

Le proposte della ETUC-CES per la conciliazione tra tempi di vita professionali, privati e familiari e la tutela della salute e sicurezza

di Silvia Stefanovichj

La direttiva 2010/18/UE adottata dal Consiglio d'Europa l'8 marzo scorso dà attuazione, in conformità alle procedure previste dall'articolo 154 e 155 del TFUE, alla revisione dell'accordo quadro del 1995 in materia di congedo parentale, siglata ufficialmente il 18 giugno 2009 dalle parti sociali europee. L'accordo è stato sottoscritto dalle quattro organizzazioni riconosciute dall'Unione europea nel quadro del dialogo sociale: ETUC-CES (sindacati europei dei lavoratori), BusinessEurope (industriali), UEAPME (piccole e medie imprese), CEEP (servizi pubblici), alla presenza del commissario europeo per l'occupazione Vladimir Špidla.

È questa la prima volta nella storia del dialogo sociale europeo in cui le parti, di comune accordo, stabiliscono di rivedere un'intesa preesistente. Tra l'altro, lo stesso accordo quadro del 1995 fu di particolare rilevanza, in quanto il primo ad essere realizzato secondo la procedura prevista dal trattato di Maastricht e, di conseguenza, il primo a ricevere valore giuridico con la direttiva 96/34/CE del Consiglio, il 3 giugno 1996.

Nonostante l'accoglimento della direttiva da parte della totalità degli Stati membri, gli effetti di un maggiore equilibrio tra tempi di vita e di lavoro, e il conseguente impatto positivo nell'inclusione delle donne nel mercato del lavoro, sono tardati ad arrivare.

La ridefinizione dell'accordo quadro tenta dunque di rilanciare alcune sfide già aperte attraverso la revisione di misure esistenti e l'introduzione di nuove.

I punti salienti dell'accordo quadro rivisto sono l'estensione della durata del congedo parentale da tre a quattro mesi, la previsione che sia in parte non trasferibile, il rafforzamento del congedo come diritto individuale, la possibilità per i lavoratori di chiedere contratti di lavoro flessibili quando rientrano da un congedo, l'appello agli Stati membri e/o alle parti sociali per definire meglio i termini di preavviso da parte dei lavoratori quando esercitano il loro diritto al congedo parentale.

Con questo nuovo accordo quadro si cerca anche, per la prima volta, di riconoscere le nuove forme di strutture familiari, sempre più variegate, e di incoraggiare una divisione più equa delle responsabilità familiari tra uomini e donne. Inoltre, il nuovo accordo rispetta la diversità delle misure adottate dagli Stati membri in materia di congedo, assistenza ai bambini e lavoro flessibile.

«La conclusione proficua di quest'accordo» hanno dichiarato congiuntamente le quattro parti sociali europee «illustra il ruolo positivo del dialogo sociale europeo nella ricerca di soluzioni destinate a raccogliere le importanti sfide con le quali l'Europa si è confrontata, anche in tempo di crisi. Tiene inoltre conto delle necessità dei datori di lavoro e dei lavoratori ed è perfettamente conforme agli obiettivi della strategia di Lisbona. Esso si tradurrà in una migliore conciliazione della vita professionale, privata e familiare e costituirà di conseguenza una risposta positiva all'invecchiamento demografico, poiché contribuirà ad aumentare la partecipazione dei cittadini europei al mercato dell'occupazione».

Sin dall'ottobre 2006, quando la Commissione europea aprì la consultazione con le parti sociali europee sul tema della conciliazione tra tempi di vita professionali, privati e familiari, la ETUC-CES si mosse proponendo un approccio "multilivello" che tenesse conto dei vari aspetti coinvolti. D'altro canto la stessa Commissione aveva impostato il confronto su tre macro-aspetti:

1. l'introduzione di nuove tipologie di congedo: per la paternità, per la cura di familiari non-autosufficienti, per l'adozione;
2. il rafforzamento della protezione della maternità (direttiva per le lavoratrici in gravidanza 92/85/CEE in tre aree: durata del congedo, livello retributivo, protezione delle donne al ritorno dal congedo di maternità);
3. l'accrescimento delle previsioni comunitarie in relazione al congedo parentale per meglio perseguire gli scopi della direttiva sui congedi parentali 96/34/CE, basata su un accordo quadro delle parti sociali europee.

