



**PARIMERITO**  
CHI HA DETTO CHE NON CONTIAMO?

**IL CONGEDO  
DI MATERNITÀ E PATERNITÀ**

**POSITION PAPER**

# INDICE

<b>Scopo del documento .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Uno sguardo d'insieme .....</b>	<b>5</b>
<b>2. La legislazione italiana sui congedi .....</b>	<b>9</b>
2.1 I soggetti destinatari .....	9
2.2. Il congedo parentale .....	11
2.3. Che cos'è il congedo di maternità? .....	15
2.4. Il congedo di paternità .....	18
2.5. Il congedo nelle famiglie omogenitoriali: il grande vuoto normativo .....	19
2.6 Congedi e disoccupazione .....	21
2.7 Cosa prevede l'ordinamento giuridico italiano .....	24
2.8 Le ultime proposte di Legge .....	27
<b>3. Il congedo di maternità e di paternità in numeri .....</b>	<b>31</b>
3.1 Le beneficiarie e i beneficiari .....	31

**Pubblicato il 30/01/2023**

3.2 I costi a carico dell'INPS .....	33
3.3 I costi a carico dei datori di lavoro .....	36
<b>4. Politiche e misure europee sui congedi .....</b>	<b>38</b>
4.1 Le misure previste a confronto .....	39
<b>5. Le riflessioni dell'Associazione Pari Merito .....</b>	<b>43</b>
5.1 L'articolo 37 della Costituzione e "l'essenziale funzione familiare" .....	45
5.2 Necessario ripensamento della figura paterna .....	49
5.3 Benefici della redistribuzione del congedo parentale .....	50
5.4 La questione dei genitori "intenzionali" .....	52
5.5 Differenze tra i contratti collettivi .....	54
<b>Fonti normative .....</b>	<b>56</b>
<b>Pubblicazioni .....</b>	<b>57</b>
<b>Articoli .....</b>	<b>58</b>
<b>Sitografia * .....</b>	<b>59</b>

Questo position paper rappresenta l'impegno di Pari Merito nel proporre una serie di riflessioni critiche riguardo le attuali misure previste per i congedi di maternità e paternità. In seguito alle modifiche normative e indicazioni attuative introdotte<sup>1</sup> si è, infatti, deciso di inquadrare il contesto attuale dei congedi in Italia, offrendo anche uno sguardo comparativo delle misure nei Paesi europei.

Il documento prende avvio da uno sguardo sulla complessa situazione socio-economica e demografica, che mina alla base una fruizione equa ed esaustiva dei congedi e termina con delle riflessioni riguardo la possibilità di ripensare e costruire un sistema più inclusivo e calato sulle esigenze dettate dalle nuove realtà familiari.

**Le posizioni dell'Associazione a riguardo sono guidate dalla coscienza condivisa che vi sia l'urgenza e la necessità concreta di strutturare una politica dei congedi universale, indipendente dalla tipologia di contratto e dalla posizione lavorativa o familiare ricoperta.**

<sup>1</sup> D.Lgs. 105/22 e indicazioni della circ. INPS n. 122 del 2022.

# 1. UNO SGUARDO D'INSIEME

La pandemia da Covid-19, il recente conflitto alle porte dell'Europa, il crescente aumento dell'inflazione e l'aumento dei prezzi legato ai problemi di approvvigionamento energetici rappresentano solo alcuni dei temi che aggravano i divari socio economici in Italia.

Il sistema-Paese sconta anni di mancata crescita e in una spirale che si autoalimenta vede un dilagante aumento della povertà<sup>2</sup>, salari stagnanti e progressivo ampliamento delle disuguaglianze.<sup>3</sup> In un simile scenario, per affrontare materie come politiche demografiche, natalità e sostegno alla maternità-genitorialità, bisogna necessariamente prendere in considerazione aspetti ampi e diversificati delle politiche pubbliche, da quelle legate al mercato del lavoro fino ad arrivare a welfare e servizi essenziali.



<sup>1</sup> D.Lgs. 105/22 e indicazioni della circ. INPS n. 122 del 2022.

<sup>2</sup> Report Istat, 2020/2021, "Condizioni di vita e reddito delle famiglie".

<sup>3</sup> Mikhail Maslennikov, (2023), "La disuguaglianza non conosce crisi", Report OXFAM

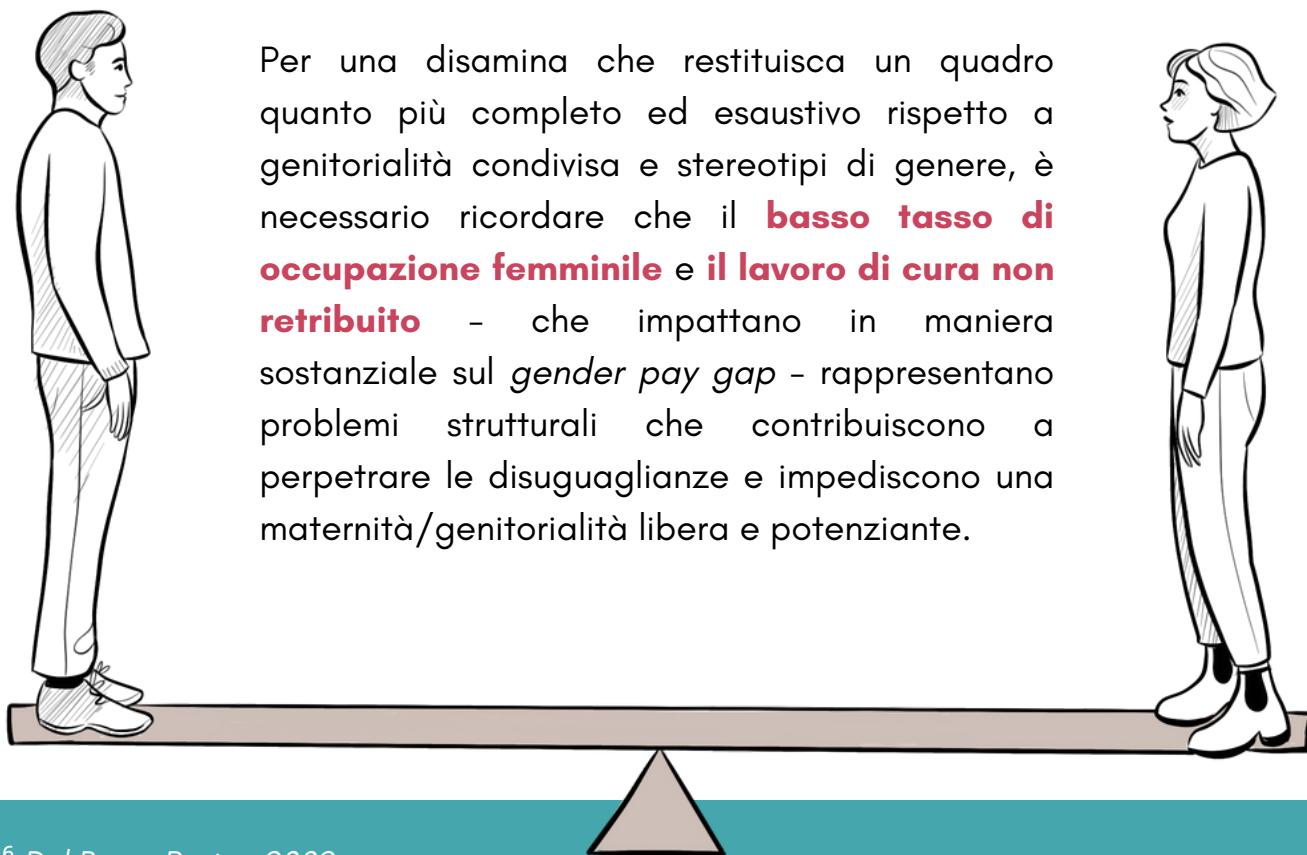
Le forti disparità stratificate nelle varie fasce della popolazione e i problemi strutturali del mondo del lavoro, legati a doppio filo ai divari territoriali e di genere, hanno ulteriormente esacerbato il quadro d'insieme e contribuito a creare un clima di generale sfiducia, precarietà e apprensione che rendono difficile pensare al futuro, soprattutto in ottica di "costruzione familiare". Importante ribadire, inoltre, che l'inverno demografico<sup>4</sup> che caratterizza il Paese non è di certo un fenomeno recente, ma l'instabilità e la mancata lungimiranza dei Governi ha prodotto negli anni, in maniera più o meno deliberata, indifferenza nei confronti di una questione tanto determinante.

Nell'impossibilità di analizzare una questione così complessa e articolata, ai fini di questa trattazione si sottolinea che **una piramide demografica ampiamente sbilanciata comporta "una serie di ripercussioni importanti sul mercato del lavoro, sull'economia, sui rapporti intergenerazionali in genere nonché sul sistema di welfare, previdenziale e pensionistico"**<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Report Istat, 2017, "Il futuro demografico del paese".

<sup>5</sup> A. Giordano, 2014, "L'Italia e i processi di globalizzazione. Quale spazio per l'Italia nella geografia del mondo globalizzato? Una riflessione su popolazione, investimenti e sostenibilità intergenerazionale".

*“Rispetto ai vicini europei, l’Italia sembra offrire il peggior tra i mondi possibili: da un lato un mercato del lavoro inefficiente, che da scarse opportunità alle donne e ai giovani, e dall’altro un welfare inadeguato, che non promuove e lascia ampio spazio alle disuguaglianze”<sup>6</sup>*

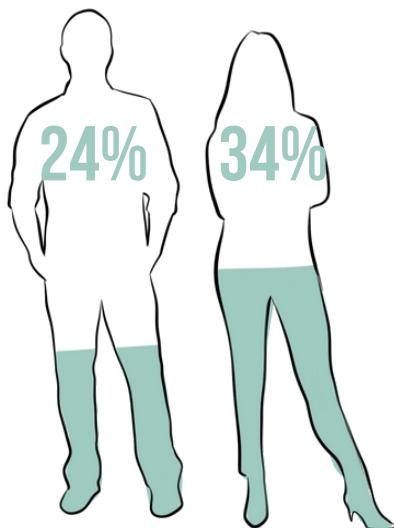


Per una disamina che restituisca un quadro quanto più completo ed esaustivo rispetto a genitorialità condivisa e stereotipi di genere, è necessario ricordare che il **basso tasso di occupazione femminile** e il **lavoro di cura non retribuito** - che impattano in maniera sostanziale sul *gender pay gap* - rappresentano problemi strutturali che contribuiscono a perpetrare le disuguaglianze e impediscono una maternità/genitorialità libera e potenziante.

<sup>6</sup> Del Boca, Rosina 2009.

Sono ormai note le statistiche che confermano che in Italia, secondo il *Gender Equality Index 2022*, le donne italiane impegnate nell'assistenza dei figli, dei nipoti, degli anziani o delle persone con disabilità sono il 34% rispetto al 24% degli uomini e queste svolgono mediamente 5 ore e 5 minuti di lavoro non retribuito di assistenza e cura al giorno contro la media 1 ora e 48 degli uomini<sup>7</sup>. Così, forti discriminazioni all'interno del mondo del lavoro, squilibri nei carichi di cura familiari, difficoltà a conciliare attività lavorative con impegni domestici e disparità salariale sono solo alcuni dei passaggi essenziali che vengono taciuti nel dibattito pubblico quando si affrontano le politiche di sostegno alla maternità e alla famiglia in generale.

