

ISABEL FANLO CORTÉS

*Congedi genitoriali, politiche del diritto e diseguaglianze di genere.
Riflessioni sul caso italiano nel quadro europeo*

*Parental leave, law policies and gender inequalities.
The case of Italy in the European context*

ABSTRACT

L'obiettivo di questo saggio è analizzare il sistema giuridico italiano dei c.d. congedi genitoriali alla luce degli obiettivi che informano le politiche del diritto in materia di conciliazione famiglia-lavoro nell'Unione Europea, con particolare riguardo alle istanze legate all'eguaglianza di genere nel mercato del lavoro e nelle relazioni familiari. A tal fine prenderò in considerazione due tipi principali di congedi che consentono ai genitori di assentarsi dal lavoro per prendersi cura dei figli nei loro primi anni di vita: i congedi "obbligatori" e i congedi "facoltativi". Una delle conclusioni a cui perviene l'analisi è che la regolazione giuridica dei congedi genitoriali in Italia, benché goda di un certo credito anche a livello internazionale, soffre di un'impostazione ancora molto tradizionalista, operando esclusivamente come strumento di conciliazione di ruoli femminili.

The aim of this essay is to analyze the Italian legal system of the so-called family or parental leave in view of the objectives concerning work-family balance policies in the European Union, with special emphasis on gender equality principles in the labour market and in family relations. To this broad aim, I will take into consideration two main types of leaves which allow parents to take time off work in order to take care of their children during the first years of life: "mandatory" and "optional" leave. One of the conclusions of the analysis is that legal regulation of parental leave in Italy, despite being valued at the international level, is still highly traditional, operating exclusively as a conciliation instrument of female roles.

KEYWORDS

Congedi genitoriali, congedi di maternità, congedi di paternità, politiche di conciliazione lavoro-famiglia, eguaglianza di genere.

Family or parental leaves, maternity leaves, paternity leaves, work-life balance policies, gender equality.

ISABEL FANLO CORTÉS*

*Congedi genitoriali, politiche del diritto e diseguaglianze di genere.
Riflessioni sul caso italiano nel quadro europeo*

*Premessa – 1. Perché conciliare? – 2. Obiettivi e principi del diritto della conciliazione –
3. Congedi “obbligatori” – 4. Congedi “facoltativi” – 5. Concludendo*

Premessa

I congedi c.d. genitoriali, ormai diffusi in tutto il panorama europeo pur con notevoli differenze all'interno delle discipline dei singoli Stati, costituiscono uno degli strumenti giuridici più importanti (delle politiche) del diritto della conciliazione tra lavoro di cura e lavoro retribuito¹. Tramite la loro previsione normativa – di fonte legislativa e/o contrattuale –, infatti, ai genitori (a uno di essi o a entrambi, a seconda dei casi) viene permesso, talvolta imposto, di assentarsi temporaneamente dal lavoro per dedicarsi alla cura dei figli nei loro primi anni di vita.

In quanto istituti a sostegno della genitorialità – della maternità anzitutto e, più di recente, almeno nelle intenzioni, anche della paternità –, i congedi offrono un terreno di studio estremamente interessante dal punto di vista dell'analisi delle trasformazioni che coinvolgono le relazioni di eguaglianza/diseguaglianza tra uomini e donne nel mercato del lavoro e nell'ambito della famiglia (soprattutto quella tradizionale)². Il modo in cui tali strumenti vengono disegnati e organizzati a livello istituzionale, infatti, rispecchia e, in senso circolare, contribuisce a definire i ruoli di genere nei compiti di cura e nella gestione del tempo/spazio familiare e lavorativo.

Alla luce di questa considerazione, mi occuperò ora del sistema dei congedi genitoriali nel diritto italiano, con qualche riferimento comparatistico alle normative vigenti in altri paesi dell'Unione Europea; in particolare, intendo esaminare due tipi principali di congedo (congedi *obbligatori* e congedi

* Professoressa associata di Sociologia del diritto, Università di Genova. E-mail: isa.fanlo@unige.it.

¹ Per un'analisi comparata delle politiche pubbliche sui congedi genitoriali in Europa v. WALL 2008. Dati più aggiornati sull'argomento sono disponibili nelle varie *Reviews* realizzate periodicamente nell'ambito dell'*International Review of Leave Policies and Related Research*: da ultimo v. MOSS 2014.

² Beninteso, non sempre gli obiettivi perseguiti dalle politiche del diritto sui congedi presuppongono il modello della famiglia nucleare convenzionale, vale a dire la coppia eterosessuale con figli: ad esempio, il congedo più diffuso e risalente nella storia europea, ossia quello di maternità, costituisce uno strumento fondamentale di tutela della famiglia monoparentale. D'altro canto, se ci riferiamo alla realtà italiana, è ovvio che la totale assenza di considerazione mostrata dal nostro diritto interno nei confronti di modelli familiari diversi da quello tradizionale, peraltro socialmente sempre più diffusi, trovi riscontro anche nella normativa in tema di conciliazione. La conseguenza, come messo in luce da Maria Vittoria Ballestrero, è che le esigenze familiari rilevanti che danno accesso agli istituti tipici della conciliazione (anzitutto i congedi) sono quelle collegate alla coppia eterosessuale con figli, nel quale l'impronta familista del nostro *welfare* ha fatto rientrare anche membri non appartenenti alla famiglia nucleare intesa in senso stretto (tipicamente i nonni, ma soprattutto le nonne), «non generosamente, ma per risparmiare in servizi sociali, approfittando soprattutto della risorsa “donna-madre-figlia”»: BALLESTRERO 2009, 164.

facoltativi), alla luce degli obiettivi “manifesti” che caratterizzano le politiche del diritto dell’UE in materia di conciliazione³.

1. *Perché conciliare?*

La conciliazione tra famiglia e lavoro ha assunto in questi ultimi anni una certa rilevanza nell’agenda politica dell’Unione Europea, emergendo come questione sociale meritevole di soluzioni sul piano giuridico in conseguenza della crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro esterno. Si può dire che finché il lavoro delle donne è rimasto confinato nell’ambito domestico, secondo il modello tradizionale del *male breadwinner* (l’uomo come unico procacciatore di reddito), è la stessa divisione sessuata del lavoro, basata sulla netta separazione tra lavoro di cura e lavoro retribuito, a costituire il meccanismo (non conflittuale) di conciliazione fondamentale nelle società fordiste⁴. La genesi del conflitto (da sanare e conciliare) tra ambito familiare e ambito lavorativo viene grosso modo a coincidere con l’esigenza della “doppia presenza” femminile e con la crisi del modello tradizionale del *male breadwinner*: un modello che, nonostante la sua pervasività e resistenza sul piano non solo culturale⁵, si dimostra inadeguato a fronteggiare i nuovi rischi sociali⁶ e, in generale, le trasformazioni economiche e del lavoro della tarda modernità⁷.

In particolare, alla base della crescente attenzione per la questione a livello europeo⁸ v’è, assieme alla preoccupazione per gli andamenti demografici, la volontà politica di perseguire un obiettivo di natura economica, solidale tuttavia con alcune importanti istanze di eguaglianza di genere nel mondo del lavoro: aumentare la base occupazionale, a partire proprio dalla componente femminile, promuovendo il modello familiare della coppia a doppio reddito⁹ (*dual earner family*). Attorno a quest’obiettivo – accrescere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro retribuito – si è anzi sviluppata una potente retorica che, mettendo d’accordo sostenitrici delle tesi della c.d. *womenomics*¹⁰ e grandi gestori dell’economia mondiale, sottolinea come la riduzione del divario occupazionale di genere giocherebbe un ruolo fondamentale in termini di crescita economica, contribuendo alla sostenibilità del sistema pensionistico, all’aumento del reddito delle famiglie, alla creazione di nuovi posti di lavoro e al conseguente incremento dei consumi¹¹. Una retorica, peraltro, non sempre attenta a denunciare l’assenza di garanzie che spesso accompagna la messa al lavoro salariato delle donne, né incline a interrogarsi su come la crescita economica possa migliorare le loro condizioni di vita¹².

³ Il richiamo è ovviamente alla distinzione tra obiettivi manifesti e obiettivi latenti delle politiche pubbliche che, come noto, costituisce uno dei temi caratteristici della sociologia del diritto, a partire dalle riflessioni di Robert K. Merton: v. MERTON 1957.

⁴ SARACENO 2006, 31; TRIFILETTI 2010, 6.

⁵ Significativa la realtà italiana, dove la famiglia a doppio reddito stenta ad affermarsi come modello dominante ed è distribuita in modo molto squilibrato dal punto di vista territoriale: v. VILLA 2006.

⁶ In particolare il rischio di povertà o deprivazione culturale dei bambini: v. ESPING-ANDERSEN 2009; FERRARINI 2006.

⁷ LEWIS 2001; LEWIS 2009.

⁸ Tanto che il Parlamento europeo aveva proposto che il 2014 fosse l’anno europeo per la conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare, ma questa proposta venne poi accantonata, anche in vista dello svolgimento delle elezioni europee. Sulle politiche di conciliazione in Europa v. i contributi raccolti nella sezione monografica dell’undicesimo numero della rivista «Sociologia e politiche sociali», con il saggio d’apertura di CRESPI 2008.

