

ANALISI SULLE POLITICHE DI CONCILIAZIONE VITA LAVORO IN ALCUNI PAESE EUROPEI

*di Giulio d'IMPERIO**

Sommario: 1. Introduzione. 2. La disciplina dei Paesi scandinavi. 2.1. La regolamentazione Svedese. 2.2. La disciplina Finlandese. 2.3. La disciplina Norvegese. 3. La disciplina Spagnola. 4. La disciplina Inglese.

1. Introduzione

Da una analisi comparata delle diverse politiche poste in atto da alcuni stati europei, effettuata anche dall'ANPAL¹, emerge in modo netto come i Paesi Scandinavi rappresentano un esempio da seguire per tutti i paesi europei. In modo particolare diventa opportuno sottolineare come le politiche di conciliazione tra vita privata e lavoro, se ben strutturate, possono rappresentare un mezzo per sostenere l'indipendenza economica di uomini e donne, permettendo una più equa ripartizione delle responsabilità di cura tra loro. Bisogna però evidenziare che nonostante i paesi considerati abbiano normative che di fatto risultino convergenti, i progressi sono risultati disomogenei sotto diversi aspetti.

2. La disciplina dei Paesi scandinavi

I Paesi scandinavi sono da considerarsi al primo posto in termini di politiche di conciliazione tra l'ambito familiare e quello lavorativo, avendo come precisa finalità l'effettiva partecipazione dei padri nella cura dei figli. In questi paesi la normativa riguardante la conciliazione vita-famiglia è stata introdotta sin dagli anni '70 con l'istituzione del congedo di paternità, anticipando di almeno un ventennio i lavori europei sull'argomento. Il principio su cui si fonda la disciplina dei paesi scandinavi è quella di una mentalità paritaria, con una perfetta equiparazione dei compiti tra entrambi i genitori con evidenti benefici in termini occupazionali femminili e di crescita demografica, con i tassi più alti d'Europa.

* Ricercatore a tempo determinato in Diritto del lavoro, Università degli studi Guglielmo Marconi.

¹ Collana Biblioteca Anpal n. 9.

2.1. La regolamentazione Svedese

Nell'ambito dei paesi Scandinavi la Svezia è risultata il primo Paese al mondo ad avere introdotto il sistema dei congedi parentali fruibili da entrambi i genitori. Difatti già dal lontano 1974 la Svezia ha sostituito il congedo di maternità con un sistema di congedi parentali indirizzato a tutti e due i genitori, in modo che entrambi potessero occuparsi della cura dei figli. In questo modo la normativa svedese ha anticipato di ben 26 anni la direttiva n.96/34/CE attraverso cui sono stati introdotti i congedi parentali in ambito comunitario.

Originariamente erano previsti 6 mesi di astensione per congedo parentale, aumentato a 13 mesi dal 2002 fino ad arrivare a 16 mesi con la riforma del 2011, prevedendo la possibilità per entrambi i genitori di utilizzare il periodo di congedo fino all'ottavo anno del bambino e percependo un'indennità pari all' 80% della retribuzione a carico del sistema previdenziale dello Stato. Per ricevere tale indennità occorre aver lavorato legalmente in Svezia da almeno nove mesi, dalla presunta data del parto o 12 mesi negli ultimi anni, con un'indennità minima pari a 15 euro al giorno.

Dal 1995, al fine di incentivare ad un maggior utilizzo dei congedi da parte dei padri, è stata introdotta una quota riservata d'obbligo a ciascun genitore pari a 60 giorni ciascuno (chiamato *mammånader* o "quota della madre", e *pappamånader* o "quota del padre"). In più oltre a questi giorni i genitori possono decidere liberamente come utilizzare i mesi di congedo riconosciuti.

Il sistema è basato su una flessibilità tale da permettere che il periodo di congedo possa essere suddiviso in giorni ed ore, al fine di conciliare al meglio le proprie esigenze lavorative con la responsabilità familiare.