La ETUC-CES aveva risposto alla consultazione in modo ampio e approfondito, con due documenti distinti, nel 2006 e nel 2007 (*ETUC Position on the first/second stage consultation of the social partners at Community level on the reconciliation of professional, private and family life*, entrambe consultabili in www.etuc.org/r/1348).

Nel secondo documento, in particolare, aveva accolto con favore l'intenzione della Commissione circa la necessità di rafforzare le previsioni della direttiva sui congedi parentali nel senso di promuovere la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro nel quadro dell'equità di trattamento tra uomini e donne; incoraggiare nuove modalità di organizzazione flessibile del lavoro; incoraggiare gli uomini a condividere maggiormente le responsabilità familiari.

Nello stesso documento la ETUC-CES concordava con la Commissione in merito al fatto che la direttiva sui congedi parentali avrebbe dovuto essere maggiormente sviluppata nei seguenti temi:

- incentivi per padri che fruiscono di congedi parentali;
- tutela del lavoro e divieto di discriminare;
- durata dei congedi parentali;
- flessibilità nella fruizione dei congedi;
- età del bambino in considerazione del quale si può fruire del congedo;
- copertura retributiva.

Il tema che con maggiore urgenza andava affrontato era la copertura retributiva, sia per consentire alle donne la protezione del proprio reddito e la riduzione del divario salariale, sia per promuovere la fruizione dei congedi da parte degli uomini.

La ETUC-CES riteneva, inoltre, che la previsione di congedo "per cause di forza maggiore" andava rafforzata e si dichiarava pienamente disponibile a iniziare la discussione ed i negoziati rispetto alla necessità di aggiornare l'accordo quadro sui congedi parentali del 1995, come già espresso nella lettera che le parti sociali europee avevano inviato l'11 luglio 2007 alla Commissione.

La ETUC-CES annunciò che intendeva utilizzare tale opportunità anche per valutare le altre misure che supportano i genitori nella determinazione di un equilibrio tra tempi di vita e di lavoro, come l'organizzazione di tempi di lavoro flessibili e servizi socio-educativi per l'infanzia, così come altre tipologie di congedi, al fine di valutare se fosse necessaria un'azione più complessiva sul tema.

Sempre nel 2007, la ETUC-CES divulgò una brochure informativa sul tema della conciliazione tra tempi di vita e di lavoro (*Reconciling professional, private and family life: a key objective for the European trade union movement*, European Trade Union Confederation, 2007, in www.adapt.it, Archivio storico, voce *Conciliazione vita e lavoro*), evidenziando le proprie richieste in termini di misure per accrescere l'equilibrio e raggiungere una maggiore uguaglianza tra uomini e donne, rafforzando la protezione della maternità, i congedi parentali e la flessibilità nell'organizzazione dei tempi di lavoro.

Un report sullo stato di attuazione della direttiva fu poi presentato in vista del *Tripartite Social Summit* del marzo 2008 da parte delle parti sociali europee (*Progress report Reconciliation of professional, private and family life*, ETUC-CES, BusinessEurope, Ceep, Ueapme, 27 February

2008, in *www.adapt.it*, Archivio storico, voce *Conciliazione vita e lavoro*), che attestava i progressi fatti nell'implementazione dell'accordo quadro sui congedi parentali negli Stati membri e considerava le misure di congedo parentale in connessione con altre misure a supporto delle famiglie e dell'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro.