⁹ Come noto, uno degli obiettivi di politica economica della UE sanciti nel documento di Lisbona del 2000 riguardava proprio l’innalzamento del tasso di occupazione femminile al 60% entro il 2010.

¹⁰ WITTENBERG-COX, MAITLAND 2010.

¹¹ DEL BOCA et. al. 2012.

¹² DEL RE 2012.

Ad ogni modo, l'idea che comincia ad affermarsi in Europa a partire dagli anni Novanta è che per garantire una più ampia occupazione femminile e al contempo favorire l'innalzamento del tasso di natalità (senza il quale non è possibile assicurare nel lungo periodo un'adeguata consistenza della base occupazionale), occorre rendere compatibile la scelta della genitorialità, in particolare della maternità, con la possibilità di entrare e rimanere nel mercato del lavoro. Ciò mediante l'attivazione di politiche di conciliazione che investano: l'ambito dell'intervento pubblico, attraverso sgravi fiscali, sussidi e potenziamento dell'offerta di servizi pubblici per l'infanzia; l'ambito dell'organizzazione del lavoro, con l'introduzione di misure di flessibilità nella gestione degli orari e di forme di telelavoro; l'ambito delle relazioni familiari, mediante la redistribuzione delle responsabilità genitoriali all'interno della famiglia.

Anche in Italia la questione della conciliazione, intesa come via per promuovere la crescita economica attraverso la riduzione del divario occupazionale di genere¹³, ha acquisito crescente visibilità nel dibattito pubblico sulle riforme sociali, pur con un certo ritardo dovuto alle specifiche caratteristiche del nostro *welfare*: un *welfare* notoriamente familista in cui, a fronte della carenza di investimenti di risorse e di servizi pubblici a sostegno delle famiglie e dell'infanzia, la famiglia tradizionale "allargata" è chiamata a svolgere un importante ruolo di ammortizzatore sociale primario. Un *welfare* che, più di altri in Europa, può (e per sopravvivere deve) fare affidamento sul prolungamento dei legami economici tra generazioni e sulla disponibilità delle reti familiari per sostenere la genitorialità nella gestione del lavoro di cura¹⁴.

Non è un caso, peraltro, che gli sforzi maggiori compiuti dal legislatore italiano sul fronte della conciliazione si siano concentrati soprattutto nella materia dei congedi genitoriali: tra i vari strumenti disponibili nella cassetta degli attrezzi delle politiche di conciliazione, i congedi costituiscono infatti la misura più congeniale a un *welfare*, come il nostro, in cui si tende a enfatizzare la qualità della cura intrafamiliare dei bambini. Su questa materia, come vedremo più avanti, il legislatore è tornato a esprimersi a più riprese in tempi recenti, prima con la c.d. riforma Fornero (L. 92/2012) e, solo qualche mese fa, con il D. Lgs. 80/2015, attuativo della legge delega del 10 dicembre 2014, n. 183 (c.d. *Jobs Act*).

2. *Obiettivi e principi del diritto della conciliazione*

Le discipline nazionali dei vari Stati membri in materia di congedi genitoriali offrono un quadro molto articolato ed eterogeneo¹⁵, pur in presenza di alcuni standard comuni, non sempre rispettati, che sono contenuti in una serie di direttive europee emanate a partire dagli anni Novanta¹⁶.

¹³ Come noto, nel nostro paese il livello di partecipazione femminile al mercato del lavoro è uno dei più bassi in Europa: secondo dati Istat relativi al 2013, il tasso di occupazione delle donne dai 15 ai 64 anni si attesta al 46,5%, 12,2 punti in meno rispetto al valore medio della UE (ISTAT 2014a).

¹⁴ DONATI 1999 e DONATI 2005.

¹⁵ Per un'analisi in chiave comparatistica v. recentemente VIALE, ZUCARO 2015; un confronto tra le normative vigenti negli Stati dell'Unione Europea e quelle adottate in alcuni paesi extracomunitari è leggibile in MOSS 2014, nonché nel recente rapporto globale su maternità, paternità e lavoro dell'ILO (ILO 2014).

¹⁶ Mi riferisco, in particolare, alla direttiva 92/85/CEE in tema di tutela della salute della lavoratrice in stato di gravidanza e puerpera, che stabilisce, tra gli altri, l'obbligo degli Stati membri di introdurre il divieto di licenziamento nel periodo intercorrente tra l'inizio della gravidanza e il termine del congedo di maternità obbligatoria (art. 10) e di prevedere, durante i periodi di sospensione dell'attività lavorativa per maternità, la garanzia del mantenimento della retribuzione o il versamento di un'indennità sostitutiva (art. 11). In tema di congedo c.d. parentale (sempre facoltativo) opera invece la direttiva 96/34/CE, riscritta dalla direttiva 18/2010/UE, che impone agli Stati membri il riconoscimento di un periodo di sospensione della prestazione lavorativa pari ad almeno quattro mesi riconosciuti a genitori lavoratori di entrambi i sessi e da fruire nell'arco dei primi otto anni di vita del figlio. Per approfondimenti v. VALLAURI 2010.

All'interno di questo quadro complesso, e seguendo un criterio non sempre coincidente con quelli impiegati nel linguaggio delle fonti, mi pare comunque possibile individuare due tipi principali di congedi o permessi accordati ai genitori lavoratori per prendersi cura dei figli nei loro primi anni di vita: al di là della terminologia adottata nei diversi ordinamenti, questi sono denominabili, rispettivamente, “congedi obbligatori” e “congedi facoltativi”.

I congedi *obbligatori* sono tali in almeno due sensi: i) nel senso che le norme che li istituiscono impongono al datore di lavoro il divieto, spesso sanzionato, di adibire ad attività lavorative la lavoratrice madre (e raramente anche il lavoratore padre) per periodi continuativi di tempo in corrispondenza della nascita o adozione del/della figlio/a; ii) nel senso che si tratta di congedi per cui deve essere prevista obbligatoriamente una qualche forma di copertura economica, spesso posta a carico del sistema previdenziale.

Per congedi *facoltativi* intendo, invece, una categoria eterogenea, comprensiva di tutti quei congedi o permessi di cui la madre lavoratrice e/o il padre lavoratore possono chiedere di usufruire (in maniera alternativa o cumulativa con l'altro genitore) per periodi, anche frazionati di tempo, in corrispondenza dell'ingresso del figlio nel nucleo familiare – per nascita o a seguito di adozione – o comunque per rispondere alle esigenze di accudimento nei suoi primi anni di vita. Per questo tipo di congedi non sempre è prevista la corresponsione di un'indennità economica¹⁷.

Come accennavo all'inizio, analizzerò questi due tipi di congedi alla luce dei principali obiettivi che dichiaratamente informano il “diritto della conciliazione” a livello europeo. A tal fine mi avvarrò di una classificazione elaborata da Giulio Itzcovich in un interessante lavoro di qualche anno fa¹⁸.

Secondo Itzcovich è possibile identificare almeno quattro obiettivi, espressi da altrettanti principi giuridici, che caratterizzano l'ambito della conciliazione tra lavoro professionale e responsabilità familiari nel diritto, anche di fonte giurisprudenziale, dell'UE. Si tratta di obiettivi tra loro connessi ma, come opportunamente argomentato dall'Autore e come il caso dei congedi genitoriali pone in evidenza, potenzialmente in conflitto tra loro.

Poiché, come già ricordato, l'esigenza di conciliare lavoro esterno e lavoro di cura mediante strumenti giuridici sorge in concomitanza con il progressivo inserimento delle donne nel mercato del lavoro retribuito (in questo senso si tratta di un'esigenza tipicamente moderna, assente nel contesto di società in cui il lavoro femminile, e non solo quello di cura, rimane confinato all'interno delle mura domestiche), lo scopo principale e più tradizionale del diritto della conciliazione è, come ricorda Itzcovich, anzitutto proteggere la famiglia (tradizionalmente intesa) *dal* lavoro, attraverso il principio generale di tutela della maternità. Tale principio trova espressa formulazione nella maggior parte delle costituzioni democratiche novecentesche, così in quella italiana, dove si stabilisce, in relazione alla donna lavoratrice, che «le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione» (art. 37). Si tratta, in buona sostanza, di evitare che la condizione di lavoratrice venga a costituire un ostacolo sotto due profili: l'assolvimento dei compiti materni nell'ambito della famiglia “orizzontale” e la formazione della famiglia “verticale” e dunque il processo di riproduzione sociale. In alcune sue formulazioni – è il caso appena citato della nostra Costituzione – tale principio rinvia a una concezione tradizionale dei ruoli di genere che attribuisce alla donna la funzione di principale e insostituibile dispensatrice di cura secondo lo schema tipico della divisione sessuale del lavoro.

¹⁷ Tale tipologia non esaurisce l'intero ambito dei congedi facoltativi riconosciuti nelle varie normative nazionali: ne rimangono fuori, ad esempio per quanto riguarda il diritto italiano, i congedi in caso di malattia dei figli o per prestare assistenza a figli con disabilità. Su questi casi specifici v. ad esempio CALAFÀ 2004.

¹⁸ ITZCOVICH 2009, spec. 113-116.