A partire dal 2014 il congedo può essere fruito fino a quando il bambino compie 12 anni, ma dopo il compimento del quarto anno di età possono essere richiesti al massimo 96 giorni. È stato introdotto un incentivo economico per quei genitori che si suddividono equamente il congedo parentale, il *Gender Equality bonus (jämställdhetsbonus)* che ammonta a € 5,00 per ogni giorno di congedo equamente condiviso, fino a un tetto massimo pari a € 1.485. Non è previsto un vero e proprio congedo di maternità, ma un periodo di astensione obbligatoria di due settimane prima e dopo il parto. Inoltre è riconosciuto al padre il congedo di paternità la cui durata è pari a due settimane da utilizzare nel periodo successivo alla nascita del figlio.

Secondo gli ultimi dati in Svezia il 90% dei padri utilizza il congedo parentale, di cui il 20,5% utilizza tutti i giorni di congedo disponibili². Anche i datori di lavoro ritengono i congedi parentali utili tanto che solo il 10% ritiene un problema che i dipendenti siano in congedo, e circa il 70% considera che si dovrebbero spingere i dipendenti a condividere in maniera equa il congedo parentale tra entrambi i genitori³. La disciplina svedese dei congedi parentali non è paragonabile a quella di nessun altro paese europeo offrendo la migliore conciliazione in termini di tempo e risorse finanziarie, elementi ritenuti di successo anche per i

² R. BROOMHILL - R. SHARP, *Australia's parental leave policy and gender equality: an international comparison* (Adelaide, Australian Workplace Innovation and Social Research Centre, The University of Adelaide), 2012.

³ European Commission, *Strategy for equality between women and men 2010-2015*, Brussels: European Commission, 2010.

padri che utilizzano tali strumenti al perdimento delle donne⁴.

2.2. La disciplina Finlandese

Tra le priorità stabilite dal governo finlandese relative alle politiche della famiglia c'è quella che riguarda la conciliazione tra lavoro e vita privata stabilita nell'ambito del piano d'azione per la parità di genere 2016-2019.⁵ Attraverso questo piano si è voluta migliorare la possibilità delle donne e degli uomini di conciliare al meglio la loro vita professionale e familiare nelle diverse fasi riducendo i costi relativi ai congedi familiari a carico del datore di lavoro. Esaminando la disciplina Finlandese si evince subito che in tale paese è previsto un congedo di maternità minimo di quattro settimane, due settimane prima e due settimane dopo il parto. Il congedo di paternità è previsto dopo la nascita del figlio per accudire i bambini e stare a casa con la madre, per un periodo massimo di 54 giorni, con un'indennità al 70% della retribuzione coperta dalla previdenza sociale (assicurazione sociale).

Da una analisi effettuata emerge che in Finlandia, la maggiore tutela prevista per i congedi di paternità, porti ad un maggior coinvolgimento del padre-lavoro alla vita familiare⁶. Quando termina il congedo di maternità entrambi i genitori hanno diritto a 26 settimane di congedo parentale, condiviso liberamente con un'indennità pari al 70% della retribuzione annuale. La disciplina finlandese non ha previsto una quota di congedo parentale da riservare solo ai padri per incentivarne l'utilizzo, ma al

padre viene riconosciuto il diritto ad un mese di ulteriore astensione nel caso utilizzi almeno per 12 giorni il congedo parentale riconosciuto ad entrambi i genitori.

Così come avviene in Svezia, il congedo parentale in Finlandia è contraddistinto da una forte flessibilità che si evidenzia nella possibilità data ai genitori di scegliere liberamente quando usufruirne, in che misura, con la combinazione del periodo di congedo con un orario di lavoro part-time.