In merito ai servizi di cura per la prima infanzia, le parti sociali europee inviarono nel luglio 2008 una lettera congiunta alla Commissione (*Joint letter from the European social partners on childcare*, ETUC-CES, BusinessEurope, Ceep, Ueapme, 7 July 2008, in *www.adapt.it*, Archivio storico, voce *Conciliazione vita e lavoro*), per evidenziare come fossero necessari grandi sforzi a tutti i livelli per raggiungere gli obiettivi di Barcellona entro il 2010, con la copertura di almeno il 90% di bambini tra i tre anni e la scuola dell'obbligo, e il 33% di bambini sotto i tre anni. D'altro canto il tema della conciliazione fu uno delle quattro priorità nel *Framework of actions* adottato nel 2005 dalle stesse parti sociali europee (*Framework of actions on gender equality*, ETUC, Ceep, Ueapme, Unice, 1 March 2005, in *www.adapt.it*, Archivio storico, voce *Conciliazione vita e lavoro*).

Al termine del processo di consultazione, il 1° ottobre 2008, la Commissione propose un pacchetto di misure per accrescere la protezione della maternità.

In un comunicato stampa, la ETUC-CES accolse le misure come opportune e necessarie, ma suggerì che la Commissione dovesse continuare ad operare per raggiungere il proprio scopo.

Indicò, inoltre, come fossero necessarie ulteriori concrete azioni nei servizi di cura per bambini, per gli anziani e le persone non-autosufficienti per un migliore supporto ai lavoratori ed alle famiglie, accrescendo anche le condizioni di lavoro e di retribuzione dei lavoratori impiegati nei servizi di cura. La ETUC-CES accolse con favore la proposta della Commissione di allungare da 14 a 18 settimane il congedo di maternità ed ogni azione volta ad incrementare la retribuzione di tale congedo. Si rammaricò però del fatto che non fossero state formulate proposte per colmare le lacune della direttiva per le lavoratrici in gravidanza (direttiva 92/85/CEE) e per estendere la protezione della maternità a tutti i lavoratori "atipici", compresi i lavoratori domestici.

«Ciò che serve» disse Catelene Passchier, segretario confederale ETUC-CES «è un approccio alle politiche coerente ed integrato, nel quale servizi e congedi vanno di pari passo con una migliore organizzazione del lavoro e dei tempi di lavoro e maggiore flessibilità per i lavoratori. [...] La proposta di riconoscere per le lavoratrici che rientrano dalla maternità il diritto a chiedere il cambiamento del proprio orario di lavoro è benvenuta; nella nostra visione, in ogni caso, questo diritto non dovrebbe essere riservato esclusivamente alle giovani madri, ma esteso a tutti i lavoratori, senza restrizioni per quelli con specifici carichi di cura».

Nel gennaio 2009 la ETUC-CES presentò le proprie proposte in merito alla revisione della direttiva sulle lavoratrici in gravidanza in un'audizione al Parlamento europeo, proponendo l'introduzione di un diritto al congedo di paternità nel contesto dell'equità di trattamento e maggiori garanzie per la copertura retributiva del congedo di maternità al 100%, al fine di assicurare che le donne e le loro famiglie non fossero penalizzate dall'aver generato un bambino. La ETUC-CES propose inoltre di rafforzare la dimensione della salute e sicurezza delle donne in gravidanza o recenti puerpere, specialmente in termini di prevenzione e analisi dei rischi, e quella del diritto a disposizioni che facilitino l'allattamento al seno. Un ulteriore aspetto sui cui la ETUC-CES ha posto grande attenzione è la necessità di estendere il sistema di protezione a tutti i lavoratori, compresi quelli impiegati con forme di lavoro atipico e i lavoratori domestici. La ETUC-CES chiese con forza che la direttiva fosse in linea con la convenzione ILO n.103 (*C103 Convenzione sulla protezione della maternità*, del 28 giugno 1952) rivista nel 2000, e con le raccomandazioni annesse (*R191 Raccomandazione sulla protezione della maternità*, del 15 giugno 2000).