In secondo luogo, il diritto della conciliazione sviluppatosi nell'ambito dell'UE persegue un obiettivo altrettanto consolidato, speculare rispetto al precedente: garantire alla donna di entrare e rimanere nel mercato del lavoro esterno senza subire discriminazioni derivanti dal fatto di essere madre o, in quanto donna, potenzialmente madre. Tale obiettivo trova formulazione in un principio comunitario tradizionale che riguarda la sfera dei rapporti tra donne e lavoro, ossia il principio di parità di trattamento e di non discriminazione in base al sesso (v. attuale art. 141 TCE). Si tratta, in questo caso, di rimuovere ogni ostacolo che impedisca alle donne di competere sul mercato del lavoro ad "armi pari", vietando trattamenti discriminatori a loro danno¹⁹.

In terzo luogo, il diritto dell'UE tenta di conciliare lavoro retribuito (ancora una volta, delle donne) e responsabilità familiari attraverso il perseguimento di un obiettivo meno consolidato rispetto ai precedenti, espresso dal principio di eguaglianza sostanziale (v. art. 157 TCE), la cui attuazione, come noto, può comportare l'istituzione di misure che confliggono con il principio di parità di trattamento. In questo caso, infatti, lo scopo, più ambizioso, è di rimuovere gli ostacoli o di compensare gli svantaggi che tipicamente caratterizzano la domanda di lavoro femminile, promuovendo la pari rappresentanza delle donne nel mercato del lavoro esterno: ciò attraverso politiche di pari opportunità basate sull'adozione di azioni positive, la previsione di incentivi economici o sgravi fiscali a favore delle imprese che assumano donne o di misure che rendano politicamente consigliabile l'assunzione di donne secondo i canoni del *gender mainstreaming*, e così via²⁰.

Se nel perseguimento di questi tre obiettivi, il diritto dell'UE mostra di intendere per "conciliazione" la conciliazione di ruoli declinati esclusivamente al femminile (ruolo di lavoratrice e ruolo di madre), a partire dalla metà degli anni Novanta il repertorio si arricchisce di un ulteriore e più audace obiettivo, che considera anche gli uomini come attori della conciliazione. Anche nella consapevolezza che una delle cause principali dell'instabilità occupazionale femminile è correlata alla c.d. doppia presenza, e cioè al fatto che sulle donne grava ancora in larga misura tutto il peso delle responsabilità familiari, con effetti negativi sulla loro capacità di inserirsi o rimanere nel mercato del lavoro esterno, l'obiettivo diventa quello di incidere sui rapporti familiari nel senso di una più equa distribuzione degli impegni di cura all'interno della coppia²¹. Si parla, a questo proposito, di "conciliazione condivisa"²², da conseguire attraverso strumenti giuridici che promuovano l'assunzione, da parte degli uomini, di compiti di cura nella famiglia (e a questo obiettivo è espressamente rivolta l'introduzione, come vedremo, dei congedi di paternità).

In quest'ottica, di cui troviamo eco in vari provvedimenti del Consiglio d'Europa e in diverse pronunce della Corte di Giustizia²³, non si tratta più di sostenere (soltanto) l'occupazione femminile e quindi la famiglia a doppio reddito, ma di incentivare la famiglia "a doppio reddito e doppia cura" (*dual earner-dual carer*)²⁴, seguendo un modello che ha trovato elaborazione a livello teorico in un

¹⁹ Anche tale principio trova espressa formulazione nella nostra Costituzione, in particolare nella prima parte dell'art. 37, ai sensi del quale «la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore».

²⁰ Per un quadro d'insieme di tali misure v. SCARPONI 2014.

²¹ A questo tema sono dedicati i contributi raccolti nella sezione tematica del sesto numero della rivista «AG About Gender. Rivista internazionale di studi di genere», curata da BONIZZONI et. al. 2014. Tra gli altri, v. il contributo di taglio giuridico di LA ROCCA 2014.

²² Il tema della conciliazione condivisa ha trovato un importante approfondimento teorico a partire dagli anni Novanta nell'ambito della riflessione femminista dedicata al *welfare*: v. almeno FRASER 1994; GIULLARI, LEWIS 2005; ORLOFF 2008 e ORLOFF 2009.

²³ Ampi riferimenti sono rinvenibili in BARBERA 2003 e SAVINO 2009.

²⁴ L'espressione è stata coniata nell'ambito della letteratura femminista da CROMPTON 1999.

noto lavoro del 2003 di Janet Gornick e Marcia Meyers²⁵ dedicato all'analisi comparata delle politiche di conciliazione adottate nei principali paesi occidentali. Tale modello, che troverebbe diverse assonanze con le politiche messe in campo in alcuni Stati del Nord Europa (Danimarca, Norvegia, Svezia, Finlandia), prevede un riequilibrio del tempo dedicato, rispettivamente, agli impegni professionali e agli impegni familiari, con l'obiettivo di realizzare la parità di genere, non solo nel mercato del lavoro, ma anche nella sfera familiare. Oltre a una riduzione dell'orario di lavoro per entrambi i componenti della coppia, il modello di *gender arrangement* "a doppio reddito e doppia cura" vede proprio nei congedi genitoriali uno dei suoi più importanti strumenti di realizzazione.

3. Congedi "obbligatori"

Vediamo ora come opera il sistema dei congedi genitoriali, in particolare nel contesto giuridico italiano, rispetto al perseguimento di questi obiettivi dichiarati.

Cominciando dai congedi "obbligatori", nel senso a suo tempo chiarito, si tratta, come già anticipavo, di istituti tipicamente riservati alle sole madri.

Il c.d. congedo (obbligatorio) di maternità – che nella maggior parte dei paesi OCSE si estende sia al periodo precedente sia a quello successivo al parto e prevede un'indennità obbligatoria che va dal 50 al 100% del salario percepito – è la forma di congedo più risalente nella storia europea della legislazione del lavoro: ad esempio, in Germania è previsto dal 1883, in Svezia dal 1891 e in Francia dal 1929²⁶.

In Italia è stato introdotto nel 1971 e nella legislazione attuale²⁷ esso si configura in termini di un divieto, imposto al datore di lavoro e penalmente sanzionabile²⁸, di non adibire al lavoro la lavoratrice dipendente per un periodo di cinque mesi continuativi (di cui almeno uno antecedente al parto), durante i quali viene corrisposta un'indennità pari all'80% della retribuzione media giornaliera, aumentata al 100% per il pubblico impiego e per alcune categorie di privati a seconda del contratto collettivo.

Rispetto agli standard europei – la direttiva in materia²⁹ prevede come limite minimo di durata del congedo di maternità quattordici settimane ininterrotte, suddivise prima e dopo il parto, di cui almeno due obbligatorie³⁰ – l'Italia si colloca abbastanza bene: il congedo di ventuno settimane previsto dalla normativa vigente appare sufficientemente lungo (rispetto, ad esempio, alle quattordici settimane previste in Germania) e relativamente ben pagato (rispetto, ad esempio, al Regno Unito, dove l'indennità ammonta al 46% della retribuzione media giornaliera)³¹.

Occorre tuttavia considerare che ci sono categorie di lavoratrici italiane sprovviste di tutela in caso di maternità³²: è il caso delle lavoratrici autonome e delle libere professioniste a cui spetta un'indennità

²⁵ GORNICK, MEYERS 2003.

²⁶ TANAKA 2005.

²⁷ D. Lgs. 151/2001 (*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53*), artt. 16 ss.

²⁸ D. Lgs. 151/2001, art. 18.

²⁹ Direttiva 92/85/CEE, art. 9.

³⁰ Per il momento non ha infatti trovato accoglimento, in seno al Consiglio d'Europa, né la proposta, avanzata dalla Commissione europea nel 2008 (COM(2008) 600/4), di riformare la direttiva 92/85/CEE, estendendo a diciotto settimane la durata minima del congedo di maternità, né la proposta di direttiva adottata dal Parlamento europeo nel 2010 con la quale si richiede un'ulteriore innalzamento di tale termine minimo a venti settimane.

³¹ Traggio questi dati dall'indagine, recentemente commissionata dal Parlamento europeo, di SCHULZE, GERGORIC 2015.

³² Su questo profilo non sembra aver inciso in modo significativo il recente intervento del legislatore del c.d. *Jobs Act* (D. Lgs. 80/2015), il quale si è limitato a estendere l'indennità di maternità da tre a cinque mesi nel caso di adozione e affidamento per le lavoratrici autonome.

calcolata sul reddito dell'anno precedente, ma non vi è alcun obbligo di sospensione del rapporto come accade per le dipendenti³³ e, a partire dal 2007, per le lavoratrici parasubordinate³⁴. Del resto, secondo stime risalenti al 2009, solo il 40% delle lavoratrici italiane sotto i 40 anni ha usufruito del congedo di maternità obbligatorio³⁵ e nel frattempo è probabile che la situazione si sia ulteriormente aggravata per effetto dell'espandersi di forme contrattuali di lavoro atipico, molto diffuse tra i giovani, e tra le giovani donne in particolare, che vedono forme di tutela della maternità molto limitate, se non assenti³⁶.

Prendendo in considerazione il congedo obbligatorio "standard", ossia quello di maternità, esso si dimostra un istituto senz'altro funzionale rispetto all'obiettivo più tradizionale che caratterizza il diritto della conciliazione, vale a dire la protezione della famiglia dal lavoro, attraverso il principio generale della tutela della maternità. Mediante la previsione di questa forma di congedo, si vuole infatti evitare, e di fatto si può evitare, che la condizione di lavoratrice costituisca un ostacolo troppo gravoso alla maternità, intesa nelle sue varie dimensioni: salute della donna e tutela del suo ruolo riproduttivo in funzione della formazione della famiglia in senso verticale; salute del bambino e sostegno all'assolvimento dei compiti di cura; sviluppo della relazione tra madre e figlio, e così via.

Ma c'è un ulteriore obiettivo dichiarato che solitamente accompagna la previsione del congedo di maternità, che è quello espresso dal principio di parità di trattamento e di non discriminazione in base al sesso. Si tratta, in questo caso, di non scoraggiare l'offerta di lavoro femminile, evitando che le donne, in quanto tali, siano costrette a rinunciare al proprio lavoro quando diventano madri: un'esigenza che in Italia dovrebbe essere particolarmente avvertita, visto che i dati testimoniano come la presenza di figli sia il maggior ostacolo (all'accesso e) al mantenimento di un'occupazione retribuita³⁷. Sotto questo profilo, peraltro, può registrarsi e di fatto si registra uno scarto tra obiettivo dichiarato ed obiettivo effettivamente perseguito: studi empirici dimostrano, infatti, che congedi obbligatori di maternità lunghi e ben remunerati possono contribuire a segregare le donne dal mercato del lavoro esterno, compromettendo le loro future opportunità di carriera ed incrementando ulteriormente la loro condizione di svantaggio in termini salariali e dunque in termini di *gender pay gap*³⁸.

Al di là degli obiettivi dichiarati, il congedo obbligatorio, quando è riservato alle sole donne, si dimostra uno strumento inadeguato, anzi controproducente, rispetto ai due obiettivi più ambiziosi che informano il diritto della conciliazione dell'UE.

Rispetto all'obiettivo espresso dal principio dell'eguaglianza sostanziale, la previsione di congedi obbligatori di maternità, specie se "generosi" dal punto di vista dell'estensione temporale e del trattamento economico, può risultare un ostacolo alla domanda di lavoro femminile. Di fatto essa è un grande ostacolo all'assunzione di lavoratrici donne, specie in quelle realtà, come l'Italia, in cui i costi diretti della maternità a carico del datore di lavoro sono molto alti e rendono la domanda di lavoro femminile economicamente svantaggiosa. Sotto questo profilo, è evidente che per evitare effetti discriminatori nella pari rappresentanza dei generi nel mercato del lavoro senza privare le donne di forme di tutela in caso di maternità, non basta dotarsi di una legislazione che preveda il congedo di maternità ma, come avverte anche il recente rapporto globale dell'ILO in

³³ Per un'analisi della normativa in materia v. SACCO 2012.

³⁴ V. L. 296/2006, art. 1, comma 791.

³⁵ Dati tratti da PIAZZA, PONZELLINI 2013.

³⁶ ALTIERI et al. 2008; VILLA 2010.

³⁷ Secondo dati Istat del 2014 (ISTAT 2014b), almeno il 20% delle donne che prima della maternità risultavano occupate non rientrano al lavoro, ma con rilevanti differenze per livello d'istruzione e area geografica. Non è un caso, del resto, che i tassi di occupazione tra le madri italiane con figli sotto i tre anni siano tra i più bassi in Europa, pari al 54% (Stime Oecd del 2009, tratte dai dati delle indagini europee sulle forze lavoro).

³⁸ È quanto nota MAZZUCHELLI 2011, spec. 39-40.

materia, occorre un sistema di sicurezza sociale che si faccia carico di gestire i contributi e il pagamento dei sussidi associati a tale forma di congedo³⁹.

Infine, rispetto all'obiettivo della conciliazione condivisa e di un'equa distribuzione degli impegni di cura tra i genitori all'interno della coppia, il congedo obbligatorio riservato alle sole madri va in tutt'altra direzione, anche se bisogna dire che rimane uno strumento di tutela molto importante nel caso di famiglie monoparentali: una situazione esistenziale e sociale completamente ignorata dal nostro legislatore, al di fuori dell'ipotesi in cui venga a mancare la figura materna (per morte, incapacità, grave malattia, abbandono o affidamento esclusivo dei figli al padre). In questo caso, il Testo unico del 2001, a seguito di un intervento della Corte Costituzionale, prevede che il padre possa godere di un congedo obbligatorio post-parto (c.d. congedo di paternità)⁴⁰ negli stessi termini e nelle stesse condizioni previste per il congedo obbligatorio di maternità⁴¹.

Anche in considerazione degli effetti controproducenti sortiti dal congedo obbligatorio riservato alle sole madri rispetto agli obiettivi appena ricordati⁴², si è discusso in Europa sull'opportunità di riconoscere anche ai padri qualche forma di congedo obbligatorio⁴³. Un espediente che potrebbe rilevarsi utile nell'ambito di quei contesti istituzionali in cui ai padri non è riconosciuto alcun diritto al congedo o, anche se previsto nella forma di congedo facoltativo, si tratta di un diritto che di fatto non viene esercitato dai soggetti interessati. Perché un espediente utile?

In primo luogo, rispetto all'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale, si presume che caratterizzare il congedo obbligatorio come uno strumento neutro rispetto al genere dovrebbe ridurre la propensione del datore di lavoro a privilegiare la candidatura maschile nella fase di costituzione e sviluppo del rapporto di lavoro⁴⁴. L'appartenenza di genere dei candidati diventerebbe così indifferente sotto il profilo del rischio economico, le imprese sarebbero in qualche modo costrette a operare dei ripensamenti sul piano della organizzazione del lavoro e della gestione degli orari, oggi spesso incompatibili con le esigenze di lavoratrici e lavoratori con carichi familiari, e la domanda di lavoro femminile non subirebbe più effetti penalizzanti legati alla maternità in termini di competitività sul mercato del lavoro.

In secondo luogo, rispetto all'obiettivo della conciliazione condivisa, si presume che, riconoscendo anche ai padri lavoratori un congruo periodo di congedo obbligatorio, anche gli uomini più restii all'idea di assumersi impegni di cura sarebbero costretti a farlo; ma soprattutto, molti padri che vorrebbero trascorrere più tempo con i propri figli e magari non chiedono di fruire del congedo

³⁹ ILO 2014, 65.

⁴⁰ Il congedo di paternità, che è il *nomen iuris* adottato dal legislatore italiano per indicare il congedo riconosciuto al padre in caso di impossibilità della madre di fruire del congedo di maternità, non va confuso con i congedi di paternità, a cui si accennerà nel paragrafo quarto, generalmente accordati per brevi periodi di tempo nelle immediate vicinanze dell'ingresso del bambino nel nucleo familiare per nascita o adozione.

⁴¹ Art. 28 del D. Lgs. 151/2001.

⁴² Non solo, ovviamente. In gioco c'è anche la tutela dell'interesse del bambino a passare più tempo con il padre e di quello dei padri a vedere realizzato un legittimo desiderio senza andare incontro a ritorsioni nel luogo di lavoro e, in generale, ad atteggiamenti di ostilità.

⁴³ Gli unici Stati dell'UE in cui è previsto un congedo obbligatorio (anche) a favore dei padri sono il Portogallo e l'Italia, dove è stato introdotto come misura temporanea nel 2012. Per un quadro comparatistico dei congedi riconosciuti ai padri nei vari paesi dell'UE v. ISFOL 2012. Un'interessante, anche se non del tutto aggiornata, classificazione delle politiche di conciliazione a sostegno della paternità può trovarsi in O'BRIEN 2009.

⁴⁴ Una propensione che risulta particolarmente marcata nel contesto delle imprese italiane, dove, come nota Paola Villa, prevale un atteggiamento di sostanziale chiusura nei confronti delle persone con carichi familiari: un atteggiamento che trova riscontro nella scarsa capacità innovativa sia nell'organizzazione del lavoro, sia nella gestione degli orari, tuttora molto rigida. Cfr. VILLA 2006 e VILLA 2010.

facoltativo, laddove previsto, per timore di incorrere in ricatti, ritorsioni, atteggiamenti di ostilità nel luogo di lavoro, potrebbero vedere realizzato, in questo modo, un loro legittimo desiderio⁴⁵.

Più in generale, sul piano sociale, il vantaggio legato all'istituzione del congedo obbligatorio di paternità sarebbe di normalizzare condotte che in certi contesti, ancora saldamente legati a una divisione tradizionale dei ruoli di genere, risultano "devianti", in quanto culturalmente inaccettabili.

Ovviamente, come evidenzia Chiara Saraceno, perché il congedo in questione possa operare come strumento utile a riequilibrare gli impegni di cura tra i genitori occorre che si verifichino almeno due condizioni: che l'assunzione di impegni di cura da parte del padre avvenga in proprio, e cioè che il congedo venga goduto in alternativa alla madre (successivamente, dunque, al congedo di maternità) e, soprattutto, che il periodo di congedo sia di durata ragionevole. Non è infatti pensabile che un congedo di due, quattro, o anche quindici giorni, come proposto dal Parlamento europeo qualche anno fa, possa avere qualche impatto sul piano della redistribuzione delle responsabilità familiari all'interno della coppia⁴⁶.

Alla luce di queste considerazioni, sembrano del tutto condivisibili le critiche rivolte alla recente disciplina italiana in materia di congedo di paternità obbligatorio. In applicazione a una proposta di direttiva approvata dal Parlamento europeo nel 2010 in cui si invitavano gli Stati membri ad adottare le misure necessarie a garantire ai lavoratori padri il diritto a fruire di un congedo di almeno quindici giorni integralmente retribuito e non trasferibile⁴⁷, la c.d. riforma Fornero varata nel 2012 ha previsto in via sperimentale, dal 2013 al 2015, l'istituzione di un congedo obbligatorio di un giorno, con indennità pari al 100% della retribuzione, fruibile dal padre lavoratore dipendente entro i primi cinque mesi dalla nascita del figlio⁴⁸.

Va detto, peraltro, che gli atteggiamenti polemici suscitati dall'intervento del Parlamento europeo e da quello italiano talvolta si sono indirizzati, più che alla misura in sé, a un certo discorso pubblico che, insistendo sull'importanza del congedo obbligatorio di paternità a tutti i costi, ha salutato con ingenuo e acritico entusiasmo gli effetti simbolici di questa novità⁴⁹. In altri casi, invece, sono state sollevate obiezioni che hanno investito la stessa legittimità del congedo obbligatorio, non ultimo l'argomento per cui costringere i padri a restare a casa con i figli invece di andare a lavorare imporrebbe

⁴⁵ Tali considerazioni presumono ovviamente l'idea che gli uomini, al pari delle donne, abbiano le competenze per svolgere un ruolo primario, e non necessariamente secondario, nel lavoro di cura: un'idea che, come noto, contrasta con la costruzione tradizionale (spesso maschile) della maternità la quale, focalizzandosi esclusivamente sulle competenze biologiche femminili, attribuiscono esclusivamente alle madri un "naturale" ruolo di *care giver* primario nell'ambito delle responsabilità genitoriali. Per una rassegna dell'ampia letteratura sociologica in materia v. DOUCET 2006 e MILLER 2011a. Per le trasformazioni che hanno di recente caratterizzato la costruzione sociale della paternità v. anche i contributi raccolti in ROSSI, MAZZUCHELLI 2011, in particolare BOSONI 2011 e MILLER 2011b; per quanto riguarda le riflessioni legate ai cambiamenti nell'identità maschile maturate nell'ambito del filone di studi dei c.d. *Men's Studies* v. almeno HEARN and PRINGLE 2006; CONNELL 2005. Con ciò ovviamente non si vuole sostenere che rispetto all'evento della nascita, e al di fuori dei casi d'adozione o di maternità surrogata, uomini e donne si trovino nella stessa identica situazione: sotto questo profilo concordo con Chiara Saraceno quando afferma che il congedo obbligatorio di paternità non possa essere considerato uno strumento interscambiabile con il congedo obbligatorio di maternità, vista l'eterogeneità degli obiettivi (v. SARACENO 2010).

⁴⁶ SARACENO 2010.

⁴⁷ Tale proposta di direttiva, che conteneva anche l'invito a estendere la durata minima del congedo obbligatorio di maternità da 14 a 20 settimane con un'indennità pari al 100% della retribuzione, non ha peraltro trovato seguito in considerazione dei costi che avrebbe comportato la sua applicazione all'interno dei singoli Stati.

⁴⁸ L. 92/2012, art. 4, comma 24.

⁴⁹ Così ad esempio OTTONELLI 2011, spec. 96-106, la quale ha criticato alcuni presupposti e argomenti che hanno caratterizzato il dibattito pubblico italiano sulla questione del congedo di paternità obbligatorio, in particolare l'idea, implicita in parte di tale dibattito, che il problema della gestione del lavoro di cura si esaurisca in una sua più equa distribuzione tra i genitori: così facendo, in effetti, si tralascia di considerare tutte quelle situazioni familiari, tra cui la famiglia monoparentale, che sfuggono al modello egemonico della coppia eterosessuale con figli.

un modello unico di paternità e di relazioni familiari che, per quanto auspicabile, «può non corrispondere al modello condiviso da molte coppie, madri, padri pur responsabili e amorevoli»⁵⁰.

Riguardo a quest'ultimo argomento, si può osservare come analoghe considerazioni valgano anche per la previsione di lunghi congedi obbligatori di maternità: anch'essa veicola un (esigente) modello di madre come unico soggetto competente a crescere un bambino nei primi mesi di vita, e anche questo modello non è necessariamente condiviso da tutte le madri o da tutte le coppie. Ci sono donne che non possono allattare o scelgono di non farlo e che, smaltite le fatiche del parto, vorrebbero rientrare al lavoro per non subire penalizzazioni o per altri motivi, mentre i loro compagni potrebbero essere felici di restare a casa a prendersi cura del neonato al posto loro. Sul solco di quest'argomentazione, una soluzione *de iure condendo* potrebbe essere quella di istituire un congedo obbligatorio di almeno venti settimane, di cui le prime settimane siano riservate alle madri e le restanti possano essere godute indifferentemente e alternativamente da entrambi i genitori di comune accordo; in aggiunta, questa soluzione dovrebbe prevedere forme di incentivi (economici e/o di altra natura) qualora parte del congedo sia richiesto dal padre o, come accade ad esempio in Svezia con il c.d. *Gender equality bonus*, qualora i genitori si suddividano equamente tra loro il periodo di godimento del congedo⁵¹.

Peraltro, se il problema fondamentale è di incoraggiare i padri a fruire dei congedi – visto che laddove previsti, a richiederli sono prevalentemente le madri – forse la soluzione di rendere obbligatorio il congedo di paternità è una misura innecessaria. Se andiamo a vedere quale è la ricetta del successo norvegese, svedese o islandese, dove in media circa l'80% dei padri lavoratori usufruisce di congedi genitoriali, scopriamo che in questi paesi la legge non prevede forme di congedo obbligatorio, bensì congedi facoltativi, ben pagati, molto flessibili, con quote riservate ai padri, non trasferibili alle madri⁵².

4. Congedi “facoltativi”

Come suggerisce l'espressione, i congedi facoltativi costituiscono il contenuto di un diritto soggettivo riconosciuto dalla legge (o dai contratti collettivi), in virtù del quale alla lavoratrice madre e/o al lavoratore padre è accordata la facoltà di assentarsi dal lavoro per un certo periodo di tempo, continuativo o frazionato, per dedicarsi alla cura dei figli nei loro primi mesi o anni di vita. Il godimento di questo tipo di congedi, a cui, come già si accennava, non sempre si accompagna la previsione di forme di copertura economica, è dunque subordinato a un'espressa richiesta da parte dei soggetti interessati.

In genere – mi riferisco al panorama europeo – si tratti di congedi riconosciuti in via autonoma a entrambi i genitori, pur con qualche eccezione⁵³ e, proprio per questo motivo sono spesso caratterizzati dalla dottrina giuridica come strumenti di diritto neutro rispetto al genere, anche in considerazione dell'obiettivo che solitamente accompagna la loro istituzione e che coincide dichiaratamente con quello di una più equa distribuzione delle responsabilità familiari all'interno della coppia in un'ottica di “conciliazione condivisa”.

In realtà, a ben vedere, per come congegnati nell'ambito delle discipline dei vari ordinamenti, spesso i congedi facoltativi non sono strumenti né neutri rispetto al genere, né funzionali rispetto al perseguimento dell'obiettivo dichiarato della conciliazione condivisa. Emblematico, a questo riguardo,

⁵⁰ SARACENO 2010.

⁵¹ Il quadro normativo svedese di riferimento in materia di congedi genitoriali è contenuto nel *Parental Leave Act* del 1995 e nel *Social Insurance Act* del 2010.

⁵² Dati tratti da EUROFOUND 2015.

⁵³ È il caso, ad esempio, dell'Irlanda e dell'Austria. Per un quadro d'insieme, corredato di dati aggiornati, v. SCHULZE, GERGORIC 2015.

è il congedo (facoltativo) c.d. di paternità, previsto in quasi tutti i paesi dell'Unione Europea⁵⁴ e introdotto anche in Italia, sia pure come misura sperimentale, dalla riforma Fornero nel 2012⁵⁵. Si tratta, infatti, di congedi di breve durata (da due a quindici giorni al massimo), solitamente ben retribuiti, riservati ai soli padri che possono usufruirne in coincidenza con la nascita/adozione del figlio o comunque entro i primissimi mesi di vita del bambino, e cioè durante il periodo del congedo obbligatorio di maternità. Siamo quindi di fronte a misure sensibili al genere e difficilmente giustificabili come strumenti per riequilibrare le responsabilità di cura (che, come già detto, richiede tempi più lunghi e, tendenzialmente, l'assunzione di responsabilità in proprio, ossia quando la madre è assente).

Un discorso in parte diverso va fatto in riferimento a un'ulteriore forma di congedo, riconducibile alla categoria dei congedi facoltativi, denominata "congedo parentale" (*parental leave*)⁵⁶. Si tratta di un istituto introdotto a livello europeo dalla Direttiva 96/34/CE, parzialmente riscritta dalla direttiva 18/2010/UE, che riconosce a ciascun genitore il diritto individuale a fruire di un periodo di sospensione dal lavoro pari ad almeno quattro mesi nell'arco dei primi otto anni di vita del figlio. La normativa in parola non istituisce, dunque, alcuna diseguaglianza formale in base al sesso, limitandosi a invitare gli Stati membri a prevedere che almeno un mese di tale congedo sia accordato in forma non trasferibile. Nella stessa direttiva vengono poi fornite alcune indicazioni circa le caratteristiche che il congedo parentale può assumere: tra le altre, che possa essere accordato in forma molto flessibile (a tempo pieno/parziale/in modo frammentato o come credito di tempo) e che la sua fruizione possa essere rinviata (ma mai negata) per motivi legati al regolare funzionamento delle imprese. Quanto alla copertura economica, essa non è prevista in forma obbligatoria.

All'interno di questa cornice, il quadro offerto dalle varie normative nazionali in materia è molto variegato.

Per quanto riguarda il diritto italiano, una forma di congedo facoltativo conforme al modello prescritto dalla citata direttiva europea era già stata introdotta nel 1977, in tempi simili a quanto avviene in molti altri paesi europei, ma era riservato alle madri lavoratrici dipendenti ed è stato esteso ai padri (dipendenti, non autonomi) solo nel 2000.

Dal confronto internazionale emerge che l'Italia si trova in una posizione intermedia per quanto riguarda la durata del congedo: dopo le modifiche introdotte nel 2000, si tratta di dieci mesi complessivi (undici nel caso in cui il padre fruisca di tre mesi continuativi), non più di sei mesi a testa, che possono diventare sette per il padre che abbia usufruito del congedo parentale per almeno tre mesi⁵⁷: non sono quindi i trentasei mesi di Francia e Germania, ma neppure i sei mesi del Regno Unito. Occorre poi evidenziare che, per effetto delle recentissime modifiche introdotte in sede di emanazione dei decreti attuativi del c.d. *Jobs Act*, il periodo di fruizione del congedo parentale è stato esteso, in via provvisoria fino alla fine del 2015, dai primi otto anni del bambino ai primi dodici (ma l'indennità economica è corrisposta solo se si usufruisce del congedo entro il suo sesto anno di vita)⁵⁸.

La legislazione italiana è però poco generosa sia in termini di flessibilità delle modalità di fruizione, sia in termini di indennità sostitutiva, anche se il Governo è intervenuto qualche mese fa su entrambi i fronti, modificando la situazione, sia pure in maniera non troppo incisiva, specie per quanto riguarda il trattamento economico.

⁵⁴ V. dati EUROFOUND 2015

⁵⁵ L. 92/2012, art. 4, comma 24.

⁵⁶ Un'articolata classificazione dei congedi parentali (*parental leaves*) è elaborata da MOSS 2014.

⁵⁷ D. Lgs. 151/2001, art. 32.

⁵⁸ D. Lgs. 80/2015 (*Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*), art. 8.

Sul versante della flessibilità, il decreto attuativo del c.d. *Jobs Act* sul riordino delle tipologie contrattuali ha riconosciuto al lavoratore il diritto di chiedere, una volta sola, in alternativa al congedo parentale ed entro i limiti di fruizione di quello ancora spettante, la trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale con riduzione dell'orario non superiore al 50%⁵⁹. Inoltre, in via sperimentale, è stata accordata la possibilità a tutti i genitori, a prescindere da quanto previsto dalla contrattazione collettiva, di godere del congedo parentale su base oraria⁶⁰. Sul versante del trattamento economico, mentre il regime previgente stabiliva che l'indennità sostitutiva, pari al 30% della retribuzione, potesse essere corrisposta solo se il congedo veniva richiesto entro il compimento dei primi tre anni di vita del bambino, ora il termine di tre anni è stato innalzato a sei⁶¹. Anche in questo caso, tuttavia, si tratta di una misura sperimentale, applicabile esclusivamente fino alla fine dell'anno in corso, trascorso il quale torneranno in vigore le vecchie norme previste dal T.U. del 2001 (D. Lgs. 151/2001), salvo un successivo intervento finanziario a copertura dei costi.

È difficile prevedere se queste recentissime modifiche, peraltro introdotte solo in via temporanea (a parte quelle relative al *part-time*), sortiranno effetti migliori; per il momento è ragionevole sostenere che proprio la scarsa flessibilità nella modalità di fruizione e la ridotta copertura economica che finora hanno caratterizzato il sistema italiano dei congedi parentali, uniti ovviamente a motivi di carattere culturale e alla scarsa informazione, spiegherebbero il ridotto impiego di questo strumento da parte dei padri italiani (nonostante il riconoscimento di alcune forme di incentivo nella durata del congedo). Secondo stime ISTAT relative al 2010, meno del 7% dei lavoratori italiani aventi diritto ne ha fatto richiesta⁶², contro il 30% della media europea, il 70% della Svezia e il 90% della Norvegia⁶³.

Il fatto che in Italia siano soprattutto le lavoratrici madri ad avvalersi del congedo parentale – anche perché tipicamente sono quelle che guadagnano meno in famiglia e dunque, vista l'indennità economica così contenuta, conviene che siano loro a restare a casa – rende questo strumento inadeguato rispetto al perseguimento dell'obiettivo dichiarato della redistribuzione delle responsabilità di cura tra i genitori. Al contrario, l'effetto che si produce è di segno contrario e coincide con la specializzazione delle madri nelle attività di *caregiver*. Una specializzazione di ruolo che tende a protrarsi e consolidarsi negli anni, anche per il concorrere di due fenomeni tipicamente italiani che non trovano riscontro in altre realtà europee: il primo, documentato in alcune ricerche sull'uso del tempo di donne e uomini in corrispondenza della fase riproduttiva, è dato da un drastico aumento del numero di ore dedicate al lavoro esterno da parte dei padri subito dopo la nascita di un figlio⁶⁴; il secondo consiste invece nella mancata ripresa dei tassi di occupazione femminile quando i figli sono più grandi. Specie attorno a questo secondo fenomeno si è concentrata l'attenzione delle economiste, i cui studi confermano come sia quasi impossibile per le donne italiane uscire temporaneamente dal mercato del lavoro quando i figli sono piccoli per rientrarvi successivamente⁶⁵.

Al di là degli obiettivi dichiarati, gli scopi di fatto perseguibili attraverso lo strumento del congedo (facoltativo) parentale in Italia sono dunque quelli espressi dai due principi del diritto di matrice più tradizionale: protezione della maternità e divieto di discriminazione in base al sesso. Riguardo a questo secondo obiettivo o principio, se lo scopo è tutelare l'offerta di lavoro femminile, evitando che le donne siano costrette a rinunciare al proprio lavoro perché madri di bambini piccoli, non bisogna

⁵⁹ D. Lgs. 81/2015 (*Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*), art. 7.

⁶⁰ D. Lgs. 80/2015, art. 7, lett. b).

⁶¹ D. Lgs. 80/2015, art. 9.

⁶² ISTAT 2011a.

⁶³ BJØRNHOLT 2011.

⁶⁴ Così MENCARINI, TANTURRI 2012, spec. 25.

⁶⁵ VILLA 2006, spec. 354; PESCAROLO 2007.

sottovalutare quanto emerge da studi empirici, ossia che, come già rilevato in relazione ai congedi di maternità, congedi genitoriali molto lunghi, quando sono fruiti da uno solo dei genitori (in questo caso la madre che prima ha goduto del congedo obbligatorio e poi del congedo parentale) possono avere conseguenze negative di medio e lungo periodo sulle *chances* professionali, compromettendo anche la continuità occupazionale. È ovvio che sul prodursi di questi effetti tendono a incidere, almeno in Italia, anche altri fattori, quali la rigidità nell'organizzazione del lavoro retribuito e una scarsa integrazione tra il sistema dei congedi e il sistema dei servizi pubblici a favore dell'infanzia⁶⁶.

5. *Concludendo*

L'eguaglianza di genere nel mondo del lavoro e nell'ambito delle relazioni familiari non sembra una direttiva fondamentale nella regolazione giuridica dei congedi genitoriali in Italia.

L'analisi sin qui svolta mostra, infatti, come il sistema dei congedi nel nostro diritto interno, anche per il concorrere di fattori legati a caratteristiche dell'organizzazione sociale e del lavoro, si dimostra funzionale soprattutto all'obiettivo della protezione della famiglia *dal* lavoro (attraverso il principio di tutela della maternità), operando quasi esclusivamente come strumento di conciliazione di ruoli femminili. E, peraltro, non per tutte le madri lavoratrici: già si è detto, a proposito del congedo obbligatorio di maternità, come esso costituisca una garanzia appannaggio delle sole occupazioni "sicure", destinata a lasciar fuori le molte donne, spesso giovani in età fertile, che affollano il mercato del lavoro precario. Altrettanto può dirsi per il congedo facoltativo parentale. Anzi, uno studio del 2009 ha stimato che circa metà delle lavoratrici parasubordinate con meno di 50 anni non sarebbe in grado di soddisfare i requisiti contributivi richiesti per accedere all'indennità di maternità facoltativa⁶⁷. E anche soddisfacendo i requisiti, la dimensione ridotta di tale indennità induce di fatto molte madri lavoratrici a optare per altre soluzioni conciliative: tipicamente il *part-time* (principale responsabile del divario retributivo di genere)⁶⁸ e/o, a fronte di una non sempre soddisfacente offerta di servizi pubblici per la prima infanzia⁶⁹, l'affidamento alle reti familiari, secondo l'espedito tipico del *welfare* familista o ancora, per chi può permetterselo, l'esternalizzazione delle attività di cura e domestiche. In questo modo le donne possono ridurre il proprio coinvolgimento in tali attività e tornare al lavoro, ma senza una corrispondente redistribuzione di ruoli e di responsabilità all'interno della coppia⁷⁰.

Del resto se, come si è detto, i congedi costituiscono un'arma a doppio taglio nei confronti dell'occupazione femminile (facilitandola o, al contrario, compromettendone la continuità nel caso di congedi molto lunghi)⁷¹, la disciplina italiana in materia penalizza fortemente i padri e, nonostante alcuni importanti contributi della giurisprudenza costituzionale e di merito nella direzione di estendere ai lavoratori di sesso maschile alcune forme di garanzie (ad esempio a favore dei lavoratori autonomi)⁷², si rileva incapace di incidere sul piano di una maggiore simmetria nelle relazioni familiari. Al contrario l'esito a cui spesso approda, lo si è visto, è di rilegittimare la centralità accidentale e domestica del ruolo femminile.

⁶⁶ ISTAT 2011b.

⁶⁷ BERTON, RICHIARDI, SACCHI 2009, 192-193, citato da VILLA 2010.

⁶⁸ Non a caso, il più ampio repertorio di decisioni rese dalla Corte di Giustizia in tema di trattamenti retributivi discriminatori negli ultimi anni si concentra proprio attorno a questa figura contrattuale: v. GUAGLIANONE 2013.

⁶⁹ ISTAT 2011b.

⁷⁰ MENNITI, DEMURTAS 2012, 30. V. anche FANLO CORTÉS, POZZOLO 2013.

⁷¹ MAZZUCHELLI 2011, spec. 39.

⁷² V. i contributi raccolti in CALAFÀ 2007, in particolare BORELLI 2007. V. anche lo studio di SAVINO 2011.

Siamo dunque ben lontani dal già citato modello di *gender arrangement* “a doppio reddito-doppia cura” (*dual earner-dual carer*) elaborato da Janet Gornick e Marcia Meyers: un modello non esente da critiche, neppure da parte di esponenti del femminismo, che sottolineano come nel focalizzarsi sulla coppia eterosessuale con figli, esso trascurerebbe di considerare, oltre alla dimensione della cura nei confronti degli anziani, la realtà di molti individui che, pur non trovandosi in coppia, devono comunque bilanciare impegni professionali e responsabilità di cura⁷³. Non v'è dubbio che istituzioni attente ai processi di riproduzione sociale dovrebbero elaborare politiche che consentano anche alla famiglia monoparentale di conciliare il lavoro fuori casa con la cura dei figli – laddove questo accade, come in alcuni paesi scandinavi, i tassi di occupazione femminile sono più alti e le donne non sono costrette a rinviare le loro scelte di maternità. Tuttavia, ampliare il ventaglio delle soluzioni conciliative a modelli familiari diversi da quello tradizionale non implica la rinuncia all'obiettivo di un riequilibrio del tempo dedicato, rispettivamente, al lavoro retribuito e al lavoro di cura, all'interno di quella struttura – la coppia eterosessuale con figli – in cui ha avuto origine la divisione sessuata del lavoro, principale responsabile delle disuguaglianze di genere⁷⁴. Del resto, è proprio nel contesto della famiglia tradizionale che, come noto, tendono a perpetuarsi e riprodursi, più o meno surrettiziamente, tali forme di disuguaglianze⁷⁵.

⁷³ Così SARACENO, KECK 2011; ORLOFF 2008. Per un'attenta sintesi dei vari orientamenti critici emersi in relazione a questo modello: GAIASCHI 2014.

⁷⁴ CROMPTON 2006.

⁷⁵ OKIN 1989.

Riferimenti bibliografici

- ALTIERI G., FERRUCCI G., DOTA F. 2008. *Donne e lavoro atipico: un incontro molto contraddittorio, III Rapporto dell'Osservatorio permanente sul lavoro atipico in Italia*, Roma, Ires, 2008.
- BALLESTRERO M.V. 2009. *La conciliazione tra lavoro e famiglia. Brevi considerazioni introduttive*, in «Lavoro e diritto», 2009, 161 ss.
- BALLESTRERO M.V., DE SIMONE G. (eds.) 2009. *Persone, lavori, famiglie. Identità e ruoli di fronte alla crisi economica*, Torino, Giappichelli, 2009.
- BARBERA M. 2003. *The Unsolved Conflict: Reshaping Family Work and Market Work in the EU Legal Order*, in T. HERVEY, J. KENNER (eds.), *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 139 ss.
- BJØRNHOLT M. 2011. *Congedi di paternità, il record norvegese*, in «inGenere», 21 settembre 2011. Disponibile in: <http://www.ingenere.it/articoli/congedi-di-paternita-il-record-norvegese> (consultato il 20 ottobre 2015).
- BONIZZONI P., FALCINELLI D., MAGARAGGIA S. 2014. *Verso una conciliazione condivisa? Lavoro, famiglie e vita privata in un orizzonte di crisi*, in «AG About Gender. Rivista internazionale di studi di genere», 6, 3, 2014, I ss.
- BORELLI S. 2007. *Il padre lavoratore nella giurisprudenza costituzionale*, in CALAFÀ L. (ed.), *Paternità e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2007, 223 ss.
- BOSONI M.L. 2011. *Uomini, paternità e lavoro: la questione della conciliazione dal punto di vista maschile*, in «Sociologia e politiche sociali», 11, 2, 2011, 63 ss.
- CALAFÀ L. 2004. *Congedi e rapporto di lavoro*, Padova, Cedam, 2004.
- CALAFÀ L. (eds.) 2007. *Paternità e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2007.
- CONNELL R.W. 2005. *Masculinities*, Cambridge, Polity Press, 2005.
- CRESPI I. 2008. *Differenze di gender, famiglia e politiche di conciliazione in Europa: alcune riflessioni critiche*, in «Sociologia e politiche sociali», 11, 2, 2008, 9 ss.
- CROMPTON R. 1999. *Restructuring Gender Relations and Employment: the Decline of the Male Breadwinner*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- CROMPTON R. 2006. *Employment and the Family: The Reconfiguration of Work and Family Life in Contemporary Societies*, New York, Cambridge University Press, 2006.
- DEL BOCA D., MENCARINI L., PASQUA S. 2012. *Valorizzare le donne conviene*, Bologna, il Mulino, 2012.
- DEL RE A. 2012. *Questioni di genere. Alcune riflessioni sul rapporto produzione/riproduzione nella definizione del comune*, in «AG About Gender. Rivista internazionale di studi di genere», 1, 1, 2012, 151 ss.
- DONATI P. 1999. *Lo Stato sociale in Italia*, Milano, Mondadori, 1999.
- DONATI P. 2005. *Quale conciliazione tra famiglia e lavoro? La prospettiva relazionale*, in ID. (ed.), *Famiglia e lavoro: dal conflitto a nuove sinergie*, Cinisello Balsamo, San Paolo, 2005, 31 ss.
- DOUCET A. 2006. *Do Men Mother?*, Toronto, Toronto University Press, 2006.
- ESPING-ANDERSEN G. 2009. *Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*, Cambridge, Polity Press, 2009.
- EUROFOUND 2015. *Promoting Uptake of Parental and Paternity Leave among Fathers in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015.