% di donne e uomini italiani impegnati nell'assistenza dei figli, dei nipoti, degli anziani e delle persone con disabilità.



**“Per una ricercatrice fermarsi è impossibile, ci sono sempre i “lavori in corso”. Continuano ad arrivare richieste sulle attività. Io mi sono dovuta affidare al buon senso dei colleghi. Sono stata fortunata”**

**Helen, 37 anni, ricercatrice**

<sup>7</sup> Per un approfondimento sul tema cfr. Position Paper Pari Merito, 2022: [www.pari-merito.it](http://www.pari-merito.it).

# 2. LA LEGISLAZIONE ITALIANA SUI CONGEDI

## 2.1 I SOGGETTI DESTINATARI

Individuare i soggetti ai quali sono rivolti gli interventi legislativi in ambito di congedi parentali, di maternità e paternità, ci aiuterà a declinare al meglio le tipologie e le modalità di fruizione dei vari istituti.

Il legislatore si rivolge a:

**a) Coppie di lavoratori**, nella quale è possibile che coesistano:

- lavoratore/trice **dipendente**;
- lavoratore/trice **autonomo/a** (es. libera/o professionista che versa i contributi alla propria Cassa Previdenziale);



- lavoratore/trice **con Gestione Separata INPS**<sup>8</sup> (es. libera/o professionista non fornita di Cassa professionale);
- lavoratore/trice **sotto soglia**, ovvero sia avente un reddito individuale inferiore a 2,5 volte l'importo del trattamento minimo di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria che, nel 2021, era pari a € 515,58 mensili.

**b) Genitori soli**, in caso di morte/grave infermità dell'altro genitore, ovvero di abbandono/mancato riconoscimento o di affidamento esclusivo.



<sup>8</sup> La **Gestione separata** è un fondo pensionistico istituito presso l'INPS nel 1995, per assicurare la tutela previdenziale a categorie di lavoratori fino a quel momento escluse. Il sistema di calcolo della pensione è esclusivamente quello **contributivo**. Sono obbligati all'iscrizione alla Gestione separata i professionisti privi di cassa, i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e ulteriori categorie di lavoratori che sono state aggiunte con leggi successive alla L. n. 335/1995.

## 2.2. IL CONGEDO PARENTALE

Il **congedo parentale** è l'istituto principe di tutela genitoriale, non di semplice analisi a causa delle molteplici situazioni configurabili, nonché dei numerosi interventi normativi.

Consiste in un periodo di astensione - **facoltativo** e **indennizzato** - dal lavoro di un genitore, secondo tempi e modalità disciplinati dalla legge e dagli accordi sindacali.

La funzione di tale istituto è quella di garantire la presenza del genitore accanto al bambino, entro i primi 12 anni di vita e per un periodo complessivo tra i due genitori **non superiore a 10 mesi** (grazie alla riforma 2022, 11 mesi in caso di genitore solo).

Il periodo può essere fruito dai genitori anche **contemporaneamente.**

**NON PIÙ  
DI 10 MESI  
ENTRO I PRIMI  
12 ANNI  
DI VITA**

Tale diritto spetta:

- alla madre lavoratrice **dipendente** per un periodo continuativo o frazionato di massimo 6 mesi;
- al padre lavoratore **dipendente** per un periodo continuativo o frazionato di massimo **6 mesi, elevabili a 7** in caso di astensione dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato di almeno 3 mesi;

Le mensilità di astensione sono usufruibili come segue:

- 3 mesi **non trasferibili** per ciascun genitore (3 mesi per la madre e 3 mesi per il padre); cui si aggiungono
- 3 mesi, **trasferibili** tra i due genitori.

In questo periodo totale di 9 mesi (3+3+3) viene corrisposta un'**indennità pari al 30% della retribuzione**. Tuttavia, si anticipa che alcuni CCNL prevedono che il 1° mese di congedo parentale sia retribuito al 100 %.

Diverse sono le eccezioni alla regola summenzionata:

1. nel caso del **genitore solo**, come in precedenza definito, il periodotemporale massimo di astensione dal lavoro è di 11 mesi: 9 convenzionalmente riconosciuti a tutti e 2 ulteriori non indennizzati (a meno che si tratti di un lavoratore o una lavoratrice sotto soglia);

2. ai lavoratori iscritti alla **Gestione Separata INPS** vengono riconosciuti i 9 mesi (3+3+3 negli stessi termini di cui sopra) senza, tuttavia, periodi di congedo ulteriori non indennizzati, né tutele per il genitore solo;

3. i genitori **lavoratori autonomi** possono usufruire di massimo 3 mesi ciascuno **fino al primo anno di età del bambino**. Tale possibilità per i **padri lavoratori autonomi** è stata riconosciuta per la prima volta quest'anno con il d.lgs. n. 105/2022 prevedendo una possibile astensione di 3 mesi.

**Riportiamo un esempio<sup>9</sup>:**

**madre lavoratrice dipendente - padre iscritto alla Gestione Separata → se la madre fruisce di 6 mesi di congedo parentale indennizzato (3 obbligatori +3 trasferibili), il padre può fruire di massimo 3 mesi di congedo parentale (i 3 mesi obbligatori e non trasferibili), per un totale di 9 mesi di congedo indennizzato per entrambi i genitori. Nel caso in cui il padre fruisca di 6 mesi di congedo parentale, la madre può fruire di massimo 3 mesi di congedo indennizzato e di altri 2 mesi non indennizzati<sup>10</sup>.**

<sup>9</sup> Casistiche riportate nella Circolare INPS n° 122 /2022.

<sup>10</sup> Se la madre ha un reddito sotto soglia i due mesi verranno indennizzati.

In tema di recenti modifiche, nell'articolo 1, co. 359 della Legge di Bilancio<sup>11</sup> pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 29 Dicembre 2022 è stata introdotta la modifica all'articolo 34, co. 1 del *"T.U delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità"* che prevede **un mese aggiuntivo di congedo** alternativamente per uno dei due genitori, da usufruire entro i 6 anni di vita del bambino **con una indennità all'80% della retribuzione**. La circolare INPS n. 4 ha però specificato che potranno beneficiarne solo le madri e i padri che termineranno il congedo di paternità o maternità obbligatorio a partire dal 1° gennaio 2023<sup>12</sup>.

La proposta originaria presentata dalla maggioranza di Governo stabiliva l'estensione di tale misura alle sole madri escludendo deliberatamente la possibilità per i padri, previsione in aperta contraddizione con l'obiettivo di parificazione dei ruoli all'interno del nucleo familiare

<sup>11</sup> Articolo 1 comma 359 contenuto nel testo finale discusso in Assemblea dal 21 al 23 Dicembre 2022, "bollinato" dalla Ragioneria di Stato il 29/11/2022.  
(consultato a Dicembre 2022)

<sup>12</sup> Circolare INPS n. 4 del 16/01/2023.

## 2.3. CHE COS'È IL CONGEDO DI MATERNITÀ?

Il **congedo di maternità** è il periodo di astensione **obbligatorio** dal lavoro riconosciuto alle lavoratrici durante la gravidanza e il puerperio. Tale sospensione costituisce **un obbligo per il datore di lavoro e un diritto indisponibile per la lavoratrice**, che, dunque, non può rinunciare in nessun caso. L'obbligatorietà del congedo per le lavoratrici dipendenti è sancita dal Testo Unico sulla maternità e paternità (D.Lgs. 151/2001 di seguito "T.U.").



In particolare le categorie considerate da questo istituto sono: lavoratrici **dipendenti**, **disoccupate** o **sospese**<sup>13</sup>; lavoratrici **agricole** a tempo indeterminato e determinato<sup>14</sup>; lavoratrici addette ai **servizi domestici e familiari**<sup>15</sup>; lavoratrici a **domicilio** e lavoratrici **LSU** (lavori socialmente utili) o **APU** (attività di pubblica utilità)<sup>16</sup>. Ancora, **lavoratrici iscritte alla Gestione Separata INPS** e non pensionate<sup>17</sup>, per le quali la relativa indennità è riconosciuta a prescindere dall'effettiva astensione dall'attività lavorativa ed infine **lavoratrici dipendenti da amministrazioni pubbliche**<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> vd. art. 24 T.U.: (A) il congedo di maternità sia iniziato entro 60 giorni dall'ultimo giorno di lavoro, (B) il congedo di maternità sia iniziato oltre i predetti 60 giorni, ma sussiste il diritto all'indennità di disoccupazione, alla mobilità oppure alla cassa integrazione. Per le disoccupate che negli ultimi due anni hanno svolto lavori esclusi dal contributo per la disoccupazione, il diritto all'indennità di maternità sussiste, a condizione che il congedo di maternità sia iniziato entro 180 giorni dall'ultimo giorno di lavoro e che siano stati versati all'Inps 26 contributi settimanali negli ultimi due anni precedenti l'inizio del congedo stesso.

<sup>14</sup> Art. 63 T.U.: lavoratrici che, nell'anno di inizio del congedo, siano in possesso della qualità di bracciante comprovata dall'iscrizione negli elenchi nominativi annuali per almeno 51 giornate di lavoro agricolo.

<sup>15</sup> Art. 62 T.U.: Colf e badanti che abbiano 26 contributi settimanali nell'anno precedente l'inizio del congedo di maternità, oppure 52 contributi settimanali nei due anni precedenti l'inizio del congedo stesso (art. 62 del T.U.)

<sup>16</sup> Art. 65 T.U.

<sup>17</sup> Tenute a versare il contributo con l'aliquota maggiorata, prevista dalla legge, per finanziare le prestazioni economiche di maternità.

<sup>18</sup> Lavoratrici che percepiscono la relativa indennità, corrispondente al trattamento economico, dall'amministrazione cui appartengono, secondo quanto disposto dagli articoli 2 e 57 del TU.

Secondo quanto previsto dal T.U., il congedo di maternità ha una **durata di 5 mesi**, ripartiti con - relativa - flessibilità tra il pre e post parto. Il *congedo di maternità "standard"* viene usufruito dalla madre due mesi prima la data presunta del parto e tre mesi dopo (3+2). Alla madre è, tuttavia, concessa la possibilità di avvalersi del *congedo di maternità "flessibile"*, che prevede l'astensione dal lavoro nel mese precedente la data presunta del parto e nei quattro mesi successivi (1+4), oppure interamente nei cinque mesi successivi alla nascita.

Durante i periodi di congedo di maternità, la lavoratrice ha diritto a percepire un'**indennità a carico dell'INPS pari all'80% della retribuzione**. Tuttavia, la quasi totalità dei contratti collettivi prevede l'integrazione da parte del datore di lavoro in modo che l'indennità percepita sia pari al 100% della retribuzione media giornaliera<sup>19</sup>, questa può essere anticipata in busta paga dal datore di lavoro o pagata direttamente dall'INPS.

# 80% DELLA RETRIBUZIONE

<sup>19</sup> Per una consultazione nel dettaglio dell'elenco dei contratti collettivi si vada al link [Maternità nei CCNL](#).