Per la ETUC-CES, la direttiva per le lavoratrici in gravidanza è un'importante direttiva di politica sociale e deve essere vista come la pietra angolare di un successivo insieme di misure volte a promuovere la conciliazione tra vita e lavoro.

La direttiva per le lavoratrici in gravidanza fu adottata nel 1992 come un compromesso. La Commissione avrebbe dovuto formulare proposte di incremento delle tutele nell'ottobre 1997, ma

non lo fece. Nel luglio 2000 il Parlamento europeo valutò in maniera molto critica l'implementazione della direttiva e votò per una sua revisione riproponendo la richiesta nel gennaio 2008. Ora la Commissione ha proposto una revisione che si basa su materie riguardanti la durata del congedo, la sua retribuzione e la tutela del posto di lavoro, motivando ciò con il fatto che la revisione è collocata nel contesto del "pacchetto conciliazione". Per la ETUC-CES, questa non è una motivazione accettabile in quanto la tutela di salute e sicurezza è una importante pre-condizione per la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro.

La ETUC-CES nel suo Executive Committee del 1-2 dicembre 2009 ha approvato il documento *Revision of the Maternity protection (Pregnant workers) Directive - 92/85/EEC, state of play and follow up*, in www.adapt.it, Archivio storico, voce *Conciliazione vita e lavoro*, all'interno del quale condivide la visione della Commissione secondo la quale una più equa divisione del lavoro tra uomini e donne rispetto alla cura dei figli vada incoraggiata attraverso, ad esempio, specifici congedi di paternità e più ampie opportunità per uomini e donne di accedere a congedi parentali, servizi di cura dei bambini, flessibilità organizzative nel lavoro. Ma tali temi, secondo quanto riportato nel documento, non vanno confusi con il bisogno fondamentale della protezione delle donne e dei loro figli non ancora nati o appena nati, in termini di protezione della salute e sicurezza e di congedo di maternità avente durata sufficiente a consentire un recupero psico-fisico. Di conseguenza la ETUC-CES è fermamente contraria alle proposte di abbreviare parte del congedo di maternità obbligatorio, stabilito a livello europeo, attraverso un trasferimento in favore di un congedo di paternità.

La ETUC-CES vuole innanzitutto richiamare la necessità di un insieme di politiche coerenti in merito alla conciliazione di vita professionale, personale e familiare, e il bisogno di riconoscere il suo stretto collegamento con la protezione della salute e sicurezza delle donne in gravidanza e dei loro bambini. Questo *broad policy mix* consiste in misure che dovrebbero consentire ai lavoratori, uomini e donne, di avere il numero di figli che desiderano, in condizioni di lavoro che non influenzano negativamente l'andamento della gravidanza, la salute e sicurezza della madre e del bambino. Bisognerebbe consentire alla madre, inoltre, di avere un tempo appropriato dopo la nascita per un pieno recupero psico-fisico e al bambino di avere un equilibrato inizio di vita nel mondo, sia dal punto di vista psichico che psicologico, e, in ultimo, ma non per importanza, consentire ai genitori, padri e madri, di prendersi cura dei propri figli sin dai primi giorni. Non tutti questi elementi sono già riconosciuti e normati adeguatamente a livello nazionale e europeo. Un ambito che certamente, per la ETUC-CES, necessita di attenzioni urgenti è quello della salute e dei rischi per la gravidanza, con particolare riferimento alla prevenzione da rischi chimici. Questo è importante anche nell'ottica dell'equità di genere: misure di prevenzione a carattere generale basate sulla salute e sicurezza dei luoghi di lavoro per uomini e donne promuovono maggiormente l'equità di condizioni rispetto a misure specifiche orientate alle donne in gravidanza. Un ulteriore elemento ancora da affrontare è una più equa distribuzione dei compiti di cura tra uomini e donne, attraverso la possibilità dei padri di prendersi cura dei propri figli sin dai primi momenti. Questo presuppone la necessità di introdurre congedi specifici per la paternità, maggiore accesso ai congedi parentali e a servizi di cura per bambini, organizzazioni del lavoro flessibili senza ledere i diritti di protezione delle donne e dei loro bambini.

