

Un nuovo impulso al riequilibrio dei carichi familiari?

di Fabiana Alias e Marina Bettoni

Lo scorso marzo 2010 l'Unione europea è intervenuta con la nuova – e attesa – direttiva n. 2010/18/UE sui congedi parentali che abroga e sostituisce la precedente direttiva n. 96/34/CE e recepisce l'accordo quadro concluso a seguito di un lungo negoziato da BusinessEurope, Ueapme, CEEP e Ces in data 18 giugno 2009.

Le politiche per la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro che comprendono tutte quelle misure che sostengono la combinazione di lavoro retribuito e responsabilità di cura nonché tutte le strategie tese a rendere meno problematico il conflitto sull'utilizzo dei tempi nella vita quotidiana, occupano oggi una posizione di rilievo nel quadro nazionale ed internazionale.

La necessità di adottare misure di conciliazione è emersa in concomitanza con l'emersione di alcuni fenomeni quali l'aumento dei tassi di partecipazione dei lavoratori al mercato del lavoro – in particolare delle donne, aumentato in trent'anni, secondo i dati OECD di circa il 12% –, il mutamento del ruolo femminile nella società, l'ingresso e la permanenza delle donne, la diminuzione della natalità, l'aumento della popolazione anziana, l'aumento delle famiglie monogenitoriali, la permanenza di forti squilibri nella distribuzione dei carichi di cura e delle responsabilità familiari (su punto cfr. Istat, *Conciliare lavoro e famiglia, Una sfida quotidiana*, in *Argomenti*, 2008, n. 33).

Il tema della conciliazione vita-lavoro si configura, quindi, in modo complesso poiché coinvolge due ambiti nodali della vita individuale, la *famiglia* e il *lavoro*, che si contrappongono idealmente per la loro reciproca natura *privata* e *pubblica* e si sovrappongono nel sistema famiglia-lavoro creando conflitti nella richiesta di utilizzo del tempo (C. Saraceno, M. Naldini, *Sociologia della famiglia*, Il Mulino, Bologna, 2001). In tale contesto fattori come la domanda di una maggiore flessibilità quale esigenza dei nuovi modelli organizzativi, la forte competitività e gli andamenti irregolari dei mercati hanno assunto un ruolo rilevante e al tempo stesso hanno reso meno chiari i confini tra le diverse sfere della vita quotidiana, in particolare, appunto, tra famiglia e lavoro (S. Bould, I. Crespi (a cura di), *La conciliazione famiglia-lavoro in Europa*, F. Angeli, Milano, 2008, 13). Il tema della conciliazione per tali motivazioni non può essere considerato un problema *solo privato*. L'argomento non si risolve tuttavia ascrivendolo unicamente a queste sfere in quanto sono implicate anche azioni che toccano estesamente anche la sfera politica, sociale, economica, organizzativa aziendale, personale, i rapporti di genere, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, e, in generale, il benessere personale e collettivo. In passato il tema è stato affrontato secondo paradigmi che mettevano al centro quasi esclusivamente le donne, mentre oggi, anche attraverso i cardini della nuova direttiva europea, vediamo sempre più protagonisti i padri, al fianco delle madri, nella promozione di misure di conciliazione.

È in questa cornice che si inserisce, prima l'accordo quadro sul congedo parentale dalle parti sociali europee a livello intersettoriale (BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP e ETUC) dello scorso 18 giugno 2009 e, poi la direttiva europea sui congedi parentali n. 2010/18/UE.

L'obiettivo principale perseguito dalla recente produzione normativa comunitaria è principalmente dare impulso a un riequilibrio nella distribuzione fra i genitori dei carichi familiari solitamente gravanti sulle donne. Benché all'interno dell'Unione europea si possano distinguere vari modelli, il costume sociale prevalente nella maggior parte dei Paesi membri consiste, ancora oggi, nell'assegnare alla donna i compiti di cura verso i figli e le persone anziane o portatrici di handicap. La principale novità contenuta nella nuova direttiva riguarda la durata del congedo parentale. Rispetto alla precedente direttiva, la durata è stata elevata di un mese per singolo genitore, portandolo quindi a quattro mesi, per un totale di otto mesi per la coppia di genitori, da fruire entro gli otto anni del bambino (anche in caso di adozione). Proprio in un'ottica di promozione delle pari opportunità uomo-donna, è prevista la non trasferibilità tra i due genitori di almeno un mese di congedo, con la chiara finalità di «vincolare l'altro genitore» a fruire di almeno un mese di congedo, pena la decadenza dal diritto di fruizione. Le parti sociali europee avevano rivolto agli Stati membri una raccomandazione in tal senso già nell'accordo recepito nella prima versione della direttiva, ma a tale dichiarazione di principio non era seguita la predisposizione di alcuna norma giuridicamente vincolante.