2.3. La disciplina Norvegese

In Norvegia il *Work Environment Act* (2005) garantisce il congedo utilizzando il termine "congedo di gravidanza" per indicare il periodo di congedo prima della nascita, e "congedo per nascita" per indicare le settimane seguenti. Per congedo parentale si intende il restante periodo. Anche in Norvegia così come in Svezia si voluto puntare molto sul congedo parentale per giungere ad incentivare le politiche di conciliazione tra attività lavorativa e vita familiare. In Norvegia il congedo parentale è unico e può essere utilizzato da entrambi i genitori secondo le esigenze individuali, tenendo conto delle quote minime individuali che non possono essere trasferite. Tali quote sono stabilite in nove settimane per la madre (equiparabili al congedo di maternità) e 14 settimane del periodo totale di congedo parentale per il padre ("paternal quota").

Bisogna riconoscere alla Norvegia che, a partire dal 1993, è stato il primo paese al mondo a riservare una parte del

⁴ Parental leave in European companies, Condotta dall'European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, in: www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/87/en/1/ef0687en.pdf.

⁵ Government Action Plan for gender Equality 2016-2019.

⁶ A. HAATAJA, *Fathers' use of paternity and parental leave in the Nordic Countries*, in Kela/Fpa, online working paper, n. 2/2009, www.helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10250/8370/FathersLeaves_Nordic.

congedo parentale ai padri e che negli anni tale quota è progressivamente aumentata. La norma prevede che durante il periodo di congedo riservato solo al padre entrambi i genitori possono essere in congedo.

In Norvegia i genitori hanno diritto alternamente a:

- 46 settimane di congedo parentale con un'indennità pari al 100%;
- 56 settimane di congedo parentale con un'indennità pari all'80%.

Il sistema dei congedi parentali norvegese si caratterizza per l'estrema flessibilità, con la possibilità di poterne beneficiare in più blocchi o lungo un arco temporale continuativo. Considerando la quota riservata al papà in Norvegia è stato evidente che l'obiettivo finale dell'introduzione dei congedi di paternità nel sistema dei congedi era quello di giungere alla promozione dell'uguaglianza effettiva di genere tra uomini e donne in ambito familiare con ricadute positive sul mercato del lavoro, con l'aumento dell'occupazione femminile⁷. Per avere idea di come si sia riusciti a raggiungere l'obiettivo prefissato è sufficiente esaminare il dato del 2008 con cui si indicava che il 97% dei padri che avevano diritto al congedo ne hanno beneficiato.

3. La disciplina spagnola

Dopo l'entrata in vigore della direttiva n. 96/34/CE, il legislatore spagnolo ha provveduto al suo recepimento con la *Ley di Conciliacion* del 5 novembre 1999, n.39⁸, che ha un

contenuto piuttosto ampio, non limitato solo alla disciplina dei congedi parentali.

Tale norma ha un esteso margine d'azione che si proietta su disposizioni normative che includono il diritto del lavoro individuale, collettivo, la normativa della salute e la sicurezza dei lavoratori e meccanismi garantiti dalla previdenza sociale.

La legge introdotta è diretta alla promozione della conciliazione della vita familiare con la vita professionale e persegue 3 obiettivi principali⁹:

- favorire la partecipazione del padre alla gestione della vita familiare;
- incentivare e rafforzare i diritti della madre-lavoratrice durante la fase della gravidanza;
- migliorare la protezione derivante dal sistema di sicurezza sociale.

In Spagna è stato previsto un congedo obbligatorio di maternità di sedici settimane, retribuito al 100%, con finanziamento statale fino ad un massimo di € 3.230 al mese. Hanno diritto al congedo le lavoratrici che hanno avuto i contributi pagati per almeno 180 giorni negli ultimi 5 anni. Nel caso in cui non venissero soddisfatti i criteri di accesso è prevista un'indennità forfettaria di €532,00 al mese per 42 giorni.

Le norme introdotte sono state criticate per una declinazione prettamente femminile degli strumenti di conciliazione.

Nel 2007 si ebbe una importante svolta sull'argomento a seguito della emanazione della legge del 22 marzo 2007, n.3 (*Ley Organica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*) sulla parità sostanziale tra donne e uomini¹⁰. L'impianto normativo introdotto è stato

⁷ V. VIALE - R. ZUCARO, *I congedi a tutela della genitorialità nell'Unione europea*, Working Paper Adapt, n. 175, Modena, 2015, p. 15.

