

# Congedo di maternità: durata e indennità, quanto incidono sull'occupazione femminile?

di Valeria Viale

**Tag:** #Eurofound #occupazionefemminile #congedomaternità

La Commissione *Women's Rights and Gender Equality* del Parlamento europeo (FEMM) ha commissionato a Eurofound lo studio *Maternity leave provisions in the EU Member States: Duration and allowances* (2015).

Lo studio illustra come il congedo di maternità è regolamentato nei singoli Stati membri in vista della possibile revisione della Direttiva del Consiglio del 19 ottobre 1992 Concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodi di allattamento (92/85/EEC). Ne emerge la mappatura delle disposizioni nazionali sui congedi di maternità e della relativa durata e indennità. *Focus*, quindi, dell'analisi comparata è la verifica e l'aggiornamento delle informazioni riguardanti la durata e la percentuale di compensazione durante il congedo di maternità sulla base del reddito precedentemente percepito, prestando particolare attenzione alla correlazione tra indennità di maternità e di malattia.

Lo studio comparato analizza:

- *durata dei congedi di maternità*: la Direttiva, all'articolo 8, stabilisce che gli stati membri adottino le misure necessarie affinché le lavoratrici fruiscano di un congedo di maternità di almeno quattordici settimane ininterrotte, ripartite con un congedo obbligatorio di almeno due settimane prima e/o dopo il parto, in conformità alle legislazioni nazionali. Quasi tutti gli stati membri garantiscono almeno 2 settimane di congedo obbligatorio prima e/o dopo la nascita del bambino. Solo la Lituania e l'Estonia non prevedono un congedo di maternità obbligatorio, mentre alcuni Stati, come l'Italia, prevedono già un congedo obbligatorio superiore alle 20 settimane. La maggior parte degli Stati membri hanno optato per un congedo obbligatorio tra le 8 e le 16 settimane (per ulteriori approfondimenti si veda: *European Parliament, [Maternity and Paternity Leave in Europe](#)*, February 2015). Il lasso temporale indicato dalla Direttiva rappresenta, quindi, lo *standard* minimo. Esso non può essere interpretato in modo restrittivo, ma anzi consente ai singoli Stati membri di migliorare il dettato della Direttiva;
- *indennità di maternità*: la Direttiva stabilisce, inoltre, all'articolo 11 – 2 (b), che le donne in stato di gravidanza, che hanno recentemente partorito o che sono in allattamento hanno il diritto al mantenimento della loro retribuzione o a percepire un'indennità adeguata. La direttiva specifica che l'indennità è ritenuta adeguata se assicura redditi almeno equivalenti a quelli che la lavoratrice interessata otterrebbe in caso di interruzione delle sue attività per motivi connessi allo stato di salute. La direttiva, poi, dà facoltà agli Stati membri di subordi-

nare il diritto alla retribuzione o all'indennità al fatto che ci siano le condizioni previste dalle legislazioni nazionali (le donne devono aver lavorato per un certo periodo di tempo) per usufruire del diritto a tale vantaggio. Tali condizioni non possono in alcun caso prevedere periodi di lavoro precedenti superiori ai 12 mesi immediatamente prima la data presunta del parto.

Dallo studio di Eurofound (2015) emerge che in 15 Stati membri le neomamme percepiscono il 100% della retribuzione per l'intera durata del congedo di maternità, in linea con la previsione della Direttiva.

In merito alla durata del congedo di maternità nel 2008 la Commissione europea ha pubblicato una proposta di emendamento alla Direttiva 92/85/CEE che si uniforma alla Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione e al Patto europeo sulla uguaglianza di genere. Il tema chiave dell'emendamento riguardava l'introduzione dell'estensione della durata del congedo da 14 a 18 settimane.

L'obiettivo della proposta era di migliorare la protezione e i diritti in materia di occupazione delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento e di contribuire a una migliore conciliazione di vita professionale, privata e familiare.