La direttiva comunitaria intende quindi distribuire le tutele in modo equilibrato tra i genitori, chiamati ad assumersi "equamente" i carichi familiari, dando così effettiva attuazione al principio della parità di trattamento. In tale contesto, per un datore di lavoro di lavoro risulterebbe, infatti, indifferente assumere un lavoratore uomo o una lavoratrice donna.

Diversamente, il grado di tutela finora accordato al genere femminile era piuttosto elevato e si giustificava a fronte della situazione di svantaggio in cui le donne erano collocate, poiché investite dalla società dei carichi familiari. Questo schema però si risolveva in un controproducente eccesso di tutela per le donne, a sua volta fonte di effetti discriminatori a loro sfavore, in quanto i datori di lavoro erano poco propensi ad assumere delle donne.

Tale orientamento è stato espresso anche dalla Commissione europea. In occasione dell'adozione della *Road map 2006-2010 (A roadmap for equality between women and men 2006-2010*, European commission, 1 March 2006), la stessa Commissione aveva ribadito l'importanza dell'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, in particolare rispetto alla tematica degli orari di lavoro flessibili per donne e uomini, della necessità di potenziare i servizi di custodia e in generale le politiche di conciliazione. Queste sono infatti le priorità europee al fine di favorire la spinta verso un'economia flessibile e migliorare nel contempo la vita delle donne e degli uomini.

Fanno da cardine per l'ingresso e la permanenza in un mercato del lavoro equo, per uomini e donne, proprio le misure relative ai congedi di maternità, paternità e parentali, soprattutto in considerazione del fatto che molto più le donne degli uomini ricorrono a tali misure originando «uno squilibrio tra i generi che si ripercuote negativamente sulla posizione delle donne nel luogo di lavoro e sulla loro indipendenza economica» (*A roadmap for equality between women and men 2006-2010*, European commission, 1 March 2006). La Commissione rilevava «che pochi uomini prendono il congedo parentale o lavorano a tempo parziale poiché le donne restano maggiormente responsabili, dell'assistenza ai figli e alle altre persone a carico. Gli uomini andrebbero incoraggiati ad assumersi le proprie responsabilità familiari, segnatamente con incentivi a prendere congedi parentali e ad utilizzare il diritto al congedo come le donne».

Su tali premesse il modello del *male breadwinner* sta lentamente cedendo e si assiste ad una sempre maggiore attenzione dei Paesi membri a temi come il sostegno ai genitori che lavorano, le politiche per l'infanzia, il sostegno alle famiglie. Una offerta di tutele equilibrate anche attraverso i congedi parentali va nella direzione della garanzia di posti di lavoro protetti, anche al momento del rientro, e verso l'offerta di sostegni finanziari nel corso di tale congedo.

Cruciale risulta il punto in cui le varie dimensioni sin qui delineate si intersecano tra di loro implicando ulteriori aspetti quali: il benessere dei bambini, della famiglia, il cronico calo delle nascite, la lotta alla povertà.

Il tema famiglia-lavoro, ritenuto da molti studiosi una sfida su un campo di azione ancora non ben definito e affrontato dai Paesi membri in modi differenti è diventato uno dei più "impegnativi"

all'interno delle politiche sociali europee. Se inizialmente le politiche attivate in questa direzione erano state realizzate con il fine di garantire e mantenere un benessere individuale e sociale, con il tempo questo paradigma è mutato, anche a causa della forte richiesta da parte della società di saper coniugare armoniosamente i molteplici ruoli sociali delle persone.

I dati sulle tipologie di congedi esistenti in Europa oggi offrono un quadro variegato che riflette i risultati ottenuti a seguito di scelte e percorsi risalenti, in alcuni Paesi, anche di decenni (sin dagli anni Settanta la Svezia, per esempio, è stata abbastanza unica nell'attuazione di programmi e servizi che aiutano uomini e donne a bilanciare i carichi in famiglia e il lavoro retribuito).

Diversi studi rendono disponibili i dati sui singoli Paesi ma sembra mancare una approfondita *riflessione trasversale* rivolta alla comprensione dei fattori che stanno alla base delle variazioni da Paese a Paese, dettata anche dalla differente regolazione dei sistemi di welfare.

Anche l'ILO si è espressa più volte in favore di quelle misure, come i congedi parentali che possono da un lato favorire un equilibrio individuale tra lavoro e famiglia, e dall'altro influire positivamente su una migliore redistribuzione dei carichi familiari. Questa "nuova forma di diritto" è per l'ILO lo strumento adatto, anche, a favorire una maggiore produttività e la riduzione dell'assenteismo sul luogo di lavoro (ILO, *Guidelines on gender in employment policies*, 2009).