⁸ Disponibile in BOE del 6 novembre 1999, n.266. Reperibile su: www.boe.es.

⁹ M. J. ROMERO RODENAS, *La conciliazione della vita familiare e professionale: spunti per una riflessione*, in L. CALAFÀ (a cura di), *Paternalità e lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 195 ss...

¹⁰ Pubblicata in BOE del 23 marzo 2007, n. 71, reperibile su: www.boe.es.

considerato trasversale in quanto si applica a molteplici sfere, da quella politica a quella civile, lavorativa, economica e sociale. Inoltre tale norma fu accolta con grande entusiasmo per la forte carica innovativa e di rottura con il passato¹¹.

Il primo aspetto innovativo riguarda i nuovi diritti attribuiti al padre lavoratore in modo da permettergli di conciliare la vita familiare con quella lavorativa, incentivando il principio di corresponsabilità come elemento necessario per l'effettiva parità tra i due sessi. Pertanto venne introdotto il termine congedo di paternità (*permiso por paternidad*) disciplinato dall'art. 48 bis dello Statuto dei lavoratori spagnolo.

Tra le misure dirette al padre lavoratore rientrano le seguenti norme:

- estensione del congedo per la nascita di un figlio per un periodo massimo di 4 settimane e minimo di 15 giorni a differenza del periodo precedente che aveva una durata di 13 giorni;
- possibilità di utilizzare una parte del congedo di maternità subordinata a determinate condizioni quali la scelta da parte della madre di condividere con il padre i congedi di maternità, che entrambi i genitori lavorino e che il rientro non comporta un rischio per la salute per la madre.

Il sistema di politiche di conciliazione non più declinato solo al femminile ha anticipato le direttive europee, riconoscendo al padre un diritto individuale ed autonomo di una migliore conciliazione tra la vita familiare e quella lavorativa. In Spagna l'indennità spettante durante il periodo del

congedo di paternità e maternità è pari al 100% della retribuzione.

Grazie a queste nuove norme il tasso di utilizzo del congedo di paternità è passato dal 63,8% del 2008 al 76,7% del 2011¹².

È stato riconosciuto il diritto del congedo parentale non retribuito, entro i tre anni del bambino, sia al padre che alla madre, spettante sia a lavoratori a tempo determinato che di lavoratori a tempo indeterminato. La durata minima è fissata in quattro mesi favorendo la richiesta di godimento da parte di entrambi i genitori. Il congedo parentale può essere utilizzato in maniera frazionata per favorire un esercizio flessibile del diritto così da incoraggiare l'utilizzo anche da parte dei padri lavoratori. Il periodo in cui viene fruito il congedo parentale viene computato ai fini dell'anzianità di servizio con la conservazione del medesimo posto di lavoro per un anno, dopo tale periodo si farà riferimento ad un posto che garantisca la stessa tipologia di gruppo professionale o categoria analoga.

Non è previsto nessun tipo di indennità o di copertura economica durante il periodo di fruizione del congedo. Tale elemento insieme all'intrasferibilità del diritto e del limite di età dei bambini troppo bassa, entro cui può essere utilizzato il congedo, sono stati ampiamente criticati facendo sì che in Spagna il congedo parentale sia uno strumento di conciliazione poco utilizzato.

Per quanto attiene invece i lavoratori autonomi il 26 ottobre 2017 è entrata in vigore la Ley de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo 6/2017¹³, attraverso cui sono state previste misure che

¹¹ A. MURCIA CLAVERÌA, *La legge 22 marzo 2007 n. 3: una svolta del diritto spagnolo nel conseguimento della reale parità tra donne e uomini*, in *Dir. merc. lav.*, 2007, p. 49 ss..

¹² L.G. FLAQUER - A. ESCOBEDO, *Licencias parentales y política social de la paternidad en España*, 2014.