## 2.4. IL CONGEDO DI PATERNITÀ

Specularmente al congedo di maternità è riconosciuto il **congedo di paternità obbligatorio**. Possono fruire di quest'ultimo i padri lavoratori dipendenti, privati e pubblici ad esclusione dei lavoratori autonomi e di quelli iscritti alla Gestione Separata. Il congedo di paternità ha una durata di **10 giorni** durante i quali il neo papà **ha l'obbligo di astenersi dal lavoro** e da fruire nell'arco temporale che va dai due mesi precedenti la data presunta del parto fino ai cinque mesi successivi alla nascita, anche durante il periodo di congedo di maternità. È possibile fruire del congedo anche frazionato in giorni ma non in ore. In caso di parto plurimo, la durata del congedo è aumentata a 20 giorni lavorativi. Si tratta di un diritto autonomo e, quindi, aggiuntivo rispetto al diritto della madre<sup>20</sup>.

Per i giorni di congedo di paternità obbligatorio è riconosciuta un'**indennità giornaliera a carico dell'INPS pari al 100% della retribuzione** anticipata dal datore di lavoro.

<sup>20</sup> Disciplinato dall'articolo 27-bis del Testo Unico maternità/paternità, decreto legislativo 151/2001 così come riformato dal D.Lgs. n. 105 del 2022.

## 2.5. IL CONGEDO NELLE FAMIGLIE OMOGENITORIALI: IL GRANDE VUOTO NORMATIVO

Una disamina accurata del congedo parentale non può non prendere in considerazione l'applicazione di tale diritto del lavoratore alle coppie omogenitoriali (composte da persone dello stesso sesso e con figli cresciuti all'interno della coppia). Se è vero che negli ultimi anni le relazioni tra coppie omosessuali sono state regolamentate, ciò non è avvenuto nella **relazione tra i figli e il genitore non biologico**, lasciando di fatto una lacuna normativa che il legislatore non ha ancora colmato. Attualmente, in Italia, è possibile ottenere il **riconoscimento** giuridico del figlio da parte del genitore non biologico attraverso "*l'adozione in casi particolari*", una soluzione criticata da molti perché, essendo un riconoscimento giuridico parziale, non rispetterebbe l'interesse supremo del minore. **Il genitore non biologico diventa quindi il genitore "intenzionale"**.



Una lacuna che ruota intorno al tema dell'omogenitorialità tocca, per forza di cose, anche il tema del congedo perché, di fatto, al genitore non biologico non vengono riconosciuti gli stessi diritti del genitore biologico. Nel 2020 il **Tribunale di Milano ha emesso una sentenza storica<sup>21</sup>** definendo discriminatoria la mancata garanzia del congedo parentale per il genitore non biologico che a tutti gli effetti è il genitore "intenzionale"<sup>22</sup>. **Di fatto, comunque, al genitore non biologico viene garantito lo stesso numero di giorni di permesso normalmente garantiti ai padri, cioè 10 giorni<sup>23</sup>.**

Negli ultimi anni, sempre più aziende hanno dato un esempio positivo, estendendo il congedo di paternità ai genitori all'interno di coppie omosessuali<sup>24</sup>. Benchè questi esempi siano da ritenersi importanti passi avanti nella nostra società, è altrettanto necessario sottolineare come i congedi parentali esistenti non siano in grado di garantire la piena applicazione del diritto alla genitorialità e che questo è vero tanto per le coppie eterosessuali, quanto per le coppie omosessuali, le quali subiscono già notevoli discriminazioni.

<sup>21</sup> Sentenza Trib. Ordinario Sezione lavoro di Milano, 12 novembre 2020, causa contro ATS Milano.

<sup>22</sup> Bellini D., 2021, "È discriminatorio rifiutare la richiesta di congedo parentale della lavoratrice madre nella famiglia omogenitoriale", Rivista Labor, Pacini Editore srl, Pisa.

<sup>23</sup> Poso V.A., 2020, "La mamma è sempre la mamma. La madre "intenzionale" unita civilmente alla madre biologica ha diritto ai congedi parentali e per la malattia del figlio così come è previsto per il padre lavoratore", Rivista Labor, Pacini Editore srl, Pisa.

<sup>24</sup> Paccariè Livia, 2022, "L'azienda Zeta Service, Milano, riconosce il congedo ai genitori "intenzionali" e lo estende per un totale di 40 giorni", articolo su HuffPost Italia.

## 2.6 CONGEDI E DISOCCUPAZIONE

Nell'ordinamento italiano esistono due previsioni volte al sostegno delle neo mamme prive di occupazione o con lavori non standard.

Il primo, (art. 74 del T.U.) consiste nell' *assegno di maternità dei comuni per le donne che non hanno diritto al congedo maternità dell'INPS* noto anche come **assegno di maternità di base** concesso alle madri disoccupate, senza alcuna copertura previdenziale (oppure entro un determinato importo fissato annualmente), che non beneficiano di alcuna indennità di maternità INPS prevista dal T.U.<sup>25</sup> e con ISEE non superiore a 17.747,58 euro. L'assegno per il 2022 è **fissato nella quota di 354,73 euro per 5 mesi** per un importo complessivo di 1.773,65 euro. La domanda va presentata presso il comune di residenza ed è pagato dall'INPS. Il numero di beneficiari nel 2020 è stato di 106.640, **in continuo calo** negli ultimi anni (127.228 beneficiari nel 2016)<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Circolare INPS n° 27 del 18-02-2022, Assegno Nucleo Familiare e di maternità dei Comuni: importi 2022. (visitato in data 22.01.23)

<sup>26</sup> INPS, Dicembre 2021, *Prestazioni a sostegno della famiglia*, Statistiche in breve, Aggiornamento all'anno 2021.



Il secondo (art. 75 del T.U.) è rappresentato dall' *assegno di maternità per lavori atipici e discontinui* anche detto **assegno di maternità dello Stato**<sup>27</sup>. Quest'ultimo consta di una prestazione previdenziale a carico dello Stato erogata direttamente dall'INPS per madri con lavori atipici (ad es. lavoro in somministrazione) e discontinui.

Per ottenere tale tutela è richiesto che siano state versate almeno tre mensilità di contribuzione per maternità in un periodo di tempo stabilito (e legato alla condizione lavorativa) precedente al parto o all'effettivo ingresso del bambino in famiglia per affidamento e adozione. L'assegno può essere richiesto anche dal padre in casi particolari, principalmente legati all'assenza della madre. L'importo è rivalutato ogni anno e nel 2022 è ammontato a 2.183,77 euro. Quest'ultimo non è cumulabile con l'assegno di maternità gestito dai comuni.

<sup>27</sup> Assegno di maternità dello Stato. (ultimo aggiornamento 14 giugno 2022), (visitato in data 22.01.23)

Preme evidenziare che una situazione di precarietà lavorativa, tra l'altro sempre più diffusa e duratura, rappresenta un ulteriore ostacolo al diritto alla maternità. In uno studio condotto da Francesca Modena e Fabio Sabatini (2010)<sup>28</sup> è stato dimostrato che le donne con un lavoro non-standard/precario hanno il 3% di probabilità in meno di pianificare una gravidanza rispetto alle donne assunte a tempo indeterminato.

Si ritiene necessario ed indefettibile, come verrà espresso in seguito, il ripensamento di uno strumento di sostegno universale adatto alla maggiore complessità e frammentarietà di situazioni che compongono la società attuale.



<sup>28</sup> Francesca Modena & Fabio Sabatini, 2010, "*I Would if I Could: Precarious Employment and Childbearing Intentions in Italy*", Department of Economics Working Papers 1013, Department of Economics, University of Trento, Italia.

## 2.7 COSA PREVEDE L'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO

L'istituto del congedo in Italia pone il suo fondamento nell'articolo 37 della Carta Costituzionale. Questo assicura alla lavoratrice l'adempimento della sua *essenziale funzione familiare*, nonché assicura alla madre e al bambino una *speciale adeguata protezione*<sup>29</sup>.



Fondamentale nei progressi avvenuti in tema conciliazione vita-lavoro e supporto alla co-genitorialità è la **Direttiva (UE) 2019/1158** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che ha abrogato la Direttiva 2010/18/UE del Consiglio.

<sup>29</sup> Si rimanda alla riflessione contenuta nel Par. 5.1. del presente documento.

Nella legislazione domestica con il **D.Lgs. 30 giugno 2022, n. 105<sup>30</sup>** viene recepita la Direttiva UE sopra citata e avviene l'introduzione dell'attuale congedo di **paternità**, della durata di 10 giorni, fruibile contemporaneamente alla madre e retribuito al 100%. È sempre tale intervento che dispone un incremento della durata del congedo parentale coperta dall'indennità del 30% da sei mesi a nove mesi, tre dei quali intrasferibili. Inoltre, viene ampliato il termine ultimo per fruire del congedo facoltativo indennizzato che passa dagli 8 ai 12 anni del bambino.

Tali istituti vengono estesi anche ai lavoratori **dipendenti delle pubbliche amministrazioni**, esclusi sino alla nuova previsione. Infine, si segnala l'integrazione di un **regime sanzionatorio pecuniario** di tutte le violazioni previste dal T.U. con la previsione tra queste **dell'esclusione dalla possibilità di conseguire la Certificazione di parità<sup>31</sup>**, se nei due anni precedenti alla richiesta, il datore di lavoro abbia negato o ostacolato il godimento di uno dei diversi istituti.

<sup>30</sup> Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, 20/06/2019, "Equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza" - attuazione direttiva (UE) 2019/1158 che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, G.U. n. 176 del 29 luglio 2022.

<sup>31</sup> La legge n. 162/2021 ha introdotto dal 1° gennaio 2022 la possibilità per le aziende di ottenere la **UNI PdR 125/22- Certificazione della parità di genere**, misura inserita dal Governo nella missione 5, «Inclusione e coesione» del PNRR, tra le politiche per il lavoro, destinando a questa finalità 10 milioni di euro. Per le aziende virtuose sconto dell'1% sui contributi fino a 50mila euro all'anno.

Il *corpus* di norme che disegnano i congedi come sopra illustrato, principale riferimento normativo in tema, è il già citato *“Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità”* - Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151.

Per completezza non si può non far riferimento al c.d. ***“Family act”***<sup>32</sup> **entrato in vigore il 12 maggio 2022 recante *“Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia”***; il disegno di legge delega rappresenta la volontà di riorganizzare e rendere organiche le misure e le politiche a sostegno delle famiglie con un particolare accento sul miglioramento della distribuzione dei carichi di cura e quindi in ottica di promozione della parità di genere.

<sup>32</sup> Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 27 aprile 2022 - Dipartimento per le politiche della famiglia - Cosa prevede la legge 32/2022.

## 2.8 LE ULTIME PROPOSTE DI LEGGE

La Direttiva Europea n. 1158 ha sollecitato la presentazione di vari disegni di legge in tema di congedo parentale, di maternità e paternità; nessuna di queste al momento è discussa in Parlamento e non vi sono calendarizzazioni sul dibattimento in Aula.

Il 5 marzo 2019 è stato depositato il d.d.l n. 1646 dalla On. Giuditta Pini e dell'On. Massimo Ungaro<sup>33</sup>: l'intervento propone di introdurre il congedo **di paternità** obbligatorio **per i padri per un periodo di quattro mesi** dalla nascita del bambino o, in accordo con la madre, al termine del congedo di maternità, con un aumento a 5 mesi in casi specifici, come la morte della madre. Da rimarcare **la volontà di estendere i congedi anche alle unioni civili.**

<sup>33</sup> "Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, concernenti l'introduzione del congedo di paternità obbligatorio e del congedo di genitorialità" consultabile al seguente link: [www.camera.it](http://www.camera.it).

Nel novembre 2021 è stata depositata la proposta di Legge n. 3364<sup>34</sup> (On. Fusacchia ed altri) la quale si pone in linea, ancorché con disposizioni di portata più ampia, con quella precedente degli Onorevoli Pini e Ungaro. Tale progetto è incisivo soprattutto nella parte in cui si occupa dei padri lavoratori e cerca di portare le tutele di questi ultimi al pari di quelle previste per le madri. Vengono proposte quindi: l'introduzione di un **congedo di paternità obbligatorio di tre mesi** - da fruire nel primo anno di vita del bambino, **retribuito al 100% ed esteso anche ai dipendenti pubblici** -, un congedo **parentale indennizzato al 50%** - per dipendenti pubblici e privati, fruibile dai genitori con figli minori di anni 14 anni -, l'estensione del **congedo di paternità obbligatorio** ai lavoratori **autonomi** ed infine l'incremento dell'indennità di **maternità** al 100%.

**“Per non perdere momenti unici come primi sorrisi, pianti, smorfie e abituarsi ai nuovi ritmi della famiglia appena formata, credo ci vorrebbero minimo un mese o meglio due”.**

**Kevin, neo papà, 30 anni, dipendente privato.**

<sup>34</sup> Proposta di legge C. 3364 Presentata l'11 novembre 2021.

La tutela della genitorialità è ad oggi in continua evoluzione e si ravvisa, da parte di diversi schieramenti politici, la volontà di disciplinare ed occuparsi di una materia tanto importante. È stata accolta come con entusiasmo la proposta di legge presentata dalla On. Quartapelle<sup>35</sup>; quest'ultima è principalmente rivolta ai neo papà lavoratori. L'obiettivo è quello di istituire un congedo di paternità obbligatorio per tutti i papà **indipendentemente dal tipo di contratto di lavoro**, per un periodo continuativo di **tre mesi**, nel primo anno di vita del bambino, con un'indennità pari al **100% della retribuzione** *"finalizzato a una più equa ripartizione delle responsabilità di assistenza tra uomini e donne e a un'instaurazione precoce del legame tra padre e figlio."*<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Fusacchia, Palazzotto, Muroni, Quartapelle Procopio, 11/11/2021, Proposta di Legge, AC 3364, *"Modifiche al testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, concernenti l'introduzione del congedo di paternità e del congedo genitoriale obbligatori"*.

Link:<http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.3364.18PDL0165320.pdf>

<sup>36</sup> Punto (19) Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE.

Nel complesso si intende intervenire su due piani: da un lato sull'occupazione giovanile e dall'altro su tutte quelle misure che, in modo diversificato e contestualizzato, favoriscano l'equilibrio tra la vita familiare e la vita professionale con l'intento di evitare discriminazioni di genere correlate alla maternità. Il raggiungimento di tali obiettivi è promosso in 14 articoli che prevedono, oltre a quanto precedentemente illustrato, ulteriori interventi, tra i quali: uno **sgravio contributivo per le imprese** che assumono personale in sostituzione di lavoratrici e lavoratori in congedo; l'estensione, a favore di entrambi i genitori, del congedo parentale nel caso di minore con handicap; il riconoscimento **anche al padre lavoratore dei riposi giornalieri** previsti per la lavoratrice madre nel primo anno di vita del bambino, **estendendo inoltre il divieto di licenziamento** alla fattispecie del congedo di paternità obbligatorio (e relativo diritto alle indennità previste in caso di licenziamento o dimissioni volontarie durante il periodo per cui è previsto il divieto). Innovative le **disposizioni per accompagnare i lavoratori al rientro** dal congedo di maternità, di paternità o parentale, in materia di aggiornamento professionale, tematica ampiamente tralasciata e che ha un profondo impatto su un sereno e proficuo rientro sul posto di lavoro.

# 3. IL CONGEDO DI MATERNITÀ E DI PATERNITÀ IN NUMERI

## 3.1 LE BENEFICIARIE E I BENEFICIARI

Sono più di 286 mila le madri, dipendenti nel settore privato, che hanno beneficiato del congedo di maternità obbligatorio nel 2021, 15 mila in più rispetto all'anno precedente<sup>37</sup>. Nello stesso anno il numero di beneficiarie di indennità di maternità tra le lavoratrici dipendenti del settore privato (comprese quelle agricole), che hanno iniziato nell'anno a percepire l'indennità, si è mantenuto pressoché costante rispetto all'anno precedente, dopo che nel 2020 era fortemente diminuito rispetto al 2019 (-6,5%)<sup>38</sup>, seguendo l'andamento demografico.

Al contrario, il numero di dipendenti privati che ha beneficiato del congedo obbligatorio è aumentato negli ultimi anni, grazie ai provvedimenti legislativi che si sono susseguiti in materia. Nel 2021, oltre 155 mila padri hanno usufruito del congedo di paternità obbligatorio<sup>39</sup> e solo 2787 di quello facoltativo.

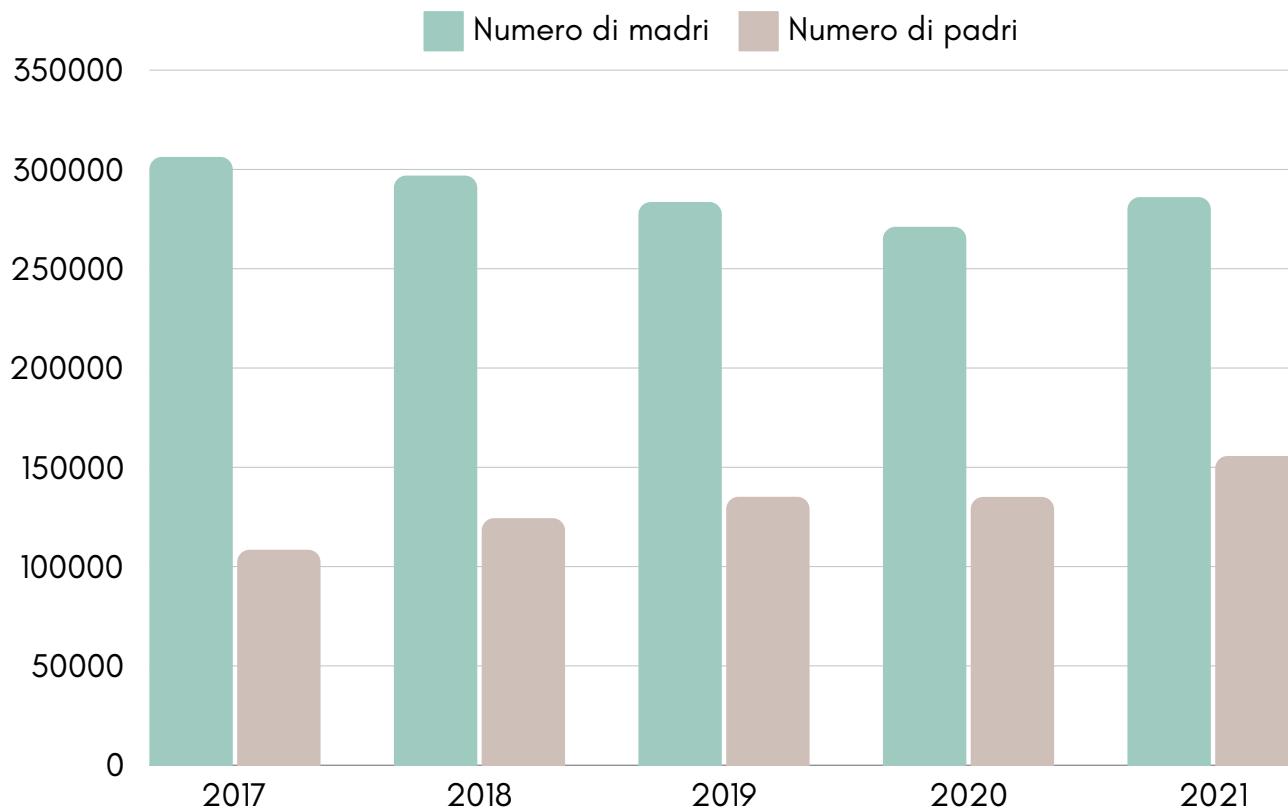
<sup>37</sup> INPS–Coordinamento Statistico Attuariale Maternità obbligatoria, aggiornamento 2021.

<sup>38</sup> INPS, Dicembre 2022, "Prestazioni a sostegno della famiglia". Statistiche in breve.

Aggiornamento all'anno 2021.

<sup>39</sup> INPS–Coordinamento Statistico Attuariale, 2020, Congedo obbligatorio e facoltativo per padri dipendenti (settore privato), aggiornato al 28 giugno 2022.

**Fig. 1 - Numero di beneficiari dei congedi di maternità e paternità obbligatori (2017-2021).**

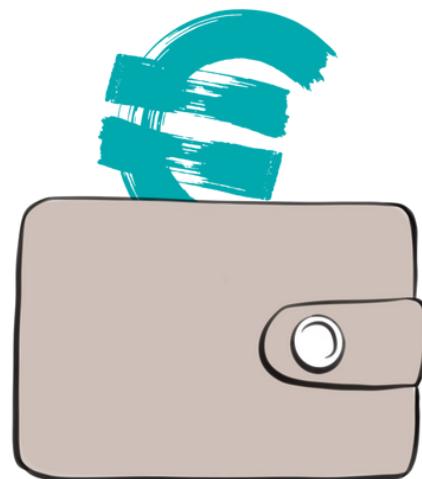


Fonte: Nostra elaborazione su dati INPS - Coordinamento Statistico Attuariale.

Come anticipato, l'indennità di maternità viene pagata dall'INPS, **ma generalmente è anticipata in busta paga dal datore di lavoro.**

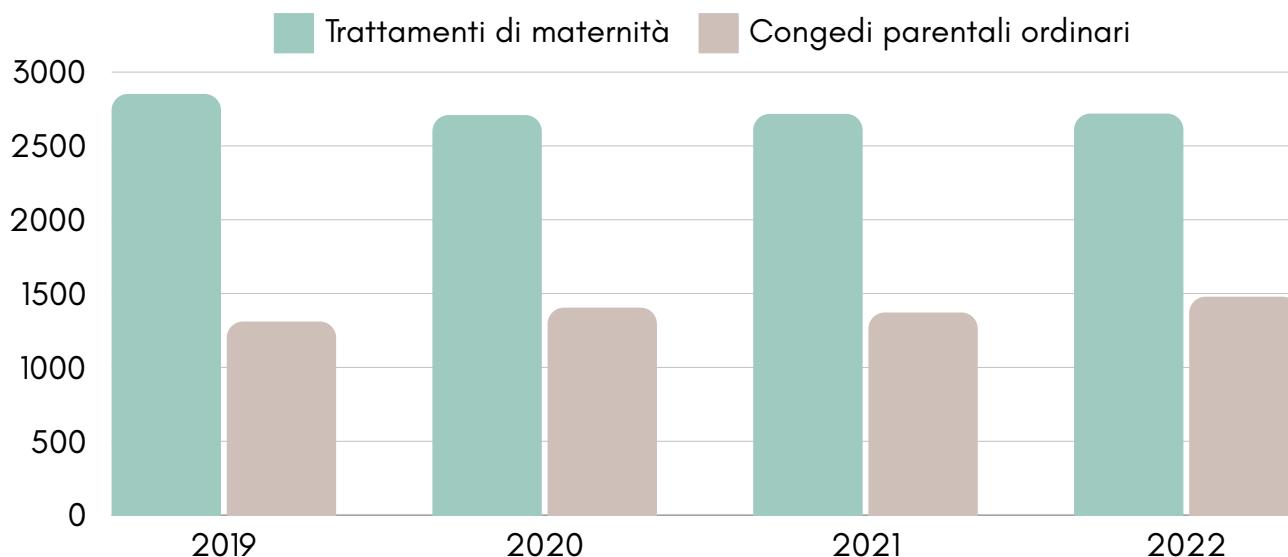
È corrisposta direttamente dall'INPS per le seguenti categorie di lavoratrici: stagionali, operaie agricole a tempo determinato, dello spettacolo a tempo determinato o a prestazione, domestiche, socialmente utili, cessate o sospese dall'attività lavorativa, che si trovano in cassa integrazione guadagni con pagamento diretto da parte dell'INPS, iscritte alla Gestione Separata, autonome (artigiane, commercianti, coltivatrici dirette, colone o mezzadre, imprenditrici agricole professionali).

Per i trattamenti di maternità, che ammontano come detto all'80% della retribuzione, l'INPS spende oltre 2,7 miliardi di euro, pari a circa il 23% degli stanziamenti per la famiglia.



**Ad oggi, non è prevista una specifica voce in bilancio per il congedo di paternità obbligatorio che rientra, dunque, negli stanziamenti previsti per i congedi ordinari.** Questi ultimi ammontano a circa 1,3 miliardi di euro, pari al 12% degli stanziamenti per la famiglia. L'istogramma riportato nella fig. 2, nostra elaborazione su dati INPS, mostra l'andamento nel tempo degli stanziamenti per i congedi di maternità e parentali<sup>40</sup>.

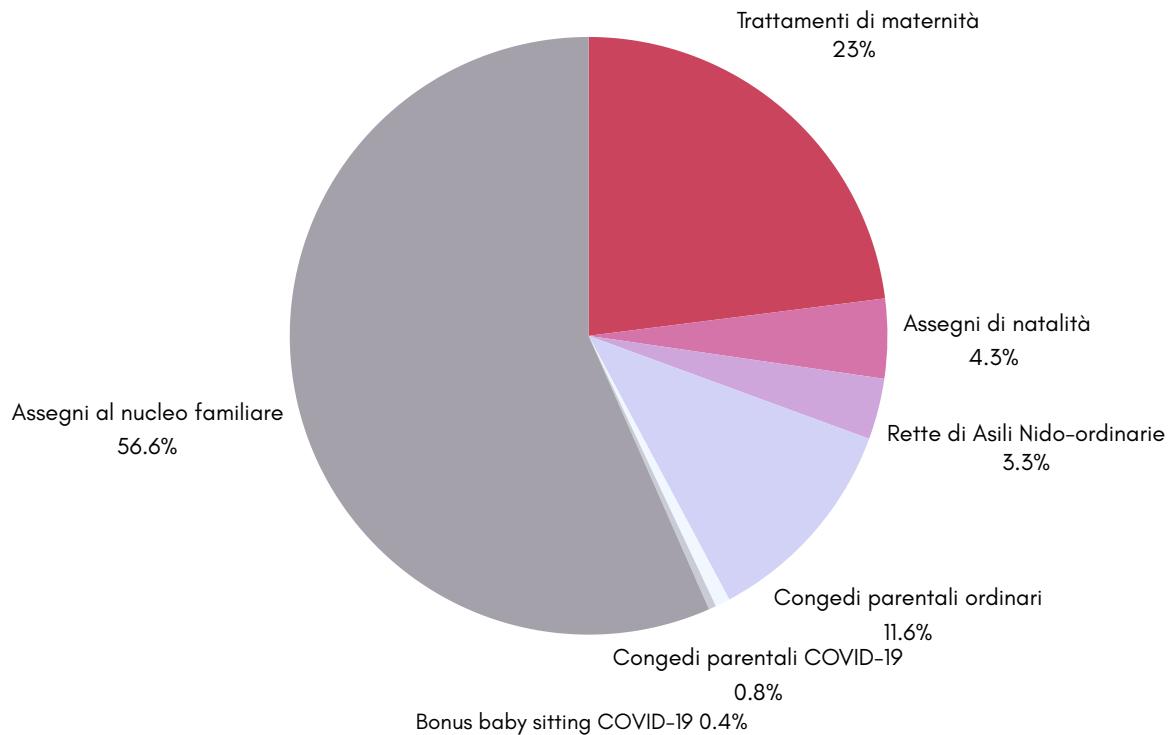
**Figura 2- Andamento degli stanziamenti per i congedi di maternità e parentali.**



Fonte: Nostra elaborazione su dati INPS - Direzione centrale bilanci e servizi fiscali

<sup>40</sup> Elaborazione sulla base del Rendiconto Generale INPS 2021 e sul Bilancio Preventivo INPS 2022.

**Figura 3- La composizione della spesa per la famiglia per l'anno 2021.**



## 3.3 I COSTI A CARICO DEI DATORI DI LAVORO

Se è vero che l'INPS eroga un'indennità di maternità pari all'80% della retribuzione, è anche vero che, grazie alla contrattazione collettiva, molti datori di lavoro integrano tale indennità con una somma pari alla differenza risultante tra la retribuzione che la lavoratrice avrebbe ricevuto se non fosse stata in congedo e quanto erogato dall'INPS.

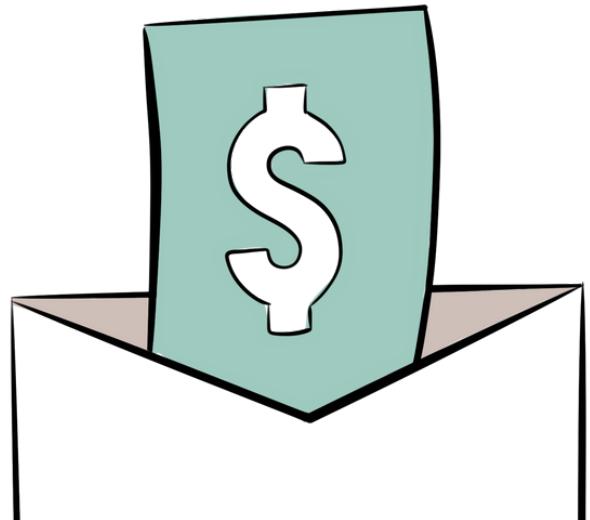
Secondo quanto calcolato da IPSOA, la ripartizione dei costi tra INPS e datore di lavoro avviene come di seguito riportato:

- l'INPS eroga l'80% della retribuzione<sup>41</sup>. La relativa contribuzione viene figurativamente accreditata da INPS e INAIL;
- il datore di lavoro eroga la differenza risultante tra l'indennità INPS lordizzata e la retribuzione normale che sarebbe spettata alla lavoratrice non in congedo.

<sup>41</sup> Tramite conguaglio in denuncia contributiva Uniemens (= sistema di inoltro delle denunce mensili relative ai lavoratori dipendenti) delle somme anticipate nel Libro Unico del Lavoro (LUL) dal datore di lavoro.

**L'incidenza effettiva dell'evento maternità di una lavoratrice subordinata sul costo del lavoro aziendale è quasi nulla.** Infatti, con riferimento ai mesi durante i quali la lavoratrice fruisce del congedo di maternità obbligatorio, **il costo del lavoro che rimane a carico dell'azienda è pari all'1,4%.** Questo perché il datore di lavoro, in quel periodo, non si fa carico dei contributi obbligatori previdenziali e assistenziali. La Legge, inoltre, prevede uno specifico incentivo contributivo per la sostituzione delle lavoratrici assenti in favore delle aziende che occupano meno di venti dipendenti<sup>42</sup>.

Per quanto riguarda il **congedo di paternità** obbligatorio, invece, i datori di lavoro anticipano in busta paga un'indennità pari al 100% della retribuzione del lavoratore, ma **recuperano tali somme in sede di versamento dei contributi** <sup>43</sup>.



<sup>42</sup> Deborah Di Rosa, 2021, *Congedo obbligatorio di maternità: i costi effettivi per il datore di lavoro*, IPSOA.

<sup>43</sup> Con modello F24 ed altresì evidenziate nel modello UniEmens da inviare in via telematica all'INPS (cosiddetto "pagamento a conguaglio").

## 4. POLITICHE E MISURE EUROPEE SUI CONGEDI

In tema di equilibrio tra attività professionale e vita familiare, l'Unione Europea, attraverso l'adozione di Direttive, ha introdotto incentivi finalizzati ad una condivisione equa delle responsabilità di assistenza tra donne e uomini. In particolare, la già citata Direttiva dell'UE 2019/1158<sup>44</sup> ha lo scopo di conseguire la parità economica di genere, la parità di trattamento sul posto di lavoro e la promozione dell'occupazione femminile.

La normativa ha stabilito le prescrizioni minime relative al congedo di paternità: l'UE ha quindi esercitato la giusta pressione politico-normativa per far sì che i Paesi membri introducessero il congedo di paternità, da fruirsi nel periodo intorno alla nascita, fissando la durata minima in 10 giorni lavorativi. Inoltre, al fine di incentivare il ricorso a tale misura, le Istituzioni europee equiparano il livello di retribuzione o di indennità, da corrispondersi al padre per la durata del congedo, quantomeno a quello che il lavoratore otterrebbe in caso di assenza per malattia. Il provvedimento in esame si occupa in generale di disciplinare anche le figure dei caregiver e pone particolare attenzione alla valorizzazione e promozione per i genitori di orari flessibili e del ricorso al c.d smart working.

<sup>44</sup> Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, 20/06/2019, "Equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza" - attuazione direttiva (UE) 2019/1158 che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, G.U. n. 176 del 29 luglio 2022.

## 4.1 LE MISURE PREVISTE A CONFRONTO

Confrontando le misure previste per i congedi, nei 27 Paesi membri UE e in UK, secondo durata, indennità e presenza di incentivi usufruibili da parte dei padri, il quadro europeo risulta abbastanza vario. In Austria, Romania, Repubblica Ceca, Estonia, Francia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Spagna e Germania, la durata dei congedi eccede i 2 anni. In quasi tutti gli altri Stati membri la durata è inferiore ad un anno, tranne che in Bulgaria, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Danimarca e Svezia.



Alcuni Paesi (Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Polonia, Serbia e Regno Unito) hanno introdotto la possibilità di cedere una parte del congedo di maternità ai padri in condizioni normali, ossia senza che vi siano circostanze eccezionali che lo richiedano (ad es. malattia grave). Altri hanno introdotto questa flessibilità, ma solo in presenza di condizioni particolari (morte o grave malattia della madre): in questo la Repubblica slovacca è l'eccezione in quanto l'indennità di maternità può essere trasferita ai padri indipendentemente dalle condizioni sopracitate.