L'attuale direttiva sulle lavoratrici in gravidanza si fonda sulla base legislativa della salute e sicurezza. Non c'è però la piena consapevolezza che le misure di salute e sicurezza per le lavoratrici in gravidanza non devono avere impatti negativi nell'occupazione e nelle opportunità di carriera per le donne, e devono contribuire all'equità di genere. Questa è una delle ragioni per le quali è opportuno estendere le basi legali della direttiva all'equità di trattamento.

Questo significherebbe, nella visione della ETUC-CES, prevedere uno specifico congedo di paternità (un breve congedo per padre/partner in prossimità della nascita del bambino) e di adozione (un congedo per genitori in prossimità dell'adozione del bambino, per consentire a genitori e figlio

di instaurare i propri legami familiari), in aggiunta alle previsioni già contenute nell'accordo quadro rivisto.

Per la ETUC-CES, è condivisibile la necessità di accrescere le tutele della direttiva nelle aree proposte dalla Commissione – durata, retribuzione e protezione del posto di lavoro – in linea con la convenzione ILO n. 183 (*C183 Convenzione sulla protezione della maternità*, del 15 giugno 2000), e la conseguente raccomandazione 191 (*supra*).

La protezione della maternità ed il congedo di maternità devono essere chiaramente distinti da altri congedi o disposizioni volti alla cura dei bambini. L'estensione del congedo di maternità a 18 settimane deve essere fortemente perseguita sulla base delle ricerche e delle esperienze negli Stati membri, in quanto necessaria ad un pieno recupero psico-fisico della madre dopo la gravidanza e il parto. La proposta di assicurare un congedo di almeno 6 settimane dopo la nascita è in linea con la convenzione ILO n. 183, già ratificata da nove Stati membri dell'Ue, in aggiunta ad altri 5 Stati membri che avevano ratificato la precedente convenzione 103 contenente disposizioni simili.

Per quanto riguarda la retribuzione, ogni compenso inferiore al salario pieno percepito dalle donne avrà un effetto pregiudizievole e le danneggerà per il ruolo biologico di essere madri, non solo nel momento della nascita ma anche nel lungo periodo (influenze nella sicurezza sociale, nei diritti previdenziali, etc.). L'Europa ha un grande interesse nell'incrementare i tassi di natalità e la partecipazione femminile al mercato del lavoro, e di conseguenza a salvaguardare il reddito e la sicurezza del posto di lavoro di donne in gravidanza e giovani madri, per assicurare ai Paesi un futuro sostenibile. È questo pertanto il motivo per cui la ETUC-CES accoglie con piacere la proposta della Commissione di assicurare una piena retribuzione durante il congedo di maternità. È anche necessario considerare come sia importante incrementare le tutele lavorative al rientro al lavoro, includendo un più forte diritto a tornare nella stessa o equivalente mansione, in linea a quanto proposto dalla Commissione europea.

La ETUC-CES riconosce l'importanza di introdurre un diritto a chiedere cambiamenti di orari e condizioni di lavoro per consentire alle donne di adattare l'organizzazione del proprio tempo di lavoro alle necessità conseguenti al rientro dal congedo di maternità. La ETUC-CES preferirebbe estendere questo tipo di diritto a tutti i genitori di bambini piccoli, per promuovere una maggiore condivisione della cura dei figli tra uomini e donne. Estendendo le basi legali questo potrà essere realizzabile.

Un tema che la ETUC-CES ritiene sostanziale nella revisione della direttiva è il supporto all'allattamento al seno. La convenzione ILO n. 183 contiene previsioni molto chiare su questo, e all'articolo 10 recita: «La donna ha diritto ad una o più pause quotidiane o ad una riduzione giornaliera della durata del lavoro per allattare il suo bambino, che devono essere determinati dalla legislazione e dalla prassi nazionale. Tali pause o la riduzione giornaliera del tempo di lavoro devono essere calcolate in quanto tempo di lavoro e congruamente retribuite».