¹³ //www.boe.es > 25/10/2017 Ley de reformas Urgentes del Trabajo Autónomo 6/2017, 24 ottobre.

andranno a favore dei lavoratori autonomi, tra cui nuove indennità per la conciliazione lavoro-vita familiare. È stato riconosciuto al lavoratore autonomo il diritto alla sospensione del contratto di lavoro per un periodo di 28 giorni, in maniera ininterrotta. Tale diritto è intrasferibile, non può essere goduto dall'altro componente qualora il titolare del diritto vi rinuncia.

4. La disciplina Inglese

La disciplina inglese è stata caratterizzata in passato da un limitato intervento statale a favore generalmente di soluzioni di mercato, in quanto il pensiero prevalente è stato sempre caratterizzato dal fatto che le soluzioni migliori alla cura dei figli debbano essere individuate principalmente dai loro genitori-lavoratori¹⁴.

Solo dopo il recepimento delle direttive europee sono state introdotte politiche di conciliazione lavoro-famiglia, utilizzando strumenti diretti a risolvere il conflitto tra vita e lavoro attraverso la radicale riforma del sistema di congedi parentali che mira a rendere interscambiabile il congedo di paternità e maternità al fine di rendere effettiva l'uguaglianza tra i sessi. In questo modo si è riusciti a raggiungere come finalità quella di non mettere le donne nella condizione di abbandonare il loro lavoro dopo la nascita di un figlio.

In materia di congedi di maternità le lavoratrici dipendenti hanno diritto a 26 settimane (ordinary maternity leave) con la possibilità di un congedo di maternità

supplementare di 26 settimane (additional maternity leave) previsto per le lavoratrici che hanno lavorato presso lo stesso datore di lavoro per almeno 26 settimane. L'inizio del congedo può partire da undici settimane prima la data prevista per il parto, mentre vige l'obbligo alla fruizione delle due settimane dopo la nascita del figlio. Ulteriore particolarità è che tale congedo può essere goduto fino a 5 anni di età del bambino. Per il padre lavoratore, invece, è stato introdotto per la prima volta un congedo (paternity leave) nel 2002, con l'Employment Act 2002 con cui è stato previsto il diritto per il padre lavoratore di avvalersi nei 56 giorni successivi la nascita del bambino di un periodo sospensivo del rapporto di lavoro pari a 2 settimane. Il congedo viene riconosciuto al partner della madre, non solo al padre biologico o al marito della madre, intendendo come partner una persona di sesso uguale o diverso che vive con la madre e con il bambino, in una relazione stabile. In questo modo viene superata per la prima volta l'idea che il congedo di paternità debba essere rivolto alla famiglia tradizione ed eterosessuale¹⁵. Il congedo di paternità può essere richiesto solo dopo che il lavoratore ha lavorato alle dipendenze dello stesso datore per un periodo minimo di 26 settimane ininterrotte. Al soggetto titolare del congedo continuerà ad applicarsi il contratto di lavoro e durante il periodo di utilizzo che potrà servirsi dei benefits aziendali, tenendo conto di tale periodo ai fini degli scatti d'anzianità, del calcolo del trattamento di fine rapporto, del calcolo delle ferie annuali.

¹⁴ C. LYONETTE - R. CROMPTON, *Genere, classe e conflittualità tra vita e lavoro. Il Regno Unito in prospettiva comparata*, in E. RIVA - L. ZANFRINI (a cura di), *Non è un problema delle donne. La conciliazione lavorativa come chiave di volta della qualità della vita sociale*, in *Sociologia lav.*, 2010, n. 119, p. 149 ss..

¹⁵ M. PERUZZI, *Il congedo di paternità in Inghilterra: disciplina legislativa, "collective agreements" e buone prassi*, in L. CALAFÀ (a cura di), *Paternità e lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 165 ss..

La disciplina inglese prevede oltre al congedo di paternità ordinario anche un ulteriore congedo aggiuntivo, diretto ad incentivare il padre ad avere maggior coinvolgimento nelle responsabilità familiari. Tale tipo di congedo aggiuntivo è fortemente condizionato dal congedo di maternità. Difatti può essere utilizzato solo qualora la madre decida di ritornare a lavoro, non utilizzando una parte di congedo di maternità di cui aveva titolo. Nella norma è stata differenziata la disciplina del congedo di paternità dalla disciplina relativa alla indennità di paternità (Ordinary Statutory Paternity). Per beneficiare dell'indennità bisogna che il padre lavoratore soddisfi non solo i criteri per beneficiare del congedo di paternità, ma qualificarsi come un lavoratore dipendente retribuito con emolumenti soggetti ad imponibile fiscale in base alle Schedule E (employed earner). Inoltre deve aver raggiunto nelle ultime otto settimane la soglia retributiva minima prevista per l'accesso ai contributi d'assicurazione nazionale, aggiornate su base annuale.

Con il recepimento della direttiva europea n.96/34/CE viene introdotto in Inghilterra il diritto al congedo parentale, fruibile allo stesso modo da entrambi i genitori. Il congedo parentale è un diritto individuale e non trasferibile tra i genitori.

Ciascun genitore ha diritto a 13 settimane di congedo da utilizzare entro i primi 5 anni del bambino e non è stato previsto nessun tipo di indennità, elemento che non favorisce l'utilizzo del congedo.

Da queste mancanze parte un lavoro di ristrutturazione dell'impianto normativo che porta nel 2012 all'introduzione dell'innovativo congedo "bi-genitoriale", lo *Shared parental leave*, con l'obiettivo di ottenere una maggiore

condivisione dei carichi famigliari tra madre e padre con un utilizzo quasi paritario del congedo.

Nel 2015 tale strumento viene potenziato con l'adozione del *Children and Family Act* dove viene previsto che a seguito della nascita del figlio per le 50 settimane successive la possibilità, per entrambi i genitori vi è la possibilità di utilizzare il congedo consecutivamente o contemporaneamente, purché non si superi la quantità totale a disposizione della coppia, in modo continuativo o discontinuo.

È stata introdotta un'indennità che per le prime sei settimane corrisponde al 90% della retribuzione, importo che si riduce a 136,78 sterline per le successive 33, mentre le ultime 13 non vengono retribuite.

Nella normativa introdotta nel 2015 è previsto anche un congedo di paternità pari a due settimane entro 8 settimane dalla nascita del figlio, ricevendo un'indennità del 90% del reddito medio settimanale, finanziati dal datore di lavoro che viene rimborsato dallo Stato fino al 92% della somma erogata.

I dati sull'utilizzo dei congedi, in base ad analisi dei dati ufficiali effettuati dalla Federazione Sindacale del Regno Unito (*Trades Union Congress- TUC*), registrano che il 91% dei padri abbia utilizzato i congedi, anche se il 71% ha preso solo due settimane o meno. Ulteriori studi effettuati dall'Eurofound evidenziano che negli ultimi anni le differenze di genere si sono nettamente ridotte¹⁶ registrando un tasso di occupazione femminile al 67,2%, il dato occupazionale più alto registrato da quando sono cominciate le rilevazioni statistiche, nel 1971.

¹⁶ Eurofound, Promoting uptake of parental and paternity leave among fathers in the European

Union, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015.

Abstract

L'autore analizza la disciplina esistente in alcuni paesi europei riguardante la conciliazione vita lavoro che rappresenta uno dei temi maggiormente dibattuti nella disciplina del rapporto di lavoro. In modo particolare si è soffermato sulla regolamentazione esistente nei Paesi Scandinavi, ritenuti precursori di tale disciplina in quanto l'hanno applicata già dagli anni '70 anticipando di almeno un ventennio i lavori europei sull'argomento.

The author analyzes the existing discipline in some European countries concerning work-life balance which represents one of the most debated issues in the discipline of the employment relationship. In particular, he focused on the existing regulation in the Scandinavian countries, considered to be precursors of this discipline since they have already applied it since the 1970s, anticipating European works on the subject by at least twenty years.