od il costo eccessivamente elevato dei servizi di supporto nelle attività di cura dei figli rappresentino un ostacolo alla vita lavorativa della madre o ne limitino l'ingresso nel mercato del lavoro.</p> <p>Non sarebbe stato maggiormente efficace prevedere, in alternativa al congedo parentale, misure volte a garantire la flessibilità dell'orario di lavoro, come meccanismi di incentivazione al part-time, riconoscendo alle lavoratrici la possibilità di richiedere al datore di lavoro la trasformazione reversibile del rapporto di lavoro da tempo pieno a part-time per un determinato periodo massimo, ovvero incentivare le riduzioni di orario volontarie?</p> <p>Non sarebbe stato più utile stabilire interventi volti ad favorire la fruizione del congedo parentale a tempo parziale?</p>	
<p>Per gli anni 2013-2015 la copertura finanziaria delle due misure sarà garantita da una quota del Fondo per l'incremento dell'occupazione giovanile e femminile.</p>	<p>Non sembra coerente con le finalità della norma il ricorso ad un Fondo destinato all'incremento dell'occupazione giovanile e femminile per provvedere al finanziamento delle misure; il solo riferimento al lavoro femminile, e quindi il fatto che tali risorse siano destinate a supportare la madre lavoratrice, potrebbe costituire un nesso, ma forse marginale e non troppo forte.</p>	

*** PAESI EUROPEI A CONFRONTO**

PAESE	MISURE		
	MATERNITÀ	PATERNITÀ	PARENTALI
FRANCIA	- 16 settimane (6 prima del parto e 10 in seguito; casi particolari per gravidanza patologica, gemellare, nascita del terzo figlio). - L'indennità è pari al 100% della retribuzione. - Fino a 3 anni del bambino: 12 mesi. (1 anno aggiuntivo in caso di disabilità o malattia del bambino).	11 giorni entro i primi 4 mesi dalla nascita.	- Importo forfettario; indennità di congedo parentale versata ai genitori con un solo figlio fino a 6 mesi dopo la fine del congedo maternità.
GERMANIA	-14 settimane (6 prima del parto e 8 in seguito che diventano 12 per parti gemellari). -L'indennità è pari al 100% della retribuzione.	Nessun giorno	- Fino a 3 anni di vita del bambino:12 mesi (aumentabili a 14, se il padre ne prende almeno 2). - Retribuzione proporzionale allo stipendio percepito; indennità di congedo parentale versata fino a un massimo di 28 mesi. Il resto del periodo di 3 anni di congedo non è retribuito.
REGNO UNITO	Dal 2011 1 anno di congedo che diviene parentale, quindi da condividere con il partner.	Dal 2011 1 anno di congedo che diviene parentale, quindi da condividere con il partner.	- 10 mesi (dal 2011) con estensione agli uomini. - La retribuzione è pari al 90% dello stipendio per le prime 6 settimane, e poi va a scalare.
ITALIA	- 20 settimane (1 o 2 prima del parto e 3 o 4 dopo di esso). - Indennità pari all'80% della retribuzione.	Nessun diritto al congedo di paternità retribuito.	- Fino agli 8 anni del bambino: 10 mesi fruibili (sono aumentabili ad 11, se il padre ne prende almeno 3). - Fino a 3 anni e per un periodo complessivo di 6 mesi (entrambi i genitori indennità al 30%).
PAESI BASSI	- 16 settimane (più altre 2 settimane in caso di parto prematuro). - L'indennità è pari al 100%.	Breve tra 0,4 e 1 settimana pienamente retribuiti).	- Fino agli 8 anni del bambino: 3 mesi <i>full-time</i> o 6 mesi <i>part-time</i> per ciascun partner. - Non è prevista alcuna indennità (ricordiamo però la presenza dei contratti collettivi che compensano questa lacuna).
SPAGNA	- 16 settimane (prima o dopo la nascita) da condividere con il partner. - Indennità pari al 100% della retribuzione. - Possibilità di 3 anni di maternità non pagata.	15 giorni. Dal 2012 estensione ad 1 mese	- Fino al 3° anno compiuto del figlio. - Nessuna indennità.
SVEZIA	Non c'è un congedo di maternità specifico. I genitori hanno diritto ad astenersi dal lavoro per un totale di 480 giorni. Se è la madre ad astenersi, 60 giorni	Il padre ha diritto a 10 giorni di congedo in concomitanza con la nascita del figlio.	Ogni genitore ha il diritto di prendere il congedo parentale fino ai 18 mesi di età del bambino. Ma i 480 giorni di congedo retribuito possono essere presi fino all'età di 8 anni del

	devono essere usufruiti dal padre (i giorni non possono essere ceduti tra genitori).		bambino.
DANIMARCA	- 18 settimane (4 prima del parto e 14 dopo). - Indennità pari al 100% della retribuzione.	- Fra 6 e 10 giorni.	- Fino ai 9 anni di vita del bambino, 32 settimane per ciascun genitore. - Importo forfettario.

Elaborazione dati Adapt

Fonti: Commissione europea Memo/08/603; guida interpretativa es, Accordo quadro sul congedo parentale (riveduto), 2011; Ocse, Doing Better for Families, maggio 2011.

Tabelle a cura di Valentina Sorci e Rosita Zucaro in *Conciliazione la strada per la ripresa*, in *Capitale Umano*, Inserto mensile *Tempi*, n. 1/2012.