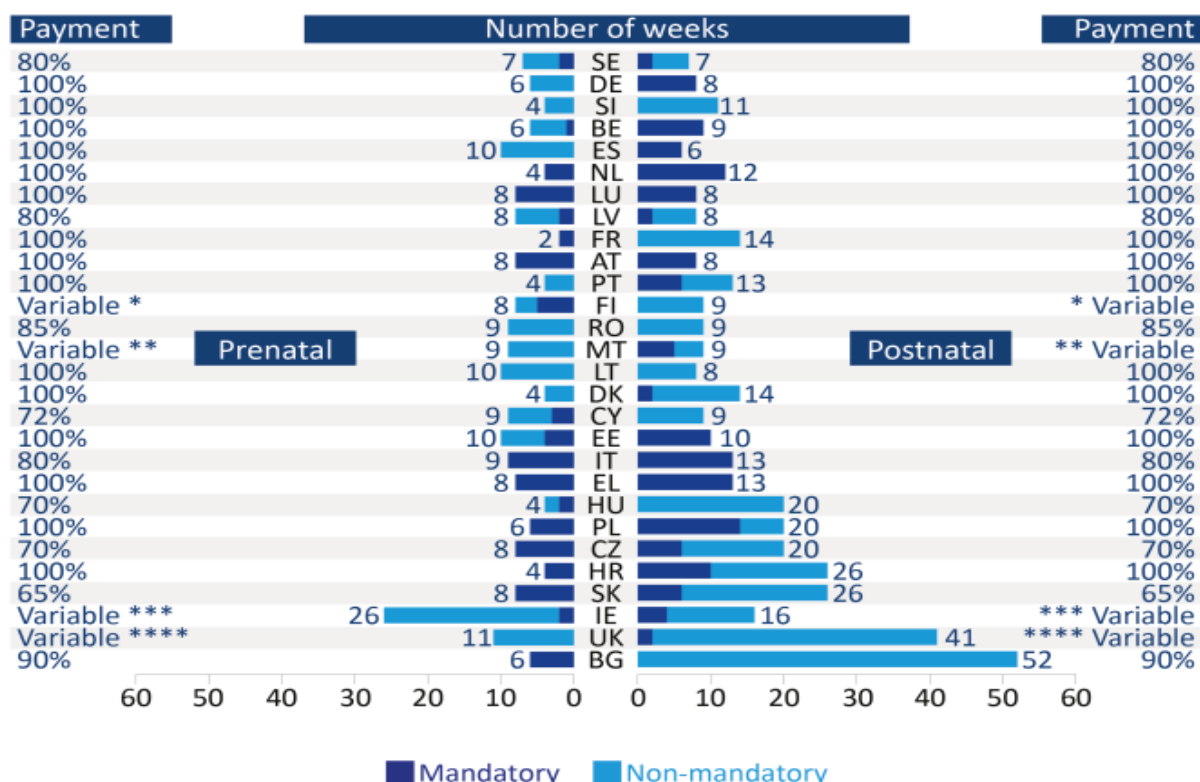
La proposta di emendamento del 2008 doveva sostituire la vigente direttiva del 1992, che prevede, come già in precedenza detto, un congedo di maternità della durata minima di 14 settimane, due delle quali obbligatoriamente ripartite prima e/o dopo il parto, come pure un'indennità adeguata in sostituzione della retribuzione, nel rispetto delle legislazioni nazionali.

La revisione proposta dalla Commissione avrebbe dovuto portare la durata minima del congedo di maternità a 18 settimane, di cui almeno 6 da utilizzare obbligatoriamente dopo il parto, e avrebbe fissato un'indennità pari all'intera retribuzione. La durata proposta è conforme alla raccomandazione dell'ILO (*Recommendation 191 in connection with the Maternity Leave Convention (Convention 183) of 2000*) sulla protezione della maternità, che prevede di portare il congedo di maternità come minimo a 18 settimane.

Con la Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 92/85/CEE del Consiglio concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (COM(2008)0637 – C6-0340/2008 – 2008/0193(COD)) si chiedeva di apportare alcune modifiche, volte in particolare a estendere la durata minima del congedo di maternità a 20 settimane e a introdurre un congedo di paternità di due settimane alle stesse condizioni di quello di maternità.

Dopo la prima lettura da parte del Parlamento, l'iter della direttiva ha subito una battuta d'arresto in seno al Consiglio; alla luce dei modesti sviluppi registrati da allora, Jean-Claude Juncker ha annunciato l'intenzione di ritirare la proposta in assenza di progressi nei successivi sei mesi. Le modifiche apportate dal Parlamento sono state criticate dal Consiglio, in quanto la durata minima proposta per il congedo è considerata troppo lunga e fonte di costi eccessivi, mentre secondo alcuni sarebbe una minaccia per il principio di sussidiarietà. L'inclusione del congedo di paternità nell'ambito di applicazione della direttiva sul congedo di maternità ha sollevato alcune critiche, in quanto lo scopo di quest'ultima, secondo alcuni Stati membri, non è di conciliare la vita professionale, familiare e privata.

## Maternity leave in the EU



Fonte: European Parliamentary Research Service – Infographic February 2015.

Le disposizioni in materia di congedi di maternità, come dimostrato dallo studio di Eurofound, sono un importante pilastro tra i congedi familiari volti ad agevolare la conciliazione tra lavoro e vita privata e la protezione della salute della donna e del nascituro. Nonostante la legislazione in vigore sulla protezione delle lavoratrici madri i congedi continuano ad essere un motivo di discriminazione e le donne continuano ad essere discriminate a causa delle gravidanze avendo maggiori difficoltà ad entrare e/o rimanere nel mercato del lavoro. I congedi di maternità sono uno strumento di tutela della salute della donna in gravidanza e in allattamento, rispetto a ciò sono un diritto fondamentale sancito dall’ILO nel 1919 con l’adozione della prima *Maternity Protection Convention* (ILO No 3) e dalla *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW). L’ILO afferma che le politiche in merito ai congedi di maternità hanno un ruolo chiave nell’ambito del pacchetto delle politiche necessarie a sostenere la donna nel mercato del lavoro e sono condizione minima e necessaria per favorire la conciliazione tra la vita privata e quella professionale. Compensare, inoltre, il congedo di maternità sulla base del reddito percepito in precedenza significherebbe per le donne in congedo mantenere lo stesso reddito.

Un recente studio del Parlamento europeo (Directorate general for internal policies, Policy Department C: Citizens rights and Constitutional Affairs Women Rights & Gender Equality, *Maternity, paternity and parental leave: Data related to duration and compensation rates in the European Union*, febbraio, 2015) evidenzia che esiste una correlazione tra la durata del congedo di maternità, la percentuale del reddito precedentemente percepito e quanto percepito durante il congedo. Il focus è posto sulla correlazione tra l’indennità e la durata del congedo di maternità al fine di analizzare se la durata del congedo di maternità abbia o meno

delle ripercussioni sulla percentuale di reddito percepito durante il congedo. La Direttiva 92/85/CEE prevede per tutti gli stati membri un'indennità minima che non dovrebbe essere inferiore all'indennità di malattia. L'ipotesi formulata è che più è lungo il congedo, minore è l'indennità. Gli Stati membri che, infatti, prevedono un congedo di maternità pari a 14 settimane prevedono un'indennità del 100% sulla base del reddito precedentemente percepito, questa percentuale scende a 1 su 8 Stati membri nel caso, ad esempio, di quegli 8 stati membri (Italia, Estonia, Portogallo, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Bulgaria) che prevedono un congedo di maternità superiore alle 20 settimane.

Oltre alle differenze sulla durata e il livello di compensazione economica, lo schema dei congedi di maternità, così come emerge dallo studio di Eurofound (2015), ha un impatto proprio sul reddito femminile. Il divario retributivo delle madri ha, infatti, delle ripercussioni sia sulla promozione dell'uguaglianza di genere che sul mancato accrescimento dell'indipendenza economica delle donne e sulla loro permanenza sul mercato del lavoro.

### **Osservazioni conclusive**

Sancito l'assunto che il congedo di maternità è un diritto della madre lavoratrice a tutela della sua salute e di quella del nascituro e può essere fruito prima e dopo la nascita del bambino è necessario proseguire il percorso iniziato dalla Commissione europea nel 2008 di revisione della Direttiva 92/85/CEE.

Il Parlamento in data 20 maggio 2015 ha votato una risoluzione in cui si chiede alla Commissione europea di non ritirare la proposta di direttiva e si esortano i ministri a riprendere i colloqui e a concordare una posizione ufficiale. Infine, nel caso peggiore, in cui la Commissione ritirasse il suo progetto, viene chiesto di presentare una nuova iniziativa legislativa entro fine anno.

Le conseguenze del ritiro della proposta di Direttiva amplierebbero il divario di genere andando a scontrarsi con gli obiettivi della Strategia per la parità tra donne e uomini (COM (2010)). Nella definizione della nuova proposta di Direttiva bisognerà tener conto di un approccio più ampio che non si limiti alla protezione del posto di lavoro della donna in congedo di maternità, ma che preveda politiche di conciliazione che siano in grado di riequilibrare i carichi tra i genitori includendo nel disegno anche i congedi di paternità.

La nuova iniziativa *New start to address the challenges of work-life balance faced by working families* (Justice and Consumers, D2&D1 Employment D1& D2 2015/Just/012, August 2015) sostituisce la proposta della Commissione europea di revisione della Direttiva sui congedi di maternità. Essa rappresenta il punto di inizio di un processo di riflessione e consultazione che conduca ad una nuova iniziativa in materia entro il 2016 e si muova proprio nel solco tracciato, quello dell'approccio più ampio.

La percentuale delle donne occupate in Europa è il 63,5% lontano dal *target* Europa 2020 (75%). Il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro è ancora basso in molti paesi dell'Unione, questo anche a causa della scarsa possibilità di poter conciliare l'attività lavorativa con le responsabilità familiari.

E' ormai necessaria, secondo la Commissione europea, un'azione comune che prevenga l'impatto negativo sulla competitività dei singoli 28 stati membri. La differenza sostanziale dei tassi di occupazione femminile tra gli Stati membri (dal 40% della Grecia al 75% della Svezia) riflette quelle che sono le *performance* di ciascun mercato del lavoro, dicotomia che mette a rischio la convergenza sociale all'interno di ogni singolo mercato del lavoro.

Tra le misure proposte dalla *Roadmap* la promozione del lavoro flessibile, la riduzione del *pay gap* di genere, incentivare l'utilizzo dei congedi parentali, l'introduzione dei congedi per

coloro che si prendono cura, i cosiddetti *caretaker's leave* (si veda anche *COFACE, European Reconciliation Package*).

Tra i suggerimenti della Commissione quindi non solo i congedi di maternità, ma una serie di misure volte a completare la struttura legislativa sui congedi. E' chiaro l'approccio onnicomprensivo, misure nazionali supportate da iniziative comunitarie, se necessario e appropriato.

Sarà determinante collegare le nuove iniziative alle politiche esistenti soprattutto nell'ambito della partecipazione femminile del mercato del lavoro e alle disposizioni sui congedi parentali.

**Valeria Viale**

ADAPT Professional Fellow

 @ValeriaViale7