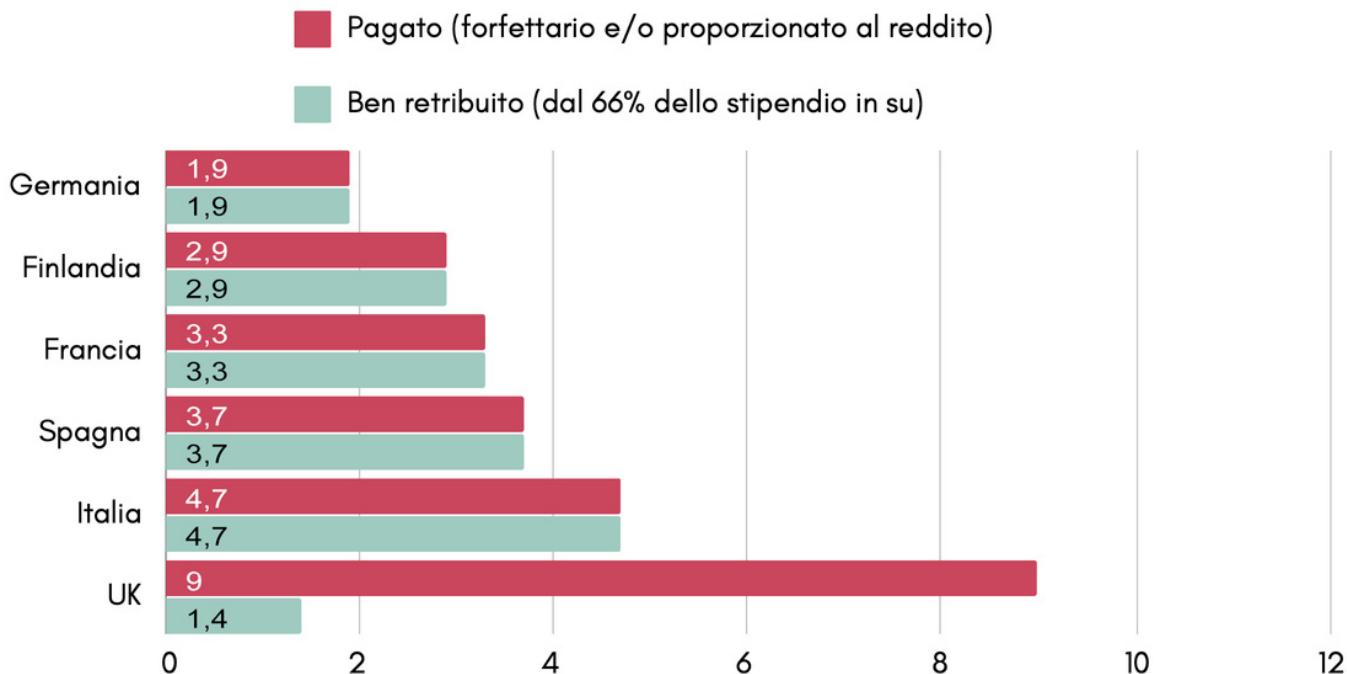
Nonostante il quadro normativo comune, le differenze tra un Paese e l'altro sono notevoli con avanzamenti significativi per Spagna, Svezia e Norvegia verso una più equa e inclusiva distribuzione delle misure di tutela che inglobano il più ampio numero di lavoratori e lavoratrici a prescindere dalla posizione contrattuale.

Di seguito due tabelle di comparazione rispetto alle misure sui congedi in alcuni Paesi europei, elaborate dal nostro Gruppo Studi sulla base dei dati e delle informazioni contenute nel Report 2022 "18th International Review of Leave Policies and Related Research", pubblicazione scientifica della FernUniversität di Hagen<sup>45</sup>.

45 Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G. and Moss, P. (2022), *18th International Review of Leave Policies and Related Research*, pubblicazione scientifica FernUniversität di Hagen, 2022.

**Figura 4 - Comparazione rispetto ai congedi di maternità nei diversi Paesi Europei e UK.**

## CONGEDO MATERNITÀ IN MESI



**Svezia** - il congedo di maternità è incluso nel congedo parentale.

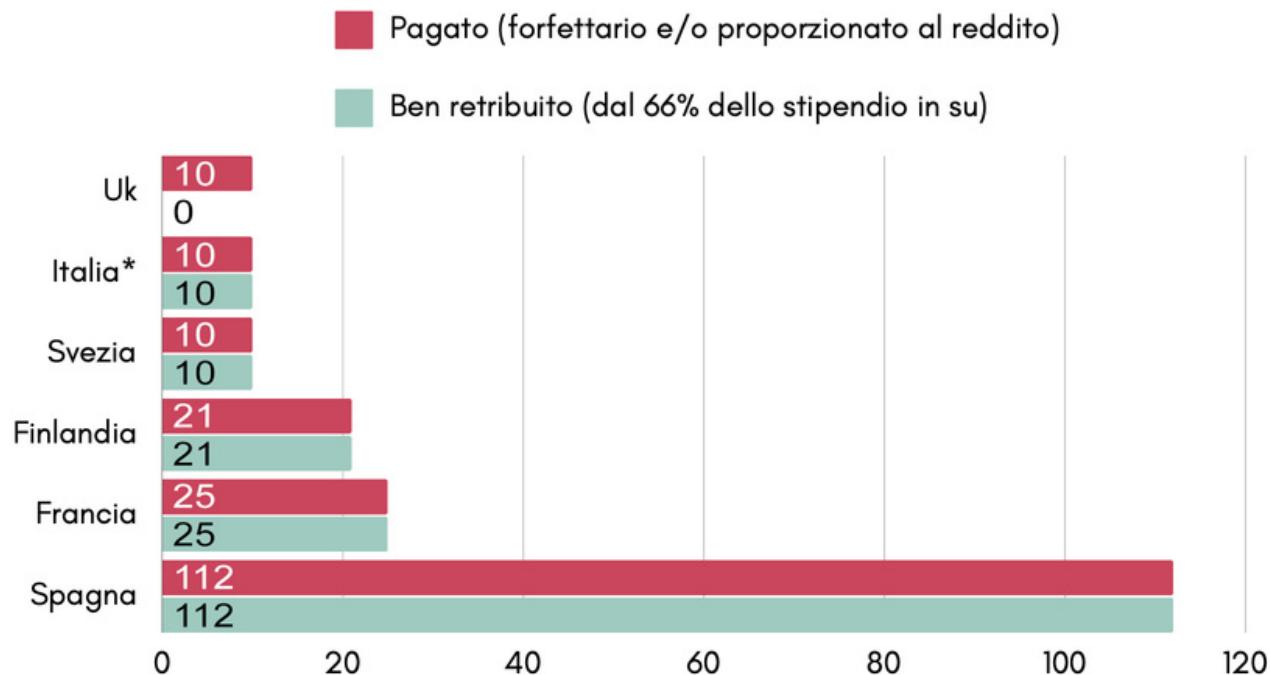
**UK** - parte del congedo materno è trasferibile al padre in condizioni ordinarie.

**Italia** - 26 settimane nel caso la moglie incinta abbia già avuto due bambini e/o 23 settimane se la moglie aspetta dei gemelli.

Fonte: Nostra elaborazione su dati e informazioni pubblicati sul Report 2022 "18th International Review of Leave Policies and Related Research".

**Figura 5 - Comparazione rispetto ai congedi di paternità nei diversi Paesi Europei e UK.**

## CONGEDO PATERNITÀ IN GIORNI



\* **Italia** - un ulteriore giorno di congedo di paternità facoltativo può essere fruito se la madre accetta di trasferirlo dal congedo di maternità. Inoltre, i padri possono usufruire di un congedo retribuito di tre mesi in circostanze eccezionali, ad esempio in caso di decesso o grave malattia della madre.

**UK** - diritto legale, parte del periodo pagato, ma forfettario o (se correlato al reddito) inferiore al 66% della retribuzione per tutto o per la maggior parte del periodo

**Germania** - nessun diritto legale, molti padri utilizzano alcuni diritti al congedo parentale subito dopo la nascita che sono esclusivi per loro, in modo simile al congedo di paternità.

Fonte: Nostra elaborazione su dati e informazioni pubblicati sul Report 2022 "18th International Review of Leave Policies and Related Research".

# 5. LE RIFLESSIONI DELL'ASSOCIAZIONE PARI MERITO

A seguito di questa panoramica sugli istituti del congedo di maternità e paternità, quello che è emerso è la totale soggettività delle situazioni e lo scollamento tra realtà e tutele giuridiche. In base alla posizione lavorativa, alla tipologia del contratto, alla situazione personale, alla disponibilità dei colleghi, essere genitore diventa più o meno critico da conciliare con la vita lavorativa, soprattutto per le donne.

Per ora, i passi avanti compiuti in tema dall'Italia, non sono altro che il recepimento - obbligatorio - del minimo previsto dalla Direttiva EU 2019/1158. Per quanto apprezzate e innovative, tali misure concretizzano un vincolo imposto "dall'alto", un appiattimento al minimo indispensabile per evitare le sanzioni dell'UE e non una vera e propria spinta politica interna.



L'esigenza di una migliore tutela, fortemente sentita dalle lavoratrici donne e madri, evidentemente non ha trovato il giusto interesse e supporto della società civile e delle istituzioni. Occorrono quindi interventi pubblici organici, una serie di provvedimenti di lungo periodo che abbiano la caratteristica di voler incidere sulle difficoltà sociali ed economiche ostative alla formazione di nuovi nuclei familiari; politiche pubbliche che prevedano massicce risorse investite, durevoli nel tempo e che quindi non abbiano la caratteristica del bonus una tantum.

Partendo dall'assunto secondo il quale **la genitorialità è e deve essere uguale per tutti**, riteniamo necessario perseguire l'obiettivo di individuare una misura universale che prescindenda dalla tipologia contrattuale e lavorativa e dal genere dei genitori. Per questo motivo vogliamo riportare una serie di riflessioni partendo proprio dal dettato costituzionale e da una sua possibile rilettura.

# LA GENITORIALITÀ È E DEVE ESSERE UGUALE PER TUTTI

## 5.1 L'ARTICOLO 37 DELLA COSTITUZIONE E “L'ESSENZIALE FUNZIONE FAMILIARE”

Il dibattito in Assemblea costituente sull'art. 37<sup>46</sup> racconta in maniera plastica come vi sia stato un processo di “composizione” delle anime e visioni politiche, sostanziato da posizioni distanti e opposte; i diversi approcci aiutano a comprendere passaggi significativi sul ruolo delle donne, della maternità e dei cambiamenti culturali che si sono avvicendati. Fulcro dell'enunciato costituzionale è racchiuso in quel riferimento alla “*essenziale funzione familiare*”, dibattuta sia durante i lavori preparatori e poi strutturalmente criticata dalle contestazioni femministe degli anni '70.

<sup>46</sup> Art. 37 Cost.: *La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione. La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato. La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione.*

Le posizioni difformi tra cattolici, destre e sinistre, nonché all'interno del movimento operaio sono evidenti: soprattutto in sottocommissione si registrano gli interventi che poi hanno costituito il "nocciolo duro" del contenuto definitivo.<sup>47</sup>

Ad esempio l'On. Merlin (militante nel Partito socialista italiano) valutava l'utilizzo della parola "essenziale" come una possibile limitazione dell'attività della donna al solo ambito familiare, escludendo la partecipazione alla vita sociale ed economica del Paese.

A sua volta l'On. Moro (Democrazia Cristiana), che aveva proposto la formulazione, osservava che *"il riferimento alla essenzialità della missione familiare della donna è un avviamento necessario e un chiarimento per il futuro legislatore, perché esso, nel disciplinare l'attività della donna nell'ambito della vita sociale del lavoro, tenga presenti i compiti che ne caratterizzano in modo peculiare la vita"*.

<sup>47</sup> Catelani E., *La donna lavoratrice nella "sua essenziale funzione familiare" a settant'anni dall'approvazione dell'art. 37 Cost.*, Riv. Federalismi.it, n. 5 del 25/10/2019.

La discussione fu intensa e serrata, soprattutto se si considerano le posizioni di coloro che premevano per l'inserimento della essenziale funzione familiare della donna come prevalente, in questo senso l'On. La Pira (Democrazia Cristiana) affermava: *"la vita di una madre di famiglia è interiorizzata nella casa e non può essere espletata dall'uomo."*

**Avere contezza delle storia e delle tappe fondamentali che hanno portato al nostro sistema attuale è essenziale per sviluppare una coscienza collettiva che aiuti a ripensare valori tradizionali precostituiti, costrutti sociali interiorizzati e avere quindi gli "strumenti" necessari per mettere in discussione e riaprire dibattiti che sembrano superati o "dati per acquisiti".**



**PARI MERITO**

Quanto conta “rileggere” l'art. 37? E in quale ottica? Può questo inciso-*essenziale funzione familiare*- considerarsi superato e quindi senza alcun significato giuridico o deve essere contestualizzato rispetto alla fase storica che viviamo oggi?

In una interessante analisi apparsa sul Corriere della Sera,<sup>48</sup> che in effetti analizza in prospettiva di genere il testo costituzionale, Lea Melandri prova a re-immaginare un nuovo articolo 37 e scrive:

**“che la cura dei figli, della casa, dei bisogni primari di ogni individuo, della conservazione ma anche della qualità della vita, è responsabilità di uomini e donne, e che su questa base va ripensato un sistema sociale, economico, politico, culturale, che è stato finalizzato finora a un sesso solo, e a una idea di libertà come libertà dai vincoli e, per altri versi, dalle potenzialità, che ha l’esistenza umana presa nella sua interezza.”**

<sup>48</sup> Melandri L., 2014, *Rileggere la Costituzione L’art.37: Donne e lavoro*, Articolo su La 27esima ora del Corriere della sera.

## 5.2 NECESSARIO RIPENSAMENTO DELLA FIGURA PATERNA

Una strategia che può aiutare a decostruire lo stereotipo di genere forzatamente perpetrato passa sicuramente dalla responsabilizzazione della figura paterna, infatti le ultime proposte, non a caso, sono tutte accomunate tra loro da una particolare attenzione a quest'ultima. Sostanzialmente ciò che viene proposto è una quasi parificazione della situazione maschile a quella femminile. Secondo le statistiche<sup>49</sup>, **un padre lavoratore su quattro dichiara di non aver voluto usufruire del congedo considerando la presenza sul luogo di lavoro più importante rispetto alla cura dei figli.**

È sicuramente positiva l'attenzione alle tutele per le neo mamme lavoratrici, tuttavia se non si abbraccia l'idea dell'esistenza e della valorizzazione della figura paterna va da sé che continueranno ad alimentarsi una serie di fenomeni negativi tra cui: la perpetrazione degli stereotipi di genere, la denatalità, l'abbandono del mercato del lavoro delle donne e la disoccupazione, per citarne alcuni. È fisiologico che finché le tutele economiche saranno riservate alle madri, saranno queste ultime a usufruirne rimanendo escluse dal mercato del lavoro.

<sup>49</sup> WeWorld Reports n°17/2022, Maggio 2022, "Papà, non mammo. Riformare i congedi di paternità e parentali per una cultura della condivisione della cura" in collaborazione con Ipsos.

## 5.3 BENEFICI DELLA REDISTRIBUZIONE DEL CONGEDO PARENTALE

Secondo alcune ricerche dell'OCSE (2016), un maggiore coinvolgimento dei padri fin dai primi giorni di vita comporta un miglior sviluppo fisico e cognitivo nei figli. Non solo, chi usufruisce del congedo è più propenso a svolgere attività di cura in pari collaborazione con la madre<sup>50</sup>. Questo atteggiamento da parte dei padri, fa sì che i figli abbiano una testimonianza diretta di una divisione del lavoro domestico e di cura più equa, un aspetto fondamentale non solo durante la loro crescita, ma anche durante l'età adulta.

Migliorare il congedo per il coniuge porta numerosi benefici anche per la madre, non solo nelle prime settimane di vita del bambino. Ad esempio, uno studio condotto in Svezia nel 2019, ha dimostrato come una maggiore flessibilità da parte dei padri nell'uso dei congedi abbia migliorato significativamente la salute fisica e mentale delle madri nel periodo immediatamente successivo al parto<sup>51</sup>.

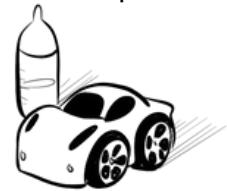
<sup>50</sup> OECD, 2016, *Parental leave: Where are the fathers?*.

<sup>51</sup> Persson P., Rossin-Slater M., *When dad can stay home: father's workplace flexibility and maternal health*, NBER Workingpaper series - Working Paper 25902, pag. 34.

Inoltre, sempre secondo una ricerca svedese, se alle madri lavoratrici è concesso di rientrare prima sul posto di lavoro perché i padri scelgono di sfruttare il loro congedo più a lungo, queste avranno un 7% in più di possibilità di ottenere un aumento salariale in futuro<sup>52</sup>. Questo dato, naturalmente, è più vero quanto più lungo è il congedo di paternità.



Va, però, sottolineato che, in molti Paesi, l'incidenza nella scelta di usufruire o meno del congedo di paternità varia a seconda del tipo di lavoro svolto e della classe sociale di appartenenza. Uno studio dell'OCSE, che prende in considerazione vari Paesi nel mondo, mostra come i padri più propensi allo sfruttamento dei congedi provengano nella maggior parte dei casi da una situazione privilegiata, con impieghi sicuri e stipendi più alti<sup>53</sup>.



<sup>52</sup> Think Magazine, 2019, *Congedo per papà: perché richiederlo fa bene alla famiglia*, Coopservice

<sup>53</sup> Huerta, M., et al., 2013, *Fathers' Leave, Fathers' Involvement and Child Development: Are They Related? Evidence from Four OECD Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 140, OECD Publishing, Paris.

## 5.4 LA QUESTIONE DEI GENITORI “INTENZIONALI”

Pur riconoscendo l'importanza storica che ha significato garantire i congedi anche ai genitori intenzionali nelle coppie omogenitoriali è doveroso fare alcune riflessioni a riguardo.

Nei paragrafi precedenti abbiamo visto come lo stesso tipo di congedo di maternità e paternità venga garantito sia alle coppie che decidono di adottare, sia alle coppie con figli naturali, che pertanto vengono equiparate. Così non appare, però, per le coppie omogenitoriali: non solo perchè il congedo per il genitore intenzionale può essere negato dal datore di lavoro ed eventualmente ribaltato da una sentenza di tribunale (come di fatto è già avvenuto), ma anche per motivi di carattere sociale. La sentenza del 2020 del Tribunale di Milano che ha garantito ad una madre intenzionale il congedo, ha però un aspetto negativo non trascurabile, cioè **quello di concedere ad una donna il congedo di paternità**, terminologia che ci appare, per edulcorare, poco delicata nei confronti di un soggetto già fortemente discriminato.

Allo stesso modo, è doveroso chiedersi perché alle coppie omogenitoriali composte da due uomini venga riconosciuto solamente il congedo di paternità di 10 giorni. È proprio per tutelare questa categoria di genitori che è auspicabile istituire un congedo universale che prescindendo dal genere, che superi la rigida dicotomia padre-madre e che tenga in considerazione tutti i tipi di famiglie. Uno spunto, ad esempio, è il caso della Finlandia dove il 1° agosto 2022 è stato introdotto un nuovo tipo di **congedo gender-neutral** - adottato per primo dalla Svezia nel 1974 - più esteso e flessibile con un'allocatione simmetrica delle quote per ogni genitore<sup>54</sup>.

A ben guardare, il D.lgs. 30 giugno 2022, n. 105, sembra voler andare nella giusta direzione: il congedo straordinario per l'assistenza ai disabili, prima riservato ai coniugi e alle unioni civili, è stato infatti esteso anche alle coppie di fatto<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G. and Moss, P. (2022), *18th International Review of Leave Policies and Related Research*, pubblicazione scientifica FernUniversität di Hagen, 2022.

<sup>55</sup> D. Lgs 30/06/2022, n.105

## 5.5 DIFFERENZE TRA I CONTRATTI COLLETTIVI

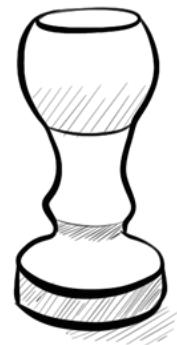
Come sopra riportato, durante i periodi di congedo di maternità, la lavoratrice ha diritto a percepire un'indennità a carico dell'INPS pari all'80% della retribuzione. Tuttavia, la quasi totalità dei contratti collettivi prevede l'integrazione da parte del datore di lavoro in modo che l'indennità percepita sia pari al 100%. I CCNL, infatti, sono uno strumento fondamentale per la tutela delle lavoratrici e possono prevedere integrazioni e correttivi, migliorare le condizioni e le modalità di fruizione degli istituti a tutela della maternità. Eppure, anche se pochi, **alcuni CCNL non prevedono tale tutela**: lavoro domestico, agricoltura (operai), centri elaborazione dati<sup>56</sup>.

La contrattazione è, inoltre, maggiormente attuabile con aziende di dimensioni medio-grandi, dove la presenza dei sindacati è più impattante, al contrario risulta più complesso incidere nelle realtà di attività più piccole. A fronte di tale disparità ingiustificata, sarebbe opportuno che fosse la Legge stessa a prevedere tale copertura per evitare differenze senza fondamento.

<sup>56</sup> *Il trattamento economico di maternità nei principali CCNL: contratti, integrazione del datore di lavoro, articoli e testo negoziale*, Banca dati UnicoLavoro 24.

Anche se è limitato pensare che il rimedio debba e possa venire solo dalle realtà private, è anche vero che esistono aziende virtuose che, pur senza alcun obbligo imposto dal CCNL di riferimento e senza alcun accordo formale, intervengono regolarmente a integrare al 100% l'indennità di maternità obbligatoria erogata dall'INPS. Le citate pratiche di welfare integrativo andrebbero incentivate anche al fine di contribuire ad un miglioramento della reputazione aziendale.

Allo scopo potrebbe incidere fortemente la neo introdotta Certificazione di Parità di Genere (Uni:PdR 125) la quale prevede iniziative aziendali volte alla tutela della genitorialità e del work-life balance, quindi una maggiore tutela economica della maternità potrebbe senz'altro essere registrata come punteggio volto ad ottenere il suo ottenimento.



# FONTI NORMATIVE



1. D.Lgs 30 giugno 2022, n. 105, Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio. (GU Serie Generale n.176 del 29-07-2022)- Entrata in vigore del provvedimento: 13/08/2022.
2. L. 29 dicembre 2022, n. 197, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025. (GU Serie Generale n.303 del 29-12-2022)-Entrata in vigore del provvedimento: 01/01/2023.
3. D.Lgs 26 marzo 2001, n. 151, 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. (GU Serie Generale n.96 del 26-04-2001)-Entrata in vigore del decreto: 27-4-2001
4. Ordinanza del Trib. Ordinario di Milano Sezione Lavoro, 12 novembre 2020. Causa verso ATS Milano.
5. Attuazione direttiva (UE) 20/06/2019, 2019/1158 che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, Equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza- G.U. n. 176 del 29 luglio 2022.
6. L. 5 novembre 2021, n. 162, Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo. (21G00175) (GU Serie Generale n.275 del 18-11-2021)-Entrata in vigore del provvedimento: 03/12/2021
7. D.L. 29 aprile 2022, Parametri per il conseguimento della certificazione della parità di genere alle imprese e coinvolgimento delle rappresentanze sindacali aziendali e delle consigliere e consiglieri territoriali e regionali di parità. (22A03808) (GU Serie Generale n.152 del 01-07-2022)
8. UNI/PdR 125:2022, Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere.
9. L. 12 maggio 2022- n.32 Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia, detta anche Family Act,(G.U. n.97 del 27 aprile). entrata in vigore il 12 Maggio 2022.
10. Proposta di Legge, 11/11/2021, Atto Camera n. 3364, "Modifiche al testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, concernenti l'introduzione del congedo di paternità e del congedo genitoriale obbligatori", Fusacchia, Palazzotto, Muroni, Quartapelle Procopio.
11. Art. 37 della Costituzione, Parte I Diritti e doveri dei cittadini, Titolo III Rapporti economici

# PUBBLICAZIONI



1. Associazione Pari Merito, Maggio 2022, Position Paper sul gender pay gap.
2. Alison Koslowski, Sonja Blum, Ivana Dobrotić, Gayle Kaufman and Peter Moss, 2022, 18 th International Review of Leave Policies and Related Research 2022 Research Report, pubblicazione scientifica FernUniversität di Hagen, 2022.
3. Bellini D., 2021, "È discriminatorio rifiutare la richiesta di congedo parentale della lavoratrice madre nella famiglia omogenitoriale", Rivista Labor, Pacini Editore srl, Pisa.
4. Catelani E., 2019, La donna lavoratrice nella "sua essenziale funzione familiare" a settant'anni dall'approvazione dell'art. 37 Cost., Riv. Federalismi.it, n. 5/2019
5. Di Rosa D., 2021, Congedo obbligatorio di maternità: i costi effettivi per il datore di lavoro, IPSOA.
6. Giordano A., 2014, "L'Italia e i processi di globalizzazione. Quale spazio per l'Italia nella geografia del mondo globalizzato? Una riflessione su popolazione, investimenti e sostenibilità intergenerazionale", Ricerca per Unicusano.
7. INPS, Dicembre 2022, "Prestazioni a sostegno della famiglia". Statistiche in breve. Aggiornamento all'anno 2021
8. INPS-Coordinamento Statistico Attuariale, Maternità obbligatoria, aggiornamento 2021.
9. INPS, 2017, Bilancio preventivo e consuntivo, aggiornato il 23/10/2020.
10. Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G. and Moss, P., 2022, 18th International Review of Leave Policies and Related Research, FernUniversität di Hagen, 2022.
11. Maslennikov M., 2023, "La disuguaglianza non conosce crisi", Report OXFAM
12. Modena F., Sabatini F., 2010, "I Would if I Could: Precarious Employment and Childbearing Intentions in Italy", Department of Economics Working Papers 1013, Department of Economics, University of Trento, Italia.
13. Persson P., Rossin-Slater M., When dad can stay home: father's workplace flexibility and maternal health, NBER Workingpaper series- Working Paper 25902, pag. 34.



14. Poso V. A., 2020, “La mamma è sempre la mamma. La madre “intenzionale” unita civilmente alla madre biologica ha diritto ai congedi parentali e per la malattia del figlio così come è previsto per il padre lavoratore”,  
Rivista Labor, Pacini Editore srl, Pisa
15. Rapporto Eurispes, 2014, “I nuovi padri. Uomini e donne a confronto”.
16. Report Istat, 2020/2021, “Condizioni di vita e reddito delle famiglie”.
17. Report Istat, 2017, “Il futuro demografico del paese”.
18. WeWorld Reports n°17/2022, Maggio 2022, “Papà, non mammo. Riformare i congedi di paternità e parentali per una cultura della condivisione della cura” in collaborazione con Ipsos.
19. OECD, Marzo 2016, Parental leave: Where are the fathers?, Policy Brief.
20. Huerta, M., et al., 2013, Fathers' Leave, Fathers' Involvement and Child Development: Are They Related? Evidence from Four OECD Countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 140, OECD Publishing, Paris.

## ARTICOLI

1. Melandri L., 2014, Rileggere la Costituzione L’art.37: Donne e lavoro, Articolo su La 27esima ora del Corriere della sera.
2. Paccariè L., 2022, “L’azienda Zeta Service, Milano, riconosce il congedo ai genitori “intenzionali” e lo estende per un totale di 40 giorni”, HuffPost Italia.
3. Think Magazine, 2019, Congedo per papà: perché richiederlo fa bene alla famiglia, Coopservice



1. Decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/07/29/22G00114/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/07/29/22G00114/sg)
2. Nuove disposizioni da d.lgs. 105/2022 (con coperture finanziarie): Circolare INPS n° 122 del 27-10-2022
3. [www.istat.it/it/files//2022/10/Condizioni-di-vita-e-reddito-delle-famiglie-2020-2021.pdf](http://www.istat.it/it/files//2022/10/Condizioni-di-vita-e-reddito-delle-famiglie-2020-2021.pdf)
4. [www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2023/01/Report-OXFAM\\_La-disuguaglianza-non-conosce-crisi\\_final.pdf](http://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2023/01/Report-OXFAM_La-disuguaglianza-non-conosce-crisi_final.pdf)
5. <https://www.istat.it/it/files/2017/04/previsioni-demografiche.pdf>
6. <https://ricerca.unicusano.it/wp-content/uploads/2019/03/Italia-generazioni-investimenti.pdf>
7. Manovra di bilancio “bollinata” da Ragioneria di Stato, [https://static.gedidigital.it/repubblica/pdf/2022/politica/manovra\\_bollinata.pdf](https://static.gedidigital.it/repubblica/pdf/2022/politica/manovra_bollinata.pdf)
8. Legge 29 dicembre 2022, n. 197, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/12/29/22G00211/sg>
9. Circolare INPS n. 4 del 16/01/2023. INPS - Circolare n 4, 16-01-2023
10. Sentenza del Trib. Ord. di Milano Sez. Lavoro, <https://www.rivistalabor.it/wp-content/uploads/2020/12/Trib.-Milano-12-novembre-2020.pdf>
11. [www.rivistalabor.it/la-mamma-sempre-la-mamma-la-madre-intenzionale-unita-civilmente-alla-madre-biologica-diritto-ai-congedi-parentali-la-malattia-del-figlio-cosi-previsto-padre/](http://www.rivistalabor.it/la-mamma-sempre-la-mamma-la-madre-intenzionale-unita-civilmente-alla-madre-biologica-diritto-ai-congedi-parentali-la-malattia-del-figlio-cosi-previsto-padre/)
12. [www.huffingtonpost.it/dossier/futuro/2022/10/27/news/gender\\_congedo\\_parentale\\_coppie\\_omogenitoriali](http://www.huffingtonpost.it/dossier/futuro/2022/10/27/news/gender_congedo_parentale_coppie_omogenitoriali)
13. Circolare INPS n.27 del 18/02/2022
14. Assegno di maternità dello Stato, [www.inps.it/prestazioni-servizi/assegno-di-maternita-dello-stato](http://www.inps.it/prestazioni-servizi/assegno-di-maternita-dello-stato)
15. Attuazione direttiva (UE) 20/06/2019, 2019/1158, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10055-2018-INIT/it/pdf>
16. Maternità obbligatoria, 2021 - [www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/attivita-di-ricerca/collaborazioni-e-partnership/maternita-obbligatoria](http://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/attivita-di-ricerca/collaborazioni-e-partnership/maternita-obbligatoria)
17. Ricerca Eurispes, 2014, I nuovi padri. <https://eurispes.eu/ricerca-rapporto/i-nuovi-padri-uomini-e-donne-a-confronto/#>
18. Ricerca INPS, 2021. Prestazioni a sostegno della famiglia, [www.inps.it/osservatoristatistici/api/getAllegato/?idAllegato=1021](http://www.inps.it/osservatoristatistici/api/getAllegato/?idAllegato=1021)
19. Ricerca INPS, 2020, aggiornamento 28/06/2022 [www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/attivita-di-ricerca/collaborazioni-e-partnership/congedo-obbligatorio-e-facoltativo-per-padri-dipendenti-settore-privato](http://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/attivita-di-ricerca/collaborazioni-e-partnership/congedo-obbligatorio-e-facoltativo-per-padri-dipendenti-settore-privato)
20. INPS, Bilancio preventivo e consuntivo, 2017, aggiornato 2020. [www.inps.it/amministrazione-trasparente/bilanci/bilancio-preventivo-e-consuntivo](http://www.inps.it/amministrazione-trasparente/bilanci/bilancio-preventivo-e-consuntivo)



21. Di Rosa D., 2021, Congedo obbligatorio di maternità: i costi effettivi per il datore di lavoro, IPSOA [www.ipsosa.it/documents/quotidiano/2021/05/13/congedo-obbligatorio-maternita-costi-effettivi-datore-lavoro](http://www.ipsosa.it/documents/quotidiano/2021/05/13/congedo-obbligatorio-maternita-costi-effettivi-datore-lavoro)
22. Kieslowski et al., 2022, Leave policies, [www.leavenetwork.org/Koslowski\\_et\\_al\\_Leave\\_Policies\\_2022.pdf](http://www.leavenetwork.org/Koslowski_et_al_Leave_Policies_2022.pdf)
23. Catelani E., 2019, [www.federalismi.it/La donna lavoratrice nella 'sua essenziale funzione familiare' a settant'anni dall'approvazione dell'art. 37 Cost.](http://www.federalismi.it/La%20donna%20lavoratrice%20nella%20'sua%20essenziale%20funzione%20familiare'%20a%20settant'anni%20dall'approvazione%20dell'art.%2037%20Cost.)
24. Report We World n. 17/2022 collab. con Ipsos: <https://ejbn4fjvt9h.exactdn.com/uploads/2022/05/Pap%C3%A0-non-mammo.pdf>
25. Maternità nei CCNL. [www.equipeonline.it/trattamento-economico-della-maternita-nei-ccnl](http://www.equipeonline.it/trattamento-economico-della-maternita-nei-ccnl)
26. Art. 37 della Costituzione. [www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-i/titolo-iii/articolo-37](http://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-i/titolo-iii/articolo-37)
27. Melandri L., 2014, articolo su La 27esima ora. <https://27esimaora.corriere.it/articolo/rileggere-la-costituzionelart-37-donne-e-lavoro/>
28. Parental leave: Where are the fathers?, 2016. [www.oecd.org/policy-briefs/parental-leave-where-are-the-fathers.pdf](http://www.oecd.org/policy-briefs/parental-leave-where-are-the-fathers.pdf)
29. Think Magazine di Coopservice, 2019, Congedo per papà: perché richiederlo fa bene alla famiglia, [www.coopservice.it/-/congedo per papà](http://www.coopservice.it/-/congedo-per-papà)
30. Huerta, M., et al., 2013, Fathers' Leave, Fathers' Involvement and Child Development: Are They Related? Evidence from Four OECD Countries. <https://doi.org/10.1787/5k4dlw9w6czq-en>



\* in ordine di apparizione nel documento



**PARIMERITO**

CHI HA DETTO CHE NON CONTIAMO?

[www.pari-merito.it](http://www.pari-merito.it)



Company/pari-merito



Parimerito