Il BIS, Department for Business, Innovation and Skills, del Regno Unito, fornisce già da cinque anni un report dettagliato della rete dedicata alle politiche dei congedi che coinvolge in Europa ben 27 Paesi. Nell'ultimo report *International Review of Leave Policies and Related Research 2009* (in q. *Bollettino speciale*) è presente una ampia rassegna aggiornata delle misure riconducibili ai congedi di maternità, paternità e parentali.

Non si può non richiamare la Strategia di Lisbona del 2000, che con i suoi obiettivi non ancora pienamente raggiunti, ci ricorda che uno passaggio cruciali transita anche attraverso le politiche di pari opportunità. Nel fissare gli obiettivi dei tassi occupazionali da raggiungere entro il 2010, è stata, infatti, stabilita una meta da realizzare anche attraverso strategie che si avvalgano dell'ottica delle pari opportunità, delle azioni positive e del c.d. *gender mainstreaming*. Le politiche dell'Unione europea riconoscono oggi la centralità della tematica della conciliazione vita-lavoro ed è palese l'orientamento all'individuazione di misure capaci di risolvere il *conflitto* che sta alla base, appunto, della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro fissando alcuni principi attraverso i quali gli Stati membri dovranno singolarmente declinare politiche efficaci. Tuttavia, secondo il parere di molti autori, la produzione normativa europea sembra essere ancora poco incisiva limitandosi a raccomandazioni e direttive che debbono essere accolte e implementate dai singoli Stati membri. Questa nuova direttiva, come già detto, accresce quanto espresso fin dalla divulgazione della *roadmap for equality between women and men 2006-2010*, nella quale si ribadiva che i «servizi e le strutture si adattano troppo lentamente al fatto che sia le donne che gli uomini lavorano e che [p]ochi uomini prendono il congedo parentale o lavorano a tempo parziale [...] mentre le donne restano maggiormente responsabili dell'assistenza ai figli e alle altre persone a carico [corsivo delle autrici]». A sostegno di ciò nel documento *Roadmap for equality between women and men (2006-2010). 2009-2010 Work Programme*, European Commission staff working paper 31 July 2009, SEC(2009)1113 final (in q. *Boll. Speciale*), la Commissione rinforzava il proprio impegno nella promozione delle politiche di conciliazione e miglioramento dei servizi all'infanzia, anche attraverso l'utilizzo dei Fondi strutturali.

Se si guarda ai Paesi dell'area mediterranea, e in particolare all'Italia si può notare come l'impegno pubblico sia oggi volto verso una rinnovata visione di welfare che prende le distanze dal cosiddetto modello mediterraneo, dove un sistema di welfare state di tipo *familista* (G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Policy Press, 1990) vede la protezione sociale centrata sul maschio principale percettore di reddito e una attribuzione alla famiglia della responsabilità ultima del benessere dei suoi membri e dei principali compiti di cura. In Italia la

famiglia e le reti parentali tendono, infatti, ancora oggi ad assumersi una responsabilità primaria di tutela, mentre lo Stato è intervenuto sinora principalmente con modalità residuali.

Tra le misure finora sviluppate quelle che hanno ricevuto maggiore impulso sono orientate, infatti, a migliorare e rendere più efficienti ed efficaci i servizi per la cura, a incoraggiare l'utilizzo dei congedi parentali per entrambi i genitori, a migliorare la gestione della vita quotidiana, dei tempi, degli orari, a sostenere una maggiore condivisione delle responsabilità di cura tra donne e uomini. Un obiettivo ambizioso a livello europeo è infatti «entro il 2010, rendere disponibili servizi di custodia dei bambini per almeno il 90% dei minori fra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico, nonché per almeno il 33% dei bambini sotto i tre anni d'età» (decisione 2005/600/CE del Consiglio del 12 luglio 2005, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, in *GUCE*, 6 agosto 2005, L 205).

Le politiche italiane in questo senso non sembrano incoraggiare e sostenere «le famiglie a doppio reddito mediante servizi per i bambini di età inferiore ai tre anni. La percentuale di bambini piccoli in *regulated service* di cura giornaliera è bassa [...] rivelando una scarsa integrazione del sistema dei congedi e del sistema dei servizi di cura (S. Bould, I. Crespi (a cura di), *op. cit.*, 68).

Le innovazioni consistono, infatti, anche nella possibilità per i genitori che rientrano al lavoro dopo un congedo parentale di chiedere l'adattamento delle loro condizioni di lavoro alle nuove necessità di cura utilizzando per esempio una modulazione diversa dell'orario di lavoro.

Fabiana Alias

Dottore di Ricerca in Relazioni di lavoro internazionali e comparate
Collaboratore Adapt – CSMB

Marina Bettoni

Scuola internazionale di Dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro
Adapt – Fondazione Marco Biagi
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia