



Osservazioni di Alleanza per l'Infanzia sugli art. 4 e 5 del disegno di legge “Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia”.

Introduzione

Una premessa generale è che il sostegno alla genitorialità e alla conciliazione devono avvenire principalmente tramite l'offerta di servizi di qualità e la predisposizione di organizzazioni e ambienti di lavoro amichevoli nei confronti di chi ha responsabilità di cura. Lo stesso vale anche nel caso in cui queste responsabilità si riferiscano a familiari parzialmente o del tutto non autosufficienti a causa di disabilità o grave fragilità dovuta all'età anziana, una questione apparentemente assente da questo disegno di legge.

Si ricorda, inoltre, che Alleanza per l'Infanzia ha già espresso il proprio parere sull'Art. 2 (introduzione dell'assegno unico) e sulla proposta di legge delega testo unificato AC 687 ad esso collegato, che per comodità si allega.

Art. 4 - congedi

Per quanto riguarda la questione dei congedi (art. 4), è opportuno prendere in considerazione i seguenti elementi:

Congedo di maternità.

L'analisi dei dati INPS mostra una diminuzione delle richieste di congedo dal 2012. Ciò è la conseguenza dell'andamento a) delle donne in età fertile; b) della fecondità; c) dell'occupazione femminile in termini sia di partecipazione, sia di distribuzione tra i vari tipi di contratto. Un'analisi più dettagliata (si veda il cap. 5 del rapporto Annuale INPS 2020), mostra che, nonostante l'importanza di a) e b), gioca un ruolo importante anche la tipologia contrattuale. La diminuzione delle richieste di congedo (quindi di maternità) sembra infatti dovuta in larga parte alla diminuzione delle lavoratrici impiegate dipendenti a tempo indeterminato che, pur essendo ancora la maggioranza di tutte le lavoratrici, sono la categoria contrattuale che relativamente più è diminuita a fronte di un aumento della occupazione femminile (una crescita che ha riguardato prevalentemente contratti temporanei). Una diminuita sicurezza delle condizioni di lavoro tende anche a ridurre la propensione a fare un figlio.

Si osserva, inoltre, che vi è tuttora una grande difformità sia nella capacità di supplire appieno alla mancanza di reddito connessa alla gravidanza, sia nel sistema di informazioni e nella prontezza degli interventi. In linea generale, se il rapporto di lavoro è alle dipendenze, si ha diritto all'indennità se si è occupate (o coperte da ammortizzatori sociali per la disoccupazione) all'inizio del congedo. Le lavoratrici con contratti a termine, quindi, sono tutelate solo se hanno un contratto attivo

all'inizio del congedo. Se invece si è lavoratrici autonome, il diritto all'indennità è subordinato a un pregresso contributivo, che può essere definito in giornate (lavoro agricolo e lavoro dello spettacolo) o in ammontare di contributi versati. Per chi non è una lavoratrice dipendente, quindi, ottenere l'indennità non è mai qualcosa di automatico. È mancata un'integrazione organica delle aggiunte successive, con diverse conseguenze che si stanno facendo sentire sempre di più in un mercato del lavoro fluido e frammentato, in cui spesso è necessario svolgere più lavori (più lavori autonomi o anche lavori che sono sia dipendenti, sia autonomi). Le gestioni restano infatti rigidamente distinte: quanto versato in una gestione non serve nel momento in cui si passa a un'altra gestione, né può essere cumulato se si è in parallelo su due gestioni. Chi ha un lavoro instabile ne è esclusa o ha una indennità irrisoria. Si rilevano differenze anche nelle modalità di erogazione, puntuali per le dipendenti, generalmente in forte ritardo per le altre.

Congedo di paternità

Al momento attuale è ottenibile solo dai lavoratori dipendenti nel settore privato. Analizzando i dati INPS, si osserva un andamento in crescita delle richieste, in controtendenza con il congedo di maternità, a indicare un consolidamento della sua legittimazione culturale (non è obbligatorio prenderlo). Esse riguardano nella grande maggioranza lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, il cui numero, a differenza che per le donne, è aumentato negli anni sul totale degli occupati maschi. Sono aumentati soprattutto, molto in termini assoluti e relativi, i congedi chiesti dagli operai qualificati. Confrontando il trend dell'occupazione con quello dei benefici erogati, si evince come la crescita dei benefici non sia solamente dovuta alla crescita del numero di padri lavoratori. Vi è dunque anche una crescita nella propensione a fruire del beneficio da parte dei padri italiani, anche se rimangono in numero molto ridotto rispetto al totale delle nascite.

Va rilevato che la possibilità di estendere di un giorno il congedo di paternità se la madre rinuncia ad un giorno di congedo di maternità è poco fruito (nel 2018 l'hanno utilizzata 4524 padri tra i 123.142 che hanno preso il congedo). Ciò è probabilmente dovuto anche al fatto che non tutti i padri hanno una compagna lavoratrice che può cedere un giorno del proprio congedo.

Purtroppo i dati disponibili non consentono di verificare né questo particolare punto, né se la propensione a prendere il congedo di paternità vari a seconda dello status occupazionale della madre e del numero d'ordine del figlio/a neonato/a.

Rimane, inoltre, aperta la questione della inadempienza del Ministero della PA che non ha ancora approvato la norma che consente anche ai dipendenti della PA di accedere al congedo di paternità e l'esclusione dallo stesso dei lavoratori autonomi e nella Gestione separata.

Congedo parentale

L'INPS ha erogato 2.163.930 congedi nel periodo 2012-2018, di cui 1.830.111 a favore delle madri e 333.819 dei padri. Dalle analisi descrittive si evince un leggero trend crescente nell'erogazione dei benefici, sia a favore delle madri sia, in maggior misura, a favore dei padri, probabilmente a motivo della maggiore flessibilità introdotta negli anni nell'utilizzo dei congedi (part time verticale e orizzontale) e soprattutto dell'innalzamento dell'età dei figli per i quali può essere chiesto.

I congedi parentali sono richiesti, da padri e madri, più nel Nord-Ovest, meno nel Mezzogiorno (a parità di tasso di occupazione) e più tra gli ultra34enni. Al contrario, padri e madri più giovani mostrano un tasso decrescente di utilizzo (anche perché sono maggiormente concentrati nei contratti di lavoro a tempo determinato). Sono quindi vulnerabili non solo a un mancato rinnovo nel caso di assenze protratte, o brevi e ripetute, ma anche alla forte perdita di reddito che comporta il congedo parentale.

Incoraggiare la condivisione tendenzialmente paritaria del congedo parentale e un suo uso flessibile, oltre a garantire ai bambini un tempo di cura genitoriale lungo, contribuirebbe a ridurre in parte la *child penalty* pagata dalle madri rispetto sia ai padri, sia alle non madri, in termini di ore e settimane lavorate nel corso degli anni, quindi di salario e di ricchezza pensionistica. Favorirebbe anche una maggior condivisione della cura dei figli lungo tutto il periodo della crescita, a vantaggio dei figli.

Nel Mezzogiorno (stante il basso tasso di occupazione femminile) sono comparativamente più i padri che le madri a prendere il congedo genitoriale.

Non è chiaro perché il congedo parentale sia di durata e periodo di fruibilità diverse per le lavoratrici/lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi e a quelli iscritti alla gestione separata. Per i primi è di 10 mesi complessivi per la coppia, di cui nessun dei genitori può prenderne più di 6, elevabili a 11 mesi complessivi se il padre prende almeno tre mesi consecutivi, utilizzabili entro il 12esimo anno di età, per i secondi (autonomi e gestione separata) sono sei mesi complessivi, fruibili entro i primi tre anni di vita.

Anche in questo caso, la mancanza di dati sulla composizione familiare dei beneficiari e sullo status occupazionale dell'eventuale partner non consente di verificare quali contesti familiari favoriscano, o siano più propensi alla condivisione dei congedi. Per avere questi dati, importanti per il disegno e il monitoraggio delle politiche, occorrerebbe verificare con l'INPS la possibilità di raccogliere questo tipo di dati tramite la documentazione che viene richiesta, e/o con l'ISTAT e l'INPS insieme la possibilità di collegare varie fonti di dati.

Permessi legge 104 e congedo straordinario

I lavoratori dipendenti che assistono un/a figlio/a con disabilità grave possono fruire del prolungamento del congedo parentale o in alternativa di 2 ore al giorno fino ai 3 anni; del prolungamento del congedo parentale o di 3 giorni al mese di permesso per figli in età tra 3 e 12 anni; di 3 giorni al mese per figlio di età superiore ai 12 anni o parente fino al 2° grado; di massimo 2 anni di congedo straordinario retribuito. L'indennità è al 100% fino a un massimale. A differenza dei congedi parentali, questo tipo di congedi sembra fruito in modo equilibrato tra uomini e donne. Nel 2018, hanno fruito di permessi ex legge 104 213.943 uomini e 202.029 donne, di congedo straordinario 22.967 uomini, 32.562 donne.

Art. 5 – sostegno occupazione donne e armonizzazione

Per quanto riguarda il sostegno all'occupazione delle donne e l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro (art. 5), va innanzitutto osservato che, benché le difficoltà di conciliazione e il modo sproporzionato con cui queste vengono scaricate sulle donne costituiscano un vincolo importante alla partecipazione al mercato del lavoro, esse non esauriscono le cause della ridotta partecipazione femminile al mercato del lavoro. Queste, infatti, hanno a che fare sia con le caratteristiche della domanda di lavoro a livello nazionale e territoriale, sia con l'esistenza di stereotipi che non solo favoriscono le discriminazioni nel mercato del lavoro, ma scoraggiano le ragazze a intraprendere percorsi di studi tradizionalmente maschili (ad esempio nelle discipline STEM).

Non si può pretendere che la complessa questione del sostegno all'occupazione femminile possa essere affrontata in maniera esaustiva nell'ambito di un disegno di legge che ha per tema il sostegno e la valorizzazione della famiglia.

Nell'ambito di questo disegno di legge sembra piuttosto opportuno concentrare l'attenzione sui problemi di conciliazione famiglia-lavoro sperimentati da chi ha forti responsabilità di cura familiare, i genitori con figli piccoli (o chi desidera averne) e in particolare le madri, stante la prevalente divisione del lavoro, e coloro che hanno familiari gravemente non autosufficienti.

È infatti indubbio che la questione della conciliazione famiglia-lavoro rivesta un ruolo importante per le donne con responsabilità familiari. Basti pensare ai dati ISTAT che segnalano come ci sia un 20% strutturale di donne che esce dal mercato del lavoro per motivi di famiglia, ai dati dell'Ispettorato del lavoro che indicano che oltre il 70% delle dimissioni volontarie è di donne per cause di maternità e, infine, alla recentissima analisi dei dati INPS che documenta i consistenti costi di medio e lungo (a 15 anni) periodo per le donne, in termini di salario e di ricchezza pensionistica, della maternità non solo rispetto alla paternità, ma anche rispetto al non avere figli, a causa soprattutto della riduzione delle ore e settimane lavorate e del passaggio al part time.

Per affrontare questa cruciale questione occorre in primo luogo non definirla come un problema delle donne, salvo rischiare di cristallizzare proprio quella divisione del lavoro e delle responsabilità che è causa sia delle difficoltà di conciliazione, sia dei divari tra madri e non madri e tra madri e padri. La questione dei bisogni di tempo, servizi, flessibilità dovuta ai bisogni di chi ha responsabilità di cura deve essere posta come questione che riguarda, deve riguardare, donne e uomini. E le politiche di conciliazione devono mirare a favorire una redistribuzione del lavoro di cura non solo tra famiglia e servizi, ma anche tra donne e uomini (come timidamente si inizia a fare nel caso dei congedi).

In secondo luogo, oltre che sul piano dei servizi e dei congedi, occorre agire anche a livello delle politiche aziendali. Ad esempio, il Rapporto sull'andamento dei premi di produttività del Ministero del Lavoro registra che la decontribuzione per le misure di conciliazione dei tempi di vita e lavoro dei dipendenti dei contratti aziendali e territoriali, al 14 settembre 2020, concerneva 4.461 dichiarazioni, su un numero complessivo di dichiarazioni compilate che è stato di 57.393. Un numero apparentemente non grande. Ma va segnalato che il Rapporto Welfare Index PMI 2020 riporta che il 63,3% delle PMI ha attuato almeno un'iniziativa dell'area conciliazione tra le misure organizzative, sostegno alla genitorialità e facilitazioni per il lavoro. Anche il Secondo rapporto sulla contrattazione di II° Livello realizzato da CGIL e Fondazione Di Vittorio e l'analogo Rapporto OCSEL della CISL segnalano come le politiche di conciliazione famiglia-lavoro siano una quota, certo piccola (al massimo il 7%), ma in crescita degli accordi aziendali. Sarebbe opportuno avere un quadro più completo di queste iniziative, dei loro obiettivi e strumenti, delle caratteristiche dei lavoratori e lavoratrici coinvolti. Analogamente, sarà opportuno un monitoraggio, e la messa a disposizione dei dati, dell'esito del bando #conciliamo del Dipartimento per le politiche per le famiglie.

Osservazioni

Sulla base dei dati e dell'analisi sinteticamente sopra riportati, avanziamo le seguenti osservazioni e proposte agli art. 4 e 5 del disegno di legge.

Relativamente all'art. 4 (Delega al Governo per la disciplina dei congedi parentali e di paternità):

- Va chiarito che cosa s'intenda per 'flessibilizzazione dei congedi genitoriali', dato che oggi già possono essere utilizzati in modo molto flessibile.
- Va chiarito che cosa s'intenda con il *comma c*, dato che oggi i mesi non cedibili sono 4 su 10.
- Il Ministro della P.A. deve approvare al più presto la norma che individui e definisca gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina del congedo di paternità anche ai propri dipendenti che, in assenza di tale norma, al momento ne sono esclusi.
- Rimane aperta la questione dei congedi (e del loro finanziamento) per le diverse figure di lavoratori/lavoratrici autonomi, non dipendenti, oltre che per gli stessi lavoratori/lavoratrici dipendenti con contratti di lavoro a termine, a volte anche molto brevi.

Per quanto riguarda specificamente le lavoratrici e i lavoratori autonomi e iscritti alla gestione separata si propone che:

- la durata dei congedi parentali sia di 6 mesi (e non 3) per ciascun genitore, con un massimo di 10 mesi (non 6 mesi come attualmente) per la coppia di genitori, con le stesse condizioni di accesso e di cedibilità previste per i dipendenti;
 - i congedi possano essere fruiti entro i 12 anni e non i 3 anni del figlio;
 - ci sia il riconoscimento del congedo anche in caso di affidamento non finalizzato all'adozione (attualmente agli iscritti alla GS è riconosciuto solo per affidamento preadottivo). Per entrambi si chiedono le stesse condizioni previste per i dipendenti: 6 mesi sino a 12 anni dall'ingresso del bambino in famiglia, entro la maggiore età (non 6 mesi entro 3 anni);
 - ci siano degli extra-congedi nelle situazioni di malattia dei figli sopra i 5 gg., fruibili da entrambi i genitori (sempre al 30%);
 - sia riconosciuto il congedo di paternità nella durata prevista per i lavoratori dipendenti;
 - che venga valutata la praticabilità di rendere possibile il cumulo dei contributi. Attualmente le gestioni rimangono rigidamente distinte e quanto viene versato in una gestione non serve nel momento in cui si passa a un'altra, né può essere cumulato se si è in parallelo su due gestioni;
 - relativamente al finanziamento di queste misure, nel caso degli/delle iscritti/e alla gestione separata non dovrebbe essere necessario aumentare l'attuale livello di contribuzione. Dalle ultime rilevazioni disponibili risulta che solo la metà di quanto versato per la parte assistenziale (0,72% dell'imponibile) è restituito sotto forma di prestazioni. La situazione va verificata e discussa con le categorie nel caso delle lavoratrici/lavoratori autonomi.
-
- Per tutti, va alzato il livello di indennizzazione del congedo parentale, per consentire anche a chi ha redditi modesti di fruirne e per incentivare i padri a utilizzarne una parte.
 - Bene che non si distingua per stato civile dei genitori, ma nulla si dice rispetto ai genitori dello stesso sesso che, anche quando sono riconosciuti come tali da qualche sentenza, hanno diritto al congedo genitoriale solo se sono identificati non solo come genitore biologico, ma come padre o madre, distintamente. Ciò costituisce una discriminazione non solo verso questi

genitori, ma verso i loro figli, che in questo modo si vedono riconosciuto un minor diritto al tempo genitoriale.

- Va definito un termine di tempo entro cui il congedo di paternità viene portato a 10 giorni, e inoltre se viene concepito come obiettivo finale o come una tappa intermedia in vista di ulteriori allungamenti.
- Per quanto riguarda le 5 ore previste di permesso retribuito per colloqui scolastici per la partecipazione attiva al percorso di crescita (comma 2 lettera b) si chiede di incrementare il monte ore previsto in quanto non è assolutamente sufficiente allo scopo.
- Nulla si dice circa i congedi per responsabilità familiari diverse dalla cura di figli piccoli (familiari con disabilità, anziani fragili), nonostante la Direttiva europea sui congedi del 2017 vi faccia esplicito riferimento. Un riordino dei congedi dovrebbe tenere in considerazione l'intero ciclo di vita. In questa ottica, un primo passo è l'estensione anche ai lavoratori/lavoratrici autonomi/e e a quelli/e iscritti alla gestione separata dei congedi per la cura di familiari con disabilità o anziani fragili ex lege, n. 104 (che prevede 3 giornate al mese retribuite).

Per quanto riguarda l'art. 5 (Delega al Governo per incentivare il lavoro femminile e l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro):

Si tratta di un articolo problematico nella concezione, a partire dalla titolazione troppo ambiziosa e che esula dall'ambito di un disegno di legge sul sostegno alle famiglie. Sembra più opportuno titolarlo *"Delega al Governo per il sostegno alle lavoratrici e lavoratori con responsabilità di cura e all'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro"*.

In quest'ottica, concordiamo con il contenuto del comma 2, lettere a) e b)

Per quanto riguarda la lettera c) del medesimo comma, ci sembra paradossale incentivare le aziende che osservano i contratti nazionali, come se questo fosse opzionale. Sarebbe più opportuno incentivare quelle aziende che introducono misure che vanno al di là dei contratti nazionali stessi rispetto al tema della conciliazione famiglia-lavoro attraverso la contrattazione di secondo livello.

Le lettere d) ed e) appaiono invece fuori contesto rispetto all'argomento della proposta di legge, mentre sono riduttive rispetto all'obiettivo del sostegno all'occupazione femminile.

Ulteriori osservazioni sul testo di legge

Va inserita la questione del sostegno, anche nell'ottica della conciliazione e dell'armonizzazione dei tempi di vita, a chi ha responsabilità di cura verso familiari con gravi disabilità e/o non autosufficienti.

Andrebbe introdotta a livello normativo una esplicita richiesta di raccolta di dati all'INPS, eventualmente reintegrando quelli già raccolti, relativamente a) all'utilizzo dei congedi di maternità, paternità, parentali, ex articolo 33, comma 3, legge 5 febbraio 1992, n. 104, non solo in termini numerici e distinti per sesso, ma per composizione familiare e status occupazionale dell'eventuale partner. Questi dati dovrebbero essere resi pubblici e accessibili. Un'analoga richiesta andrebbe fatta al Ministero del lavoro per i dati sull'andamento dei premi di produttività e alla contrattazione di secondo livello relativamente all'ambito della conciliazione famiglia-lavoro.

Sempre sulla questione dei congedi, al fine di avere un quadro complessivo dell'esistente e di valutare l'eventuale necessità di ulteriori coperture, è anche necessario chiedere all'INPS la disponibilità di dati analitici in relazione al finanziamento e alla spesa, articolati per voce di finanziamento e beneficiari dei congedi: a quanto ammonta il gettito del contributo per la maternità

(sia per i lavoratori dipendenti, sia per i parasubordinati e autonomi), quanto è la spesa per i congedi di maternità e per i congedi parentali, e quindi quanto è il contributo della fiscalità generale (se vi è) per ciascuna tipologia di beneficiari.

In relazione alle azioni di innovazione organizzativa, nell'ottica della conciliazione famiglia/lavoro e al fine di rilanciare forme di sostegno, sarebbe molto utile avere inoltre dal Ministero del Lavoro dati relativi alla contrattazione collettiva di II livello che è stata depositata e ha avuto accesso agli stanziamenti ex D.lgs. n.80 del 2015, in relazione alle tipologie di aziende, alle azioni proposte, ai target individuati.

Analogamente, sarà opportuno un monitoraggio, e la messa a disposizione dei dati, dell'esito del bando #conciliamo del Dipartimento per le politiche per le famiglie.

20 novembre 2020