Un altro importante tema che deve essere urgentemente affrontato, per la ETUC-CES, è la generale esclusione di lavoratori domestici da tutte le direttive sulla salute e sicurezza, in base all'articolo 3 lettera a), della direttiva quadro 89/391/CEE, che definisce come "lavoratore" «qualsiasi persona impiegata da un datore di lavoro, compresi i tirocinanti e gli apprendisti, ad esclusione dei domestici» ed ha come effetto conseguente che essi sono esclusi da ogni tutela della maternità. Il tema è numericamente piuttosto rilevante in quanto il 90% dei lavoratori domestici sono donne. Già nel 2000 il Parlamento europeo adottò una "risoluzione per regolare l'aiuto domestico nell'economia informale" e la convenzione ILO n. 183 esplicitamente cita ogni tipo di donne impiegate.

Il principale problema è la mancata considerazione nella revisione del settore relativo alla salute e sicurezza. La ETUC-CES ha più volte espresso la sua insoddisfazione per il fatto che la Commissione non abbia voluto utilizzare la revisione della direttiva per accrescere questo tipo di previsioni. Già nel 2000 il Parlamento aveva dato chiare indicazioni sulle modifiche che erano necessarie.

L'analisi dei rischi gioca un ruolo centrale nella direttiva, ma non si prescrive nessuna misura preventiva. In merito, per la ETUC-CES, vi sono almeno tre problemi:

1. non vi sono chiari obblighi per la valutazione di rischi ma solo l'obbligo di valutarli al momento in cui una donna comunica di essere incinta. I dati noti mostrano che la gravidanza viene generalmente notificata al datore di lavoro tra la settima e la decima settimana, mentre i maggiori rischi di malformazioni fetali sono presenti tra la terza e l'ottava settimana dopo il concepimento. Così come si ha un grande rischio di aborto spontaneo durante la prima settimana. Ciò significa che nella maggior parte dei casi prendere misure dopo la comunicazione è troppo tardi;
2. la direttiva impone ai datori di lavoro di adottare misure preventive sulla base dell'analisi dei rischi, ma non vi sono sufficienti obblighi a seguire una determinata gerarchia di azioni, volta ad eliminare il rischio e, solo come ultima possibilità, a rimuovere la donna dal luogo di lavoro e mandarla in congedo;
3. al contrario di quanto previsto dalle altre direttive in tema di salute e sicurezza, questa non stabilisce che gli organismi rappresentativi dei lavoratori siano consultati riguardo le misure preventive da adottare. Questo fu già segnalato dal Parlamento europeo nel 2000. Tale assenza supporta la tendenza a considerare la protezione di lavoratrici in gravidanza come una tutela per persone in situazione anormale invece che come un tema di salute e sicurezza collettive in ogni ambiente di lavoro.

Ciò che per la ETUC-CES è urgentemente necessario per un approccio preventivo più generale ed efficace è che vengano adottate politiche generali per prevenire rischi chimici e di altro tipo, rivolte alla generalità dei lavoratori; e che, al medesimo tempo, regole e norme inerenti la protezione della maternità vadano applicate solo per le donne incinte o recenti puerpere, a tutela loro e dei bambini ancora non nati o appena nati. La priorità dovrebbe andare ad eliminare e sostituire sostanze che sono pericolose per la capacità riproduttiva sia di maschi che di femmine. Solo a fronte di una impossibilità tecnica nell'eliminazione di questi rischi, dovrebbero essere adottate misure di controllo effettivo per prevenire o minimizzare l'esposizione.

Silvia Stefanovich

Scuola internazionale di Dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro
Adapt – Fondazione Marco Biagi
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia