

**IT**

**IT**

**IT**



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.10.2008

SEC(2008) 2595

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**Documento che accompagna**

**il progetto di proposta**

**di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 92/85/CEE del Consiglio, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (decima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE)**

**Sintesi della valutazione dell'impatto**

{COM(2008) 637}

{SEC(2008) 2596}

## 1. INTRODUZIONE

La parità tra i generi è uno dei principali obiettivi dell'Unione europea, da raggiungere attraverso tutte le politiche dell'Unione<sup>1</sup>; la tabella di marcia della Commissione per la parità tra uomini e donne (2006-2010)<sup>2</sup> sottolinea la necessità di una partecipazione paritaria degli uomini e delle donne al mercato del lavoro. La parità tra i generi è stata anche uno degli obiettivi della **strategia europea per l'occupazione** a partire dal suo avvio nel novembre 1997. Le politiche a sostegno della conciliazione tra vita professionale, privata e familiare, la cui importanza è oggi ampiamente riconosciuta, sono diventate un imperativo economico, dato che le pressioni a livello demografico e di competitività sottolineano con crescente enfasi la necessità di ottimizzare la partecipazione al mercato del lavoro. Inoltre esiste una correlazione positiva tra i tassi di fertilità e la presenza sul mercato del lavoro. Gli Stati membri con i più elevati tassi di fertilità sono anche quelli con più donne che lavorano.

La **tabella di marcia per la parità tra uomini e donne (2006-2010)** fissa sei priorità d'azione, a partire dal raggiungimento di uguale indipendenza economica per le donne e per gli uomini. Un'altra priorità, conciliare la vita lavorativa, privata e familiare, contribuisce direttamente a quest'ultima.

Il **Parlamento europeo** ha sempre sottolineato la necessità di miglioramenti della legislazione comunitaria esistente in materia di congedo per maternità e congedo parentale<sup>3</sup>: nelle proposte di modifica degli orientamenti in materia di occupazione del maggio 2008, il Parlamento ha chiesto che vengano previsti sistemi di congedo parentale e di altro tipo<sup>4</sup>.

Anche le **parti sociali europee** svolgono un ruolo importante nell'ambito della conciliazione. Nel marzo 2005 hanno adottato un quadro d'azione sulla parità di genere, nell'ambito del quale una delle priorità è costituita da attività a sostegno dell'equilibrio tra vita e lavoro.

La Commissione ha elaborato la presente valutazione dell'impatto sulla base delle possibilità legislative di migliorare la conciliazione individuate nel 2007 nell'ambito della seconda fase di consultazione delle parti sociali europee<sup>5</sup>. Nel luglio 2008 le parti sociali hanno confermato l'intenzione di avviare la procedura negoziale di cui all'articolo 139 CE per la revisione della direttiva sul congedo parentale. La Commissione ha quindi ristretto il campo d'applicazione della presente proposta al congedo di maternità, poiché le parti sociali hanno confermato che non intendono trattare tale aspetto nel corso del negoziato. Tuttavia la valutazione dell'impatto riguarda tutte le possibilità, non solo quella che prevede la modifica delle condizioni relative al congedo di maternità.

## 2. PROVE E CONSULTAZIONE

Le parti sociali europee sono state consultate dalla Commissione in due fasi nel 2006 e nel 2007. In risposta alla seconda fase di consultazione, quattro parti sociali<sup>6</sup> hanno deciso di istituire un gruppo di lavoro comune nel contesto del dialogo sociale europeo, al fine di

<sup>1</sup> Articolo 2 e articolo 3, paragrafo 2 del trattato CE.

<sup>2</sup> COM(2006) 92.

<sup>3</sup> Ad esempio, risoluzione 2003/2129 (INI), P5\_TA(2004)0152), punto 26.

<sup>4</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0207+0+DOC+XML+V0//IT>.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_dialogue/docs/reconciliation2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/reconciliation2_en.pdf).

<sup>6</sup> ETUC, BUSINESSEUROPE, CEEP e UEAPME.

esaminare l'accordo quadro sul congedo parentale allegato alla direttiva 96/34/CE. Nel luglio 2008 essi hanno deciso di avviare negoziati formali sul congedo parentale in conformità dell'articolo 138 del trattato CE.

Nel dicembre 2007 la Commissione ha consultato gli Stati membri per ottenere informazioni sulla legislazione relativa a tutte le forme di congedi per motivi familiari e per chiedere il loro parere in merito alle possibilità di modificarla.

Il 3 luglio 2008 il comitato consultivo per le pari opportunità tra donne e uomini<sup>7</sup> ha adottato con procedura scritta un parere<sup>8</sup> sull'introduzione di nuove forme di congedo (congedo di paternità, congedo di adozione e congedo "filiale"). La Commissione ha consultato anche varie ONG europee invitandole ad esprimere il loro parere tramite un questionario sulle possibilità di modifica e di completamento della legislazione attuale sui sistemi di congedo in relazione alla conciliazione.

Nel dicembre 2007 la Commissione ha incaricato il Gruppo ECORYS<sup>9</sup> di eseguire uno studio sui costi e sui benefici delle varie possibilità di miglioramento delle disposizioni per conciliare la vita lavorativa, privata e familiare. La rete di esperti giuridici nazionali sulla parità tra i generi ha pubblicato una relazione sulle misure nazionali riguardanti gravidanza, maternità, diritti parentali e di paternità negli Stati membri nonché un inventario delle misure nazionali sull'organizzazione flessibile del lavoro<sup>10</sup>.

### 3. QUADRO NORMATIVO ATTUALE

Il congedo per motivi familiari ed i relativi diritti sono oggetto di due direttive, ovvero la direttiva 92/85/CEE<sup>11</sup> (qui di seguito "direttiva sul congedo di maternità") e la direttiva 96/34/CE<sup>12</sup> (qui di seguito "direttiva sul congedo parentale"), adottate rispettivamente nel 1992 e nel 1996. Le suddette direttive prevedono un diritto minimo di 14 settimane di congedo per maternità, pagate almeno al tasso corrisposto per il congedo di malattia, e tre mesi di congedo parentale non retribuito per ciascun genitore, che in taluni Stati membri può essere trasferito all'altro genitore. Le disposizioni attuali non stabiliscono né la durata né precise condizioni per il congedo per adozione, né il diritto al congedo di paternità o "filiale" (congedo per assistere membri familiari dipendenti).

Tra gli Stati membri vi sono notevoli differenze per quanto riguarda le politiche miranti a favorire la conciliazione. Le disposizioni sul congedo di maternità prevedono il limite massimo da 14 a 52 settimane, con retribuzioni comprese tra il 55% (soggetto a limite massimo) al 100% (senza limite massimo). Le prescrizioni relative al congedo parentale comprendono il diritto ad un periodo di congedo compreso tra tre mesi e tre anni. La retribuzione, se concessa, viene effettuata per periodi compresi tra 15 giorni e due anni. I diritti relativi all'adozione variano da 10 giorni allo stesso periodo previsto per il congedo

---

<sup>7</sup> Composto anche da rappresentanti degli Stati membri, organismi per la parità, parti sociali e ONG.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/docs/2008/opinion\\_newforms\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2008/opinion_newforms_en.pdf).

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/legislation/new\\_legislation\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/new_legislation_en.html).

<sup>10</sup> Per ulteriori informazioni:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/legislation/bulletin\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/bulletin_en.html).

<sup>11</sup> Direttiva 92/85/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (GU L 348 del 28.11.1992, pag. 1).

<sup>12</sup> Direttiva 96/34/CE del Consiglio, del 3 giugno 1996, concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES (GU L 145 del 19.6.1996, pag. 4).

parentale. Taluni Stati membri non prevedono la retribuzione, altri contemplano un pagamento analogo a quello per il congedo parentale. In vari Stati membri non è previsto alcun diritto al congedo di paternità. Laddove esiste, esso riguarda periodi compresi tra uno e 10 giorni. In taluni Stati membri una parte del congedo parentale è prevista per il padre. Taluni Stati membri non prevedono alcuna retribuzione, altri un pagamento forfettario fino al 100% del salario. Taluni Stati membri non contemplano disposizioni riguardanti diritti relativi al congedo filiale. La durata varia tra due e 10 giorni per un figlio disabile o malato e in taluni casi il congedo viene concesso anche per altri familiari. In taluni Stati membri tale congedo viene retribuito con un importo forfettario, allo stesso tasso applicato al congedo di malattia, oppure ad un tasso diverso.

### 3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Oggi viene riconosciuta a livello dell'UE la necessità di politiche di conciliazione volte a garantire che le donne e gli uomini non debbano fare compromessi tra la piena realizzazione a livello privato, familiare e professionale. Tali politiche possono consentire alle donne e agli uomini di effettuare delle vere scelte in tale ambito e, in particolare, possono portare a tassi di occupazione più elevati e tassi di disoccupazione più bassi per le donne. Esse possono inoltre ridurre la separazione tra i sessi sul mercato del lavoro e colmare le differenze di retribuzione tra uomini e donne. Tuttavia, anche laddove sono state attuate varie organizzazioni flessibili del lavoro per sostenere la conciliazione, le donne ne fanno uso molto più spesso degli uomini, per motivi di necessità economica piuttosto che per libera scelta.

Malgrado l'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, la **differenza di retribuzione** è rimasta a livelli del 15% tra il 2003 ed il 2007 e si è ridotta di un solo punto percentuale dal 2000<sup>13</sup>. Il divario tra le retribuzioni è dovuto in una certa misura ai problemi che le donne devono affrontare nella conciliazione tra gli obblighi professionali e quelli privati. Un altro fattore importante ai fini della partecipazione delle donne al mercato del lavoro è la disponibilità di servizi di custodia dei bambini. Negli Stati membri le strutture per l'infanzia sono insufficienti e non sempre adatte alle esigenze familiari<sup>14</sup>. Solo in Danimarca ed in Portogallo sono disponibili più di 30 ore alla settimana di servizi formali di custodia per oltre il 30% di bambini di età inferiore a tre anni. Le donne sono inoltre anche le principali responsabili **dell'assistenza agli anziani**.

Il fatto di avere figli incide fortemente sulla **partecipazione delle donne al mercato del lavoro**. Infatti nel 2007 il tasso di occupazione delle donne con bambini era pari al 65,5%, rispetto al 91,7% per gli uomini: oltre 26 punti percentuali di differenza. Nel 2007 il tasso di occupazione delle donne di età compresa tra 20 e 49 anni è sceso di circa 12 punti percentuali dopo la nascita dei figli, mentre per gli uomini tale tasso è aumentato di circa sette punti percentuali. Le responsabilità familiari inducono più spesso le donne, e non gli uomini, a lavorare a **tempo parziale**. Questa decisione ha conseguenze negative per le loro prospettive di carriera e per i loro salari. Inoltre il **mercato del lavoro opera una discriminazione** nei confronti delle madri (e dei padri) di bambini piccoli e i **padri in congedo di paternità sono pochi**. Tuttavia, finché saranno le donne anziché gli uomini a rinunciare agli impegni lavorativi a causa dei bambini e a fare uso delle prescrizioni relative al congedo parentale, i

---

<sup>13</sup> Definizione impiegata da Eurostat: "Il divario retributivo di genere è la differenza tra la retribuzione oraria lorda media dei dipendenti maschi e quella dei dipendenti femmine espressa in percentuale della retribuzione oraria lorda media dei dipendenti maschi".

<sup>14</sup> Cfr. la recente relazione *The Provision of Childcare Services* (La fornitura di servizi di assistenza per i bambini) di Platenga/Remery, 2008.

datori di lavoro in generale continueranno a considerarle meno impegnate in termini di carriera rispetto agli uomini e a investire meno per le loro opportunità di carriera.

#### **4. SCENARIO DI BASE**

In assenza di iniziative comunitarie, le attuali direttive CE resteranno applicabili e saranno mantenuti i programmi e gli obiettivi attuali. Taluni Stati membri, ma non tutti, presenterebbero disposizioni nazionali dettagliate su migliori provvedimenti di conciliazione. Gli obiettivi di Lisbona saranno valutati nel 2010 e saranno stabiliti nuovi orientamenti e nuovi obiettivi nell'ambito della strategia europea per l'occupazione. La tabella di marcia per la parità tra donne e uomini scadrà nel 2010, ma il lavoro delle parti sociali europee proseguirà.

Persisterà comunque un'evidente differenza in termini di partecipazione al mercato del lavoro tra le donne con bambini e gli uomini con bambini. Gli Stati membri avranno bisogno di una maggiore presenza femminile sul mercato del lavoro, non solo per risolvere i problemi dell'invecchiamento della società, ma anche per essere competitivi a livello globale. Una maggiore partecipazione delle donne è quindi di importanza cruciale. Gli Stati membri devono anche poter contare su tassi di natalità stabili per tenere sotto controllo i problemi demografici. I paesi con alti tassi di occupazione femminile (quali Finlandia, Svezia, Danimarca, Paesi Bassi e Regno Unito) hanno anche tassi di fertilità notevolmente superiori alla media<sup>15</sup>. Nella maggior parte dei casi si tratta anche degli Stati membri con le migliori politiche di conciliazione.

#### **5. POSSIBILI RISPOSTE POLITICHE DELL'UE**

Gli obiettivi consistono nell'affrontare il problema dei tassi di occupazione delle donne con bambini, ridurre gli squilibri e la discriminazione tra i generi aumentando le possibilità offerte, migliorando le condizioni per il congedo per motivi familiari e fornendo sostegno finanziario durante il congedo per motivi familiari.

Sono state prese in considerazione varie possibilità, prima di concludere che non agire sarebbe impensabile, poiché la Commissione ha stabilito che consentire una migliore conciliazione tra vita familiare e lavorativa è una delle priorità della tabella di marcia per la parità tra donne e uomini e le principali parti in causa l'hanno esortata ad agire di più in tale ambito. Le misure non legislative (per esempio, lo scambio di buone pratiche e le iniziative delle parti sociali) continueranno comunque, come altre misure dirette ad aumentare il tasso d'occupazione delle donne. L'UE deve continuare ad agire per promuovere l'occupazione femminile e per consentire alle donne di sfruttare appieno il loro potenziale e le loro capacità. Poiché persistono ampie discrepanze tra l'organizzazione del lavoro esistente e quella auspicata, sembra evidente che in generale le donne desiderano essere più presenti sul mercato del lavoro. Si dispone quindi di un grande potenziale di aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Le possibilità d'intervento sono quindi rimaste le seguenti: nessuna azione a livello dell'UE, diffusione di buone pratiche, modifica delle norme sul congedo di maternità (direttiva 92/85/CEE), modifica delle norme sul congedo parentale (direttiva 96/34/CE), disposizioni più specifiche per il congedo in caso di adozione e introduzione di nuove forme di congedo (paternità e congedo filiale).

---

<sup>15</sup> Ibid., pag. 18.

## 6. VALUTAZIONE DELLE OPZIONI

Ogni opzione è stata valutata in termini di raggiungimento degli obiettivi e confrontandola con lo scenario di base. Ne è emerso che l'opzione "nessuna nuova azione" non risolverebbe i problemi individuati. L'opzione "diffusione di buone pratiche" contribuirebbe ad ottenere un migliore equilibrio tra vita privata e professionale.

Per quanto concerne il congedo di maternità, un tasso di retribuzione pari al 100% del salario ed un aumento di quattro settimane del periodo di congedo fornirebbero un sostegno valido e significativo in termini di conciliazione. Lo stesso vale per la clausola che prevede il diritto di chiedere l'orario di lavoro flessibile al ritorno dal congedo di maternità. In tal modo verrebbero raggiunti gli obiettivi, salvo quello di ridurre il divario di genere in termini di richiesta del congedo per motivi familiari.

Per quanto riguarda il congedo parentale, aumentandolo di un mese e fornendo una retribuzione pari al 66% del salario si sosterebbe in modo efficace la conciliazione se entrambi i genitori usufruissero per almeno un mese del congedo parentale. Essendo retribuito, il congedo parentale costituirebbe per i padri un incentivo ad usufruirne per almeno un mese, per non perderne il diritto. Nei paesi del Nord disposizioni di questo tipo si sono rivelate molto efficaci.

Per il congedo a fini d'adozione, adeguare le disposizioni il più possibile a quelle relative al congedo parentale è stato considerato raccomandabile per gli stessi motivi che hanno indotto a modificare le disposizioni sul congedo parentale.

Prevedere un congedo di paternità di 10 giorni è stato ritenuto molto utile per incoraggiare più padri ad usufruirne. Secondo precedenti esperienze in altri Stati membri, i padri usufruiscono di congedi per motivi familiari solo se il tasso di retribuzione durante il congedo di paternità è strettamente connesso ai loro salari. Per questo motivo l'opzione contempla un tasso di retribuzione pari al 66% del salario.

Prevedere un congedo filiale di un mese per assistere un familiare dipendente (compresi bambini di età superiore a otto anni) è stato ritenuto utile per aiutare le donne (o gli uomini) a mantenere l'occupazione dovendo assistere un familiare che ne ha la necessità.

## 7. CONCLUSIONE

La relazione di valutazione dell'impatto conclude che lo strumento migliore per raggiungere gli obiettivi stabiliti sono provvedimenti legalmente vincolanti a livello comunitario. Modificando il congedo di maternità ed il congedo parentale secondo le modalità esaminate ed introducendo anche nuove/altre forme di congedo si crea una serie di misure estremamente utili per conciliare la vita professionale, privata e lavorativa. Tuttavia, poiché le parti sociali negozieranno sul congedo parentale, la Commissione deve astenersi dal presentare proposte sul congedo parentale, tenendo presente che i negoziati delle parti sociali possono comprendere le nuove forme di congedo. In dette circostanze, l'unica misura attuabile per il momento è una proposta di modifica delle disposizioni relative al congedo di maternità.