- FANLO CORTÉS I., POZZOLO S. 2013. *We want sex (equality). Crisi economica, riforme del mercato del lavoro e condizione delle donne in Europa*, in «AG About Gender. Rivista internazionale di studi di genere», 4, 2, 2013, I ss.
- FERRARINI T. 2006. *Families, States and Labour Markets*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.
- FRASER N. 1994. *After the Family Wage*, in «Political Theory», 22, 1994, 591 ss.
- GAIASCHI C. 2014. *Oltre il modello dual earner-dual carer: dalla conciliazione condivisa per tutt* alla conciliazione condivisa fra tutt**, in «AG About Gender. Rivista internazionale di studi di genere», 6, 3, 2014, 1 ss.
- GIULLARI S., LEWIS J. 2005. *The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care*, UNRISD, Social Policy and Development Programme, Paper n. 19, April 2005.
- GORNICK J.C. and MEYERS M.K. 2003. *Families that Work: Policies for Reconciling Parenthood and Employment*, New York, Sage, 2003.
- GUAGLIANONE L. 2013. *Lavoratrici subordinate e differenziali retributivi: disposizioni nazionali e recenti politiche comunitarie*, in «AG About Gender. Rivista internazionale di studi di genere», 4, 2, 2013, 1 ss.
- HEARN J., PRINGLE K. 2006. *European Perspectives on Men and Masculinities. National and Transnational Approaches*, New York, Palgrave, 2006.
- ILO 2014. *Global Report on Maternity and Paternity at Work. Law and practice across the world*, 2014, disponibile in: http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_242615/lang--en/index.htm (consultato il 5 giugno 2015).
- ISFOL 2012. *I congedi di paternità, un confronto in Europa*, a cura di V. VIALE, Roma, Isfol (Isfol Occasional Paper 2), disponibile in: http://archivio.isfol.it/DocEditor/test/File/2012/Editoria/IOP2_Congedi_di_paternit%C2%A0.pdf (consultato il 15 dicembre 2014)
- ISTAT 2007. *Essere madri in Italia*, in «Statistiche in breve», 17 gennaio 2007, disponibile in: http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20070117_00/ (consultato il 20 ottobre 2015).
- ISTAT 2011a. *La conciliazione tra lavoro e famiglia*, Roma, disponibile in: <http://www.istat.it/it/archivio/48912> (consultato il 20 ottobre 2015).
- ISTAT 2011b. *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Statistiche Report, Roma, disponibile in: <http://www.istat.it/it/archivio/129403> (consultato il 20 ottobre 2015).
- ISTAT 2014a. *Rapporto annuale 2014. La situazione del Paese*, Roma, disponibile in: <http://www.istat.it/it/archivio/120991> (consultato il 20 ottobre 2015).
- ISTAT 2014b. *Avere figli in Italia negli anni 2000. Approfondimenti dalle indagini campionarie sulle nascite e sulle madri*, Roma, disponibile in: <http://www.istat.it/it/archivio/147180> (consultato il 20 ottobre 2015).
- ITZCOVICH G. 2009. *I conflitti della conciliazione. Un'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in BALLESTRERO M.V., DE SIMONE G. (eds.), *Persone, lavori, famiglie. Identità e ruoli di fronte alla crisi economica*, Torino, Giappichelli, 2009, 113 ss.
- LA ROCCA D. 2014. *Differenza di genere e responsabilità di cura nell'ordinamento giuridico della crisi*, in «AG About Gender. Rivista internazionale di studi di genere», 6, 3, 2014, 139 ss.
- LEWIS J. 2001. *The Decline of the Male Breadwinner: Implications for Work and Care*, in «Social Politics», 8, 2, 2001, 152 ss.
- LEWIS J. 2009. *Work-Family Balance, Gender and Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009.
- MAZZUCHELLI S. 2011. *Moms & works: il complesso rapporto tra maternità e lavoro*, in «Sociologia e politiche sociali», 14, 3, 2011, 27 ss.

- MENCARINI L., TANTURRI M.L. 2012. *Usa del tempo tra lavoro e famiglia nel ciclo della vita: le peculiarità dell'Italia*, in ISTAT, *Usa del tempo e ruoli di genere. Tra lavoro e famiglia nel ciclo di vita*, Roma, 11 ss., disponibile in: http://www3.istat.it/dati/catalogo/20120705_00/Arg_12_43_Usa_del_tempo_e_ruoli_di_genere.pdf (consultato il 20 ottobre 2015).
- MENNITI A., DEMURTAS P. 2012. *Disuguaglianze di genere e attività domestiche*, IRPPS Working Papers, 47, disponibile in: <http://www.irpps.cnr.it/e-pub/ojs/index.php/wp/article/view/47> (consultato il 15 dicembre 2014).
- MERTON R.K. 1957. *Teoria e struttura sociale*, Bologna, il Mulino, 1959 (ed. or. *Social Theory and Social Structure*, New York, The Free Press, 1957).
- MILLER T. 2011a. *Making Sense of Fatherhood*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- MILLER T. 2011b. *Genere e responsabilità di cura. Una introduzione*, in «Sociologia e politiche sociali», 14, 3, 2011, 121 ss.
- MOSS P. 2014. *International Review of Leave Policies and Related Research*, disponibile in: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/ (consultato il 7 gennaio 2015).
- O'BRIEN M. 2009. *Fathers, Parental Leave Policies, and Infant Quality Life*, in «The Annals of the American Academy of Political and Social Science», 624, 190 ss.
- OKIN S.M. 1989. *Le donne e la giustizia. La famiglia come problema politico*, Bari, Dedalo, 1999 (ed. or. *Justice, Gender, and the Family*, Chicago, University of Chicago Press, 1989).
- ORLOFF A.S. 2008. *Should Feminists Aim for Gender Symmetry? Why a dual earner/dual caregiver society is not every feminist's utopia*, in GORNICK J.C., MEYER M.K. (eds.), *Gender Equality. Transforming Family Divisions of Labor*, New York, Verso, 2008, 129 ss.
- ORLOFF A.S. 2009. *Gendering the Comparative Analysis of Welfare States: An Unfinished Agenda*, in «Sociological Theory», 27, 3, 2009, 317 ss.
- OTTONELLI V. 2011. *La libertà delle donne. Contro il femminismo moralista*, Genova, il Melangolo, 2011.
- PESCAROLO A. 2007. *Lavoro, famiglia, welfare: la nuova Europa e la trasformazione italiana*, in NUNIN R. e VEZZOSI E. (eds.), *Donne e famiglia nei sistemi di welfare*, Roma, Carocci, 2007, 70 ss.
- PIAZZA M., PONZELLINI A.M. 2013. *Sei proposte per la maternità e la paternità*, in «inGenere », 23 gennaio 2013, disponibile in: <http://www.ingenere.it/articoli/sei-proposte-la-maternit-e-la-paternit> (consultato il 20 ottobre 2015).
- ROSSI G., MAZZUCHELLI S. 2011. *Paternità e maternità: quale relazione?*, in «Sociologia e politiche sociali», 14, 3, 2011, 5 ss.
- SACCO F. 2012. *Congedi e permessi a sostegno della maternità e della paternità. Diritti, obblighi, procedure*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2012.
- SARACENO C. 2006. *Usi e abusi del termine conciliazione*, in «Economia e lavoro», 40, 1, 2006, 31 ss.
- SARACENO C. 2010. *Nuovi padri, la legge, il congedo*, in «inGenere», 2 dicembre 2010, disponibile in: <http://www.ingenere.it/articoli/nuovi-padri-la-legge-e-il-congedo> (consultato il 20 ottobre 2015).
- SARACENO C., KECK W. 2011. *Towards an Integrated Approach for the Analysis of Gender Equity in Policies Supporting Paid Work and Care Responsibilities*, in «Demographic Research», 25, 11, 2011, 371 ss.
- SAVINO F. 2009. *La conciliazione condivisa tra diritto comunitario e diritto interno*, in BALLESTRERO M.V., DE SIMONE G. (eds.), *Persone, lavori, famiglie. Identità e ruoli di fronte alla crisi economica*, Torino, Giappichelli, 2009, 87 ss.

- SCARPONI S. 2014. *Il principio di eguaglianza uomo/donna fra divieti di discriminazione e promozione delle pari opportunità*, in EAD. (ed.), *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare e comparata*, Padova, CEDAM, 2014, 63-113.
- SCHULZE E., GERGORIC M. 2015. *Maternity, paternity and parental leave: data related to duration and compensation rates in European Union*, Directorate general for Internal Policies Policy Department C. Citizens' Rights and Constitutional Affairs Women's Rights & Gender Equality, disponibile in: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/509999/IPOL_STU\(2015\)509999_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/509999/IPOL_STU(2015)509999_EN.pdf) (consultato il 20 ottobre 2015).
- TANAKA S. 2005. *Parental Leave and Child Health across OECD Countries*, in «Royal Economic Society», 115, 2005, 7 ss.
- TRIFILETTI R. 2010. *I temi della conciliazione vita-lavoro, dal margine al centro del modello societario e dei contratti di genere*, in «Rassegna bibliografica. Infanzia e adolescenza», 10, 4, 2010, 5 ss.
- VALLAURI M.L. 2010. *La discriminazione di genere e i congedi parentali*, in SCIARRA S. (ed.), *Manuale di diritto sociale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 89 ss.
- VIALE V., ZUCCARO R. 2015. *I congedi a tutela della genitorialità nell'Unione europea. Un quadro comparato per rileggere il Jobs Act*, in «Working Paper ADAPT» (175), disponibile in: www.bolletinoadapt.it (consultato il 30 giugno 2015).
- VILLA P. 2006. *Famiglia, impresa e società: gli effetti delle politiche di conciliazione*, in SIMONAZZI A. (ed.), *Questioni di genere, questioni di politica*, Roma, Carocci, 2006, 63 ss.
- VILLA P. 2010. *La crescita dell'occupazione femminile: la polarizzazione tra stabilità e precarietà*, in «Lavoro e diritto», 3, 2010, 343 ss.
- WALL K. 2008. *I modelli di politiche relative ai congedi e l'articolazione lavoro/famiglia in Europa: una prospettiva comparativa*, in «Sociologia e politiche sociali», 11, 2, 2008, 59 ss.
- WITTENBERG-COX A., MAITLAND A. 2010. *Rivoluzione Womenomics. Perché le donne sono il motore dell'economia*, Milano, Gruppo 24 Ore, 2010.