

COLLANA
FOCUS
ANPAL
N° 141

ANPAL
Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro



METODOLOGIE E APPROFONDIMENTI

**Congedi parentali e di paternità.
Le attuali disposizioni in Italia e in Europa**

Novembre 2022



L'Anpal – Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro – è stata istituita dal d.lgs. 150/2015 con lo scopo di coordinare la rete dei servizi per le politiche del lavoro, la gestione delle politiche attive del lavoro, di promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale, mediante interventi e servizi che migliorino l'efficienza del mercato del lavoro. Tramite le proprie strutture di ricerca, l'Agenzia svolge anche analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche attive e dei servizi per il lavoro.

Commissario straordinario: Raffaele Tangorra

ANPAL
Via Fornovo, 8
00192 Roma
www.anpal.gov.it

L'analisi qui presentata rientra nell'ambito delle attività del Gruppo di lavoro Analisi sulle politiche di Pari opportunità e conciliazione vita lavoro della Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica IV – Analisi di contesto e comparative (responsabile Alessandro Chiozza)

Autrici del testo

Silvana Bombardieri e Sandra Milena Susanna (Le novità in materia di congedi parentali e di paternità in Italia), Valeria Viale (Introduzione; Congedi parentali e di paternità: confronto a livello europeo; Conclusioni)

Coordinamento del lavoro

Valeria Viale

Testo chiuso a novembre 2022

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità delle autrici e non necessariamente riflettono la posizione dell'Agenzia.

Alcuni diritti riservati [2022] [Anpal]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non commerciale

Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2724-5551

Collana Focus ANPAL

Valorizza gli avanzamenti periodici di monitoraggi e indagini e gli approfondimenti tecnici su iniziative e misure di politica attiva dell'Agenzia. Prevede sotto-collane dedicate a temi specifici, quali: Garanzia Giovani in Italia, Incentivi per l'occupazione, Contratti di somministrazione, Metodologie e approfondimenti, Reddito di cittadinanza, Approfondimenti Covid-19.

Coordinamento editoriale: Orsola Fornara

Introduzione

L'analisi del presente Focus fornisce una panoramica delle attuali disposizioni sui congedi di paternità e parentale negli Stati membri, inclusa l'Italia, ed esamina le disposizioni rispetto ai cambiamenti intervenuti nel quadro della Direttiva sull'equilibrio vita-lavoro per genitori e prestatori di cura e del suo recepimento a livello nazionale¹.

A partire dal 2018, tutti gli Stati membri dell'UE offrono una qualche forma di congedo di paternità e/o parentale dopo la nascita di un figlio. Tuttavia, ci sono grandi diversificazioni in termini di durata del congedo, livelli di compensazione e in riferimento al fatto se il congedo sia un diritto familiare o individuale.

A volte la distinzione tra congedo di paternità e congedo parentale può essere poco chiara e confusa. Questo perché alcuni Paesi non offrono il congedo di paternità di per sé, ma forniscono una quota di congedo parentale riservata esclusivamente ai padri.

I sistemi di congedo parentale sono diversi e non sempre si inseriscono perfettamente in classificazioni adatte al confronto internazionale. Il diritto al congedo per motivi familiari comprende una serie di misure che offrono protezione sul lavoro e, in alcuni casi, un sostegno al reddito ai genitori che si prendono del tempo per occuparsi dei propri figli.

Cerchiamo ora di fare chiarezza in termini di distinzione tra congedo parentale e di paternità.

Il congedo di paternità è ad uso esclusivo dei padri lavoratori dipendenti, generalmente è fruito subito dopo la nascita del figlio con lo scopo di far sì che il padre possa trascorrere del tempo con il nuovo nato ed eventualmente gli altri figli; non è previsto da una convenzione internazionale ed è generalmente più breve rispetto al congedo di maternità. A causa della breve durata, i lavoratori in congedo di paternità spesso continuano a ricevere la piena retribuzione. In alcuni Paesi il diritto al congedo specifico per il padre fa parte dello schema del congedo parentale, piuttosto che essere un diritto separato.

Il congedo parentale è rivolto a entrambi i genitori lavoratori ed è complementare ai periodi di congedo di maternità e di paternità. Il diritto al congedo parentale è spesso un diritto individuale non trasferibile, ossia ogni genitore gode del proprio diritto; in altri casi è un diritto individuale che può essere trasferito all'altro genitore; in altri ancora un diritto della famiglia che i genitori possono dividere tra loro a scelta. Di solito è fruito subito dopo il congedo di maternità e/o paternità ed è inteso come misura di sostegno alla genitorialità che consente ai genitori la stessa opportunità di dedicare tempo alla cura del bambino piccolo. In alcuni Paesi, il congedo parentale è disponibile anche per entrambi i partner dello stesso sesso. La scelta di trattare il tema dei congedi è legata al dibattito attuale che si inserisce nel percorso che gli Stati membri stanno affrontando per recepire la Direttiva 2019/1158. Questa introduce, come vedremo nei prossimi paragrafi, delle novità: prima tra tutte definisce il congedo un diritto individuale e non trasferibile al fine di promuovere una più equa distribuzione dei carichi di cura tra uomini e donne. La Direttiva in questa veste mira a modernizzare il quadro legislativo dell'Unione in tema di congedi fissando una serie di standard minimi nuovi o più elevati per il congedo parentale, di paternità e di assistenza. L'Italia recepisce tale Direttiva con D.lgs. n. 105 del 30/06/2022², che prevede disposizioni relative a congedi, permessi e ad altri istituti, nell'ottica della piena equiparazione dei diritti alla genitorialità e alla cura.

Alcuni studi e ricerche riportano che l'utilizzo prolungato dei congedi da parte delle madri per più di un anno, indebolisce il loro legame con il mercato del lavoro, che a sua volta può avere un effetto negativo

¹ [Direttiva 2019/1158](#) 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.

² Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 176 del 29/07/2022, in vigore dal 13 agosto 2022.

sulle prospettive di carriera delle donne e può incidere negativamente sui loro guadagni³. Aumentare, perciò, l'utilizzo dei congedi da parte dei padri è importante perché si pensa che possa ridurre le barriere alla genitorialità, avere effetti positivi sullo sviluppo del bambino e migliorare l'uguaglianza di genere.

1. Le novità in materia di congedi parentali e di paternità in Italia

1.1 La normativa italiana

Il susseguirsi di direttive europee volte ad armonizzare la legislazione sui congedi di maternità, di paternità e i congedi parentali, ha portato a stabilire obiettivi comuni per tutti gli Stati membri. Questo paragrafo si propone di descrivere le principali caratteristiche e novità in materia di congedi a tutela della genitorialità in Italia e il loro utilizzo da parte dei lavoratori dipendenti e da parte dei lavoratori autonomi del settore privato.

Il congedo di paternità (obbligatorio e facoltativo) viene istituito solo a partire dal 2012⁴, in via sperimentale per un giorno (retribuito al 100%); poi, con la legge di stabilità 2015⁵, con l'intento di promuovere una "cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli all'interno della coppia e per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro", viene esteso anche all'anno 2016 e, successivamente, viene portato a due giorni per l'anno 2017, a quattro giorni per l'anno 2018, a cinque giorni per l'anno 2019 e a sette giorni per l'anno 2020. La suddetta norma ha, invece, ridotto la durata dell'ulteriore periodo di astensione facoltativa – da concordare sempre con la madre – da due giorni ad un giorno.

Successivamente, la legge di bilancio 2021, all'art. 1, comma 363, ha modificato l'art. 1, comma 354, della L. 232/2016, prorogando il congedo obbligatorio di paternità anche per l'anno 2021 e prevedendone una maggiore durata pari a dieci giorni, fruibili dal padre lavoratore dipendente anche in maniera non continuativa.

Tabella 1 - Durata del congedo di paternità obbligatorio e del congedo facoltativo alternativo

	2013-2016	2017	2018	2019	2020	2021
Congedo di paternità obbligatorio	1 giorno	2 giorni	4 giorni	5 giorni	7 giorni	10 giorni
Congedo facoltativo alternativo	2 giorni	0 giorni	1 giorno	1 giorno	1 giorno	1 giorno

Fonte: XXI Rapporto Inps, *Conoscere il paese per costruire il futuro*, luglio 2022

Il congedo obbligatorio di paternità con la legge di stabilità 2022⁶ è diventato strutturale. Il diritto al congedo di paternità e la relativa indennità (pari all'80% della retribuzione giornaliera stabilita annualmente dalla legge per il tipo di attività svolta), si riferisce anche ai padri lavoratori iscritti alla gestione separata Inps, cui si applicano condizioni analoghe a quelle previste per i lavoratori dipendenti, ad eccezione del caso in cui la madre lavoratrice risulti essere iscritta alla gestione separata oppure non lavoratrice. L'estensione della durata del congedo di paternità arriverà gradualmente a tre mesi attraverso la riforma già prevista nel disegno di legge n. 51 dell'11/06/2020 e in vigore dal 12/05/2022⁷ (*Family Act*) che prevede, al riguardo, anche l'equiparazione dei lavoratori del settore pubblico e privato.

³ Van Belle J., *Paternity and parental leave policies across the European Union*, RAND Europe (2016).

⁴ Legge n.92 del 28 giugno 2012.

⁵ Legge di stabilità n. 208 del 2015.

⁶ L. 234-2021.

⁷ Approvato in via definitiva dal Senato il 6 aprile e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n.97 del 27 aprile, legge 32/2022.

Il congedo parentale, invece, è una misura che viene concessa ai genitori lavoratori dipendenti e che prevede l'astensione dal lavoro per potersi prendere cura del figlio nell'arco dei primi 12 anni di vita, per un periodo complessivo di 10 mesi per entrambi i genitori. Tale periodo sale a 11 mesi nel caso in cui il padre si astenga dal lavoro per un periodo frazionato o continuativo di almeno 3 mesi⁸. Durante il periodo di congedo il genitore lavoratore percepisce un'indennità pari al 30% della retribuzione media giornaliera fino all'età di 8 anni del figlio, mentre dagli 8 ai 12 anni di età del figlio, il genitore lavoratore non percepisce alcuna indennità. Come detto, ad integrazione delle suddette misure, il *Family Act* all'art. 3 prevede che il Governo debba adottare entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi seguendo principi e criteri che tengano conto per i genitori lavoratori:

- della possibilità di usufruire dei congedi parentali fino al compimento di 14 anni del figlio;
- della specificità dei nuclei familiari monogenitoriali per l'adozione delle modalità flessibili nella gestione dei congedi parentali;
- della possibilità di usufruire di permessi retribuiti, di durata non inferiore a cinque ore nel corso dell'anno, per ciascun figlio, per i colloqui con gli insegnanti e per la partecipazione attiva al percorso di crescita dei figli;
- della possibilità di usufruire di un periodo minimo, non inferiore a due mesi, di congedo parentale non cedibile all'altro genitore per ciascun figlio.

Nel 2020, anno della pandemia, con il Decreto Cura Italia (DL 18/2020) viene concessa la possibilità per genitori lavoratori con figli fino a 12 anni, di usufruire di un congedo Covid-19 fino a 15 giorni retribuiti al 50%, o, in alternativa, di un bonus baby-sitting fino a 600 euro. Successivamente con il Decreto Rilancio (DL34/2020) tale congedo viene esteso a 30 giorni. La possibilità di fruire del congedo Covid-19 viene riconosciuta anche ai genitori con figli di età compresa tra i 12 e i 16 anni (senza alcuna indennità) nonché ai genitori che abbiano già raggiunto i limiti individuali e di coppia previsti dalla specifica normativa sul congedo parentale ordinario (art. 32 del citato D.lgs. n. 151/2001). Nella seconda fase della pandemia (da settembre a fine dicembre 2020), il congedo straordinario è stato previsto nei casi in cui i figli dovevano restare a casa per quarantena o nelle zone in cui le scuole sono state nuovamente chiuse. Inoltre, come precedentemente descritto, con il decreto D.lgs. n. 105 del 30/06/2022 che recepisce la Direttiva 2019/1158, viene modificato il comma 1 dell'articolo 34 del T.U. e si dispone:

- l'estensione da 10 a 11 mesi, dei termini per la durata complessiva del diritto al congedo parentale spettante al genitore solo, nell'ottica di una maggior tutela per i nuclei familiari monoparentali;
- l'estensione da 6 a 9 mesi, del periodo di congedo parentale coperto da indennità nella misura del 30%, fermi restando i limiti massimi di congedo fruibili dai genitori;
- l'estensione da 6 a 12 anni, dell'età del figlio entro la quale i genitori, anche adottivi e affidatari, possono fruire del congedo parentale, indennizzato nella misura sopra descritta pari al 30% della retribuzione.

Infine, un'importante novità che il decreto introduce nel testo, in sostituzione del comma 5, art. 34, D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, è la conferma che i periodi di congedo parentale sono computati nell'anzianità di servizio e la specifica, a differenza delle precedenti disposizioni, che questi "non comportano riduzione di ferie, riposi, tredicesima mensilità o gratifica natalizia, ad eccezione degli eventuali emolumenti accessori connessi all'effettiva presenza in servizio e, comunque, fatto salvo quanto diversamente previsto dalla contrattazione collettiva".

Il 13 agosto 2022, grazie al Dlgs n. 105 del 2022 sono entrate in vigore una serie di disposizioni che recepiscono la direttiva (UE) 2019/1158. Vengono modificate le norme riguardanti i congedi di maternità e paternità, viene introdotto il cosiddetto "congedo papà" di dieci giorni in favore non solo dei lavoratori dipendenti, ma altresì degli iscritti alla Gestione separata e degli autonomi.

⁸ La legge 24 dicembre 2012, n. 228, ha introdotto la possibilità di frazionare a ore il congedo parentale, rimandando alla contrattazione collettiva di settore il compito di stabilire le modalità di fruizione.

L'Inps stessa è intervenuta con [Messaggio n. 3066 del 04-08-2022](#) al fine di fornire le prime indicazioni operative.

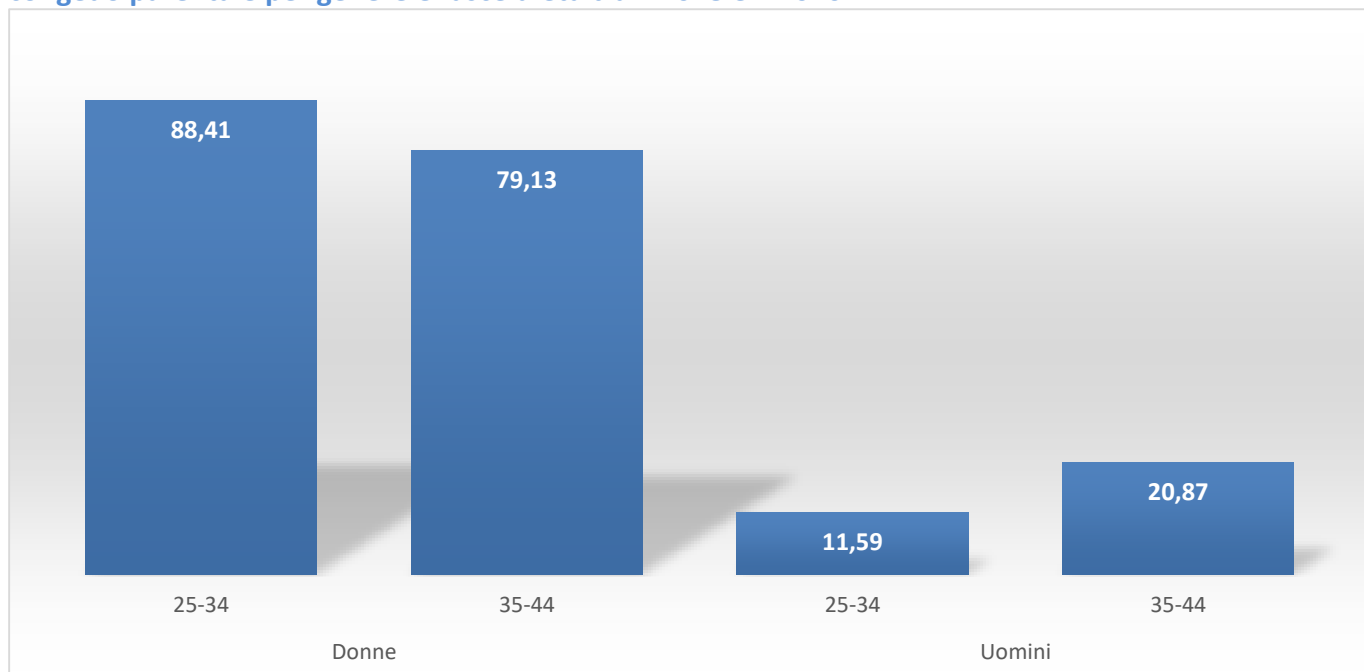
Ad oggi, dunque, l'evolversi delle normative sui congedi di paternità e sui congedi parentali, ha progressivamente portato al tentativo di modificare un modello tradizionale nella distribuzione dei compiti tra i genitori, con l'obiettivo di supportare le famiglie con figli a carico e favorire la conciliazione vita lavoro.

1.2 I dati sull'utilizzo dei congedi parentali e di paternità

Resta ancora molto da fare per modificare tale modello, poiché analizzando i dati degli ultimi tre anni, risulta che sono ancora le donne a farsi carico della maggior parte delle attività di cura dei figli.

Infatti, tra il 2018 e il 2020 in media circa l'88,41% nella fascia di età 25-34 e il 79,13% nella fascia di età 35-44 di dipendenti del settore privato e agricolo dei beneficiari del congedo parentale erano donne (Grafico 1).

Grafico 1 - Lavoratori dipendenti del settore privato e agricolo: percentuale media beneficiari del congedo parentale per genere e fasce d'età tra il 2018 e il 2020

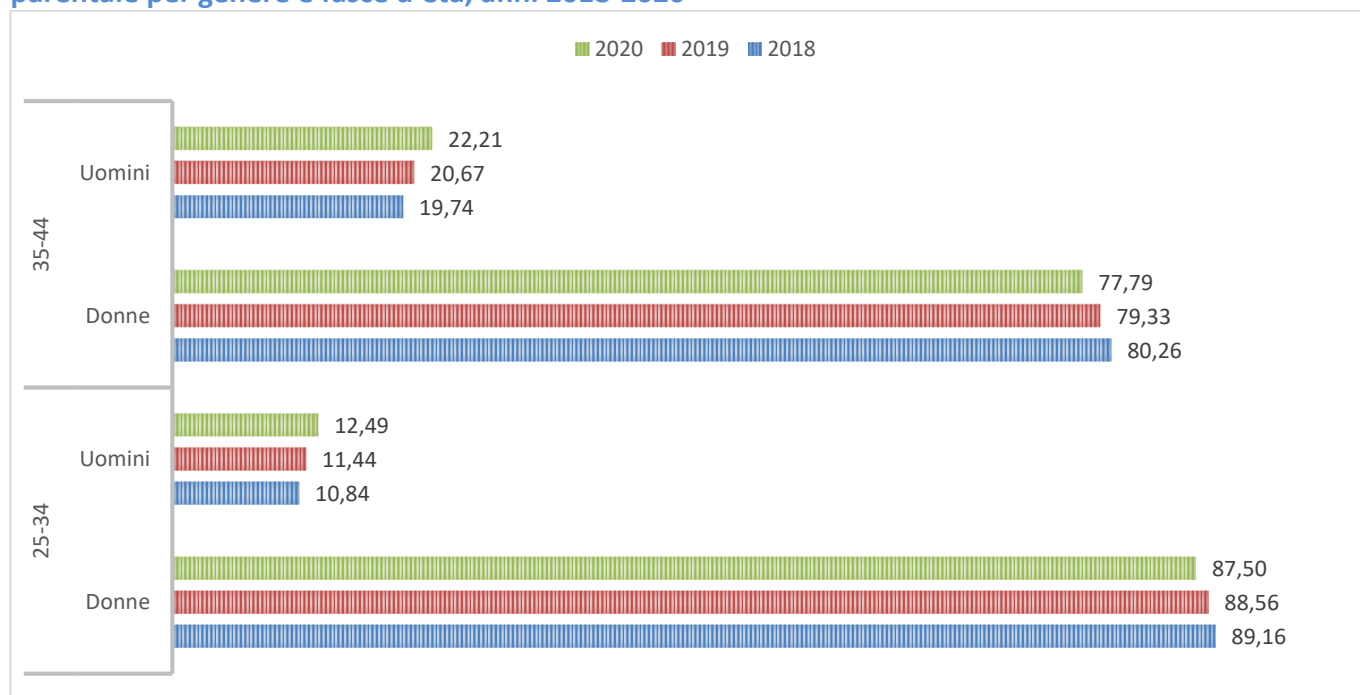


Fonte: Elaborazione Anpal su dati Inps, *Osservatorio statistico sulle prestazioni a sostegno della famiglia*, dicembre 2021

Se analizziamo i dati per anno dal 2018 al 2020 (Grafico 2), notiamo che c'è stato comunque un progressivo piccolo miglioramento durante tale periodo poiché è diminuita, seppur lentamente, la media della percentuale di donne che hanno beneficiato del congedo parentale passando dall'89,16% del 2018 all'87,50% nel 2020 nella fascia di età 25-34 e dall'80,26 del 2018 al 77,79% del 2020 per la fascia di età 35-44. Parallelamente, quindi, la percentuale di uomini sul totale dei beneficiari del congedo parentale che nel 2018 risultava essere del 19,74% per la fascia di età 25-34, è aumentata di 1,65 punti percentuali nel 2020 e un maggiore miglioramento c'è stato nella fascia di età 35-44 poiché la percentuale di uomini che hanno beneficiato di tale congedo sale di 2,47 punti percentuali passando dal 19,74% nel 2018 al 22,21% nel 2020. Questo dato, tuttavia, potrebbe essere spiegato dalla minor platea di donne richiedenti il congedo parentale nel 2020 (anno della pandemia), dove si registra uno scarto negativo del tasso di occupazione femminile di 1,1 punti percentuali. Incide, inoltre, con la pandemia, il part-time involontario

che sugli uomini sale solo di 0,3 punti percentuali, mentre sulle donne si attesta al 20,5%, +1,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente e più del triplo rispetto agli uomini.⁹

Grafico 2 - Lavoratori dipendenti del settore privato e agricolo: percentuale beneficiari del congedo parentale per genere e fasce d'età, anni 2018-2020

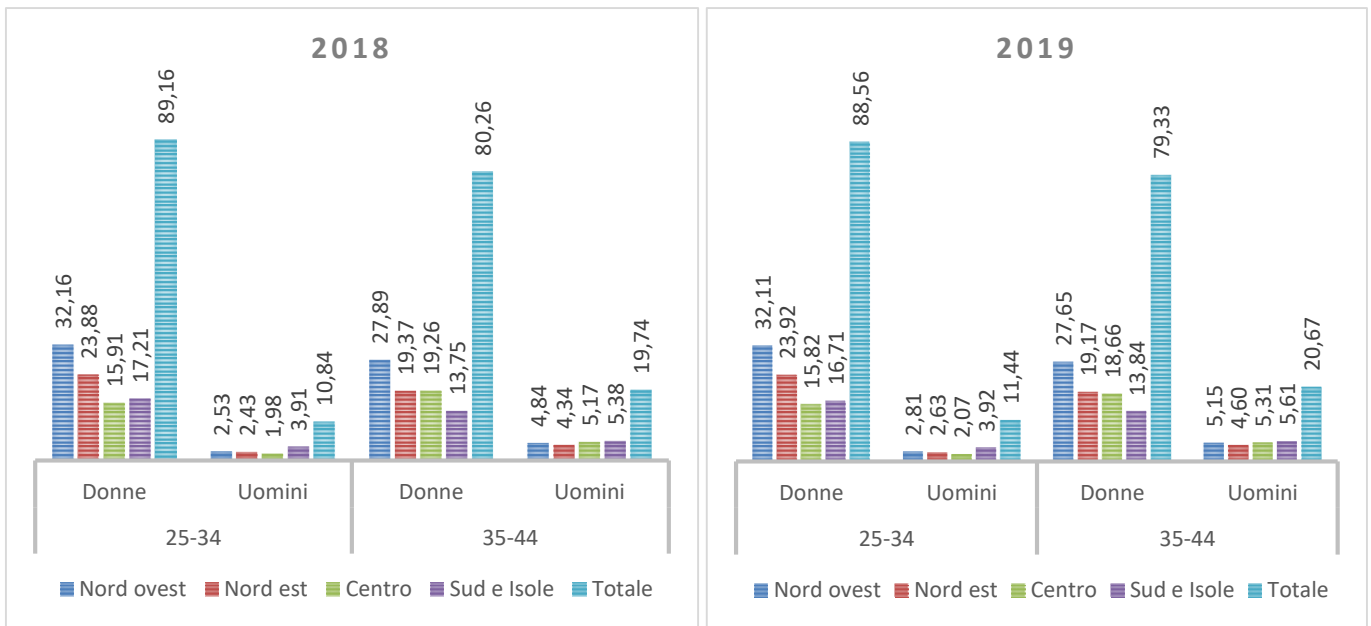


Fonte: Elaborazione Anpal su dati Inps, Osservatorio statistico sulle prestazioni a sostegno della famiglia, dicembre 2021

Analizzando questi dati per area geografica, osserviamo che la prevalenza di fruizione dei congedi parentali è ovviamente da parte delle donne in tutte le ripartizioni e che la quota maggiore si concentra nelle regioni del Nord (Grafico 3) nella fascia d'età 25-34. Per il 2018, in particolare i valori si assestano al 32,16% nel Nord Ovest e al 23,88% nel Nord Est, mentre nelle regioni del Centro e nel Mezzogiorno le percentuali di beneficiarie del congedo parentale sono rispettivamente del 15,91% e 17,21%. Nel 2019 resta alta la percentuale di donne che ha usufruito del congedo parentale con un *trend* leggermente in discesa di 0,6 punti percentuali nella fascia d'età 25-34 e di 0,93 punti percentuali nella fascia d'età 35-44. Sale invece, seppure lievemente, la percentuale di uomini che ha usufruito del congedo parentale passando da 10,84% nel 2018 all'11,44% nel 2019 per la fascia d'età 25-34, e da 19,74% nel 2018 al 20,67% nel 2019 per la fascia d'età 35-44.

⁹ Bombardieri S., Susanna S. M., Viale V., (a cura di), *Conciliazione vita lavoro e diseguaglianze di genere. Dal contesto all'impatto sul mercato del lavoro*, in Rivista Giuridica del Mezzogiorno n.3/2022, Trimestrale SVIMEZ, Il Mulino, 2022.

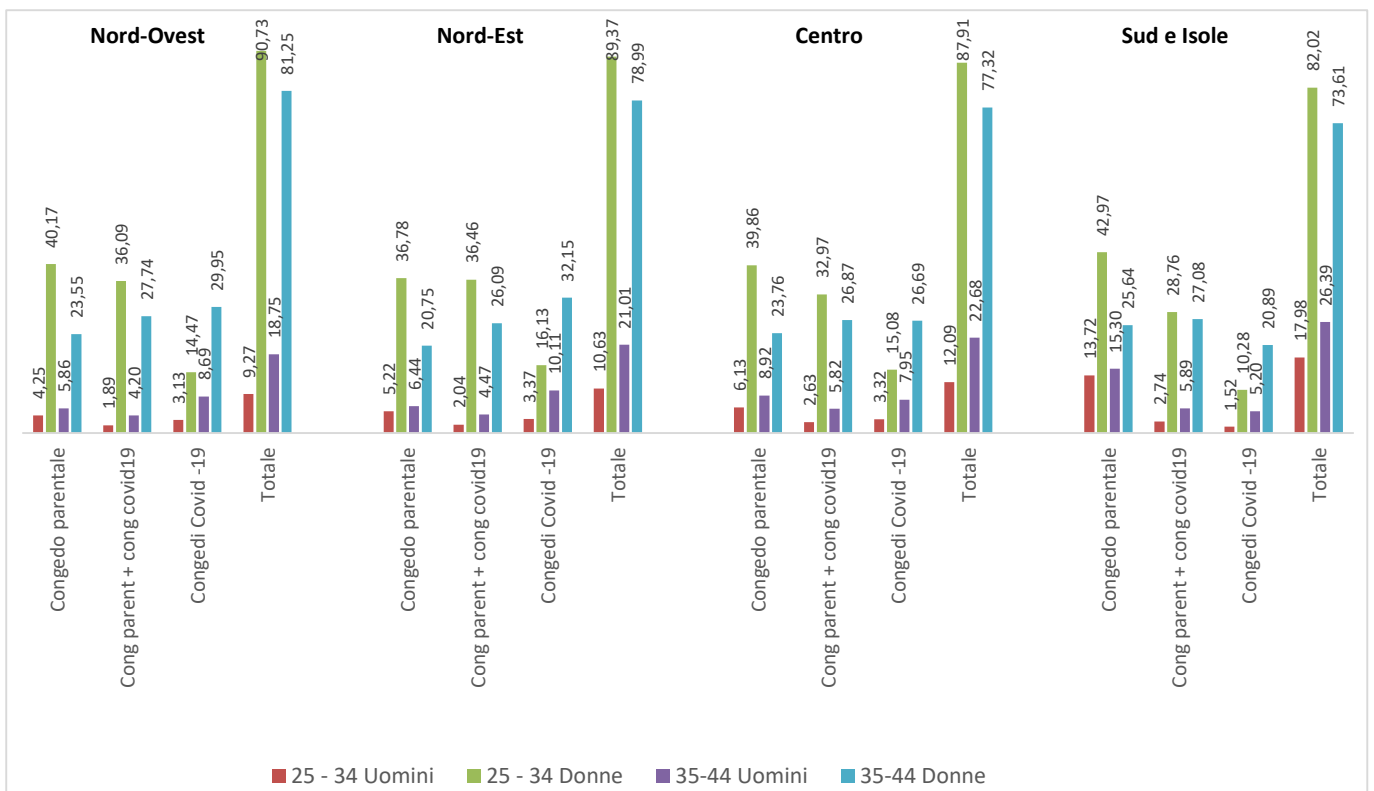
Grafico 3 - Lavoratori dipendenti del settore privato e agricolo: percentuale beneficiari del congedo parentale per genere, fasce d'età e area territoriale, anni 2018-2019



Fonte: Elaborazione Anpal su dati Inps, Osservatorio statistico sulle prestazioni a sostegno della famiglia, dicembre 2021

Nel 2020, a causa della pandemia e conseguentemente alla chiusura dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole, sono stati introdotti i congedi parentali Covid19, e sono nuovamente le donne a fruirne maggiormente, soprattutto nei primi mesi dell'emergenza (Grafico 4).

Grafico 4 - Lavoratori dipendenti del settore privato e agricolo: percentuale beneficiari del congedo parentale per genere, fasce d'età e area territoriale, tipo di congedo, anno 2020



Fonte: Elaborazione Anpal su dati Inps, Osservatorio statistico sulle prestazioni a sostegno della famiglia, dicembre 2021

Per quanto riguarda, poi, i congedi di paternità, i dati Inps evidenziano che tra i lavoratori dipendenti del settore privato, i padri beneficiari del congedo obbligatorio sono passati dai 124 mila del 2018 a circa 135 mila del 2020. Sebbene sia difficile capire quanto questo incremento corrisponda ad un'effettiva tendenza, è comunque importante rilevare come i dati registrino un aumento in particolare nel 2020, proprio in concomitanza con l'inizio della pandemia e conseguentemente alle relative misure restrittive di contenimento alla diffusione del virus che hanno aumentato di fatto il peso dei carichi di cura per entrambi i genitori.

Sarebbe auspicabile, anche alla luce delle nuove riforme, continuare a lavorare sul "cambiamento di prospettiva" ormai da tempo in atto, per una nuova cultura della condivisione di cura. Non a caso oggi si parla di "nuovi padri" per definire quei papà che sempre più numerosi desiderano essere presenti fin dal concepimento del proprio bambino.

La nuova legge sul congedo di paternità si presenta quindi, come un importante contributo per promuovere un nuovo modo di intendere la collaborazione e cooperazione tra maschile e femminile "fornendo così modelli positivi per i figli e le figlie"¹⁰.

I dati sopracitati, però, non comprendono solo i congedi obbligatori di cui alla citata legge n. 92 del 2012, ma anche quelli di paternità di cui al decreto legislativo n. 151 del 2001¹¹.

L'Inps, con comunicato stampa del 18 marzo 2022, ha fornito il quadro dettagliato del numero di padri lavoratori dipendenti del settore privato beneficiari dei congedi obbligatorio e facoltativo di paternità dal 2016 al 2021. Si nota, infatti, come il numero di domande inviate per la richiesta del congedo di paternità obbligatorio sia aumentato nel corso degli anni presi in esame: il numero di padri che ha beneficiato del congedo è passato da circa 111 mila nel 2018 a circa 120 mila nel 2020 (Tabella 2).

Si registra, altresì, un cambio di tendenza per quanto concerne il congedo facoltativo, non considerato un diritto autonomo del padre lavoratore come già messo in evidenza precedentemente, con un calo di 1.100 unità nell'arco temporale 2018-20.

La spiegazione probabilmente è da ricercare nella variazione che c'è tra l'aumento dei giorni dell'istituto obbligatorio (da 4 a 5 e poi successivamente a 7) e l'aumento della richiesta del *benefit* che di fatto rende poco necessario il ricorso a quello facoltativo dato che per entrambi è prevista la copertura dell'indennizzo pari al 100%.

Inoltre, ciò è dovuto anche al fatto che non tutti i padri hanno la compagna lavoratrice che può cedere un giorno del proprio congedo¹².

Tabella 2 - Numero di beneficiari Congedo di paternità padri dipendenti settore privato e agricolo per tipologia di congedo e fasce d'età 25-34 e 35-44 anni, anni 2018-2020

Anno	Obbligatorio*		Facoltativo	
2018	4gg	111.347	1g	4.008
2019	5gg	121.165	1g	3.211
2020	7gg	120.739	1g	2.854

(*) Nel congedo obbligatorio sono stati ricompresi quelli previsti dalla L. 151/2001 (in caso di morte o di grave infermità della madre o di abbandono del figlio, nonché in caso di affidamento esclusivo del bambino al padre), non essendo di fatto possibile la distinzione esatta del congedo di paternità previsto dalla Legge n. 92/2012, a causa dell'imprecisa compilazione delle denunce contributive mensili.

Fonte: Elaborazione Anpal su dati Inps, XX Rapporto Inps, 2021.

¹⁰ Elena Caneva, coordinatrice area advocacy nazionale, policy e centro studi WeWorld. Intervista al Sole 24Ore del 19 maggio 2022 (di Livia Zancaner).

¹¹ Il padre lavoratore ha diritto di astenersi dal lavoro per tutta la durata del congedo di maternità o per la parte residua che sarebbe spettata alla lavoratrice, in caso di morte o di grave infermità della madre ovvero di abbandono, nonché in caso di affidamento esclusivo del bambino al padre.

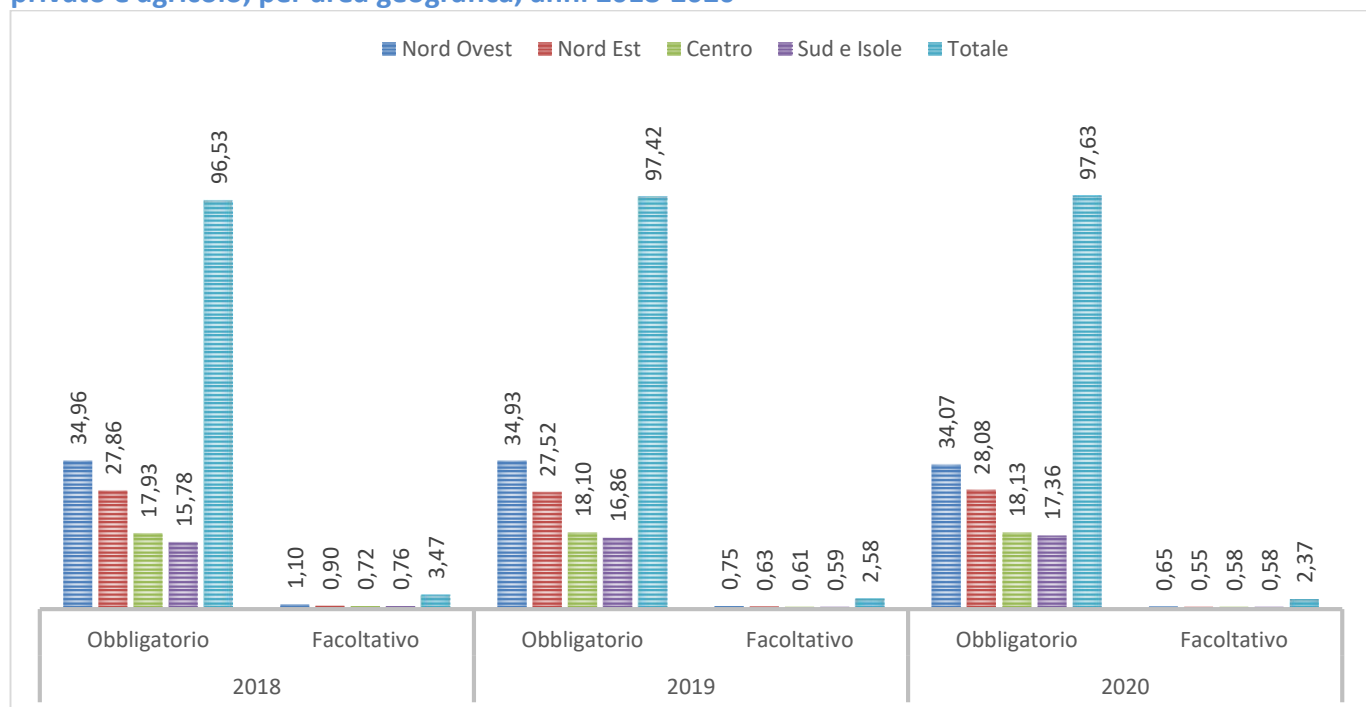
¹² Fonte Inps: i dati disponibili non consentono di verificare né questo particolare punto, né se la propensione a prendere il congedo di paternità varia a seconda dello status occupazionale della madre e del numero d'ordine del figlio/a neonato/a.

Se si analizza il dato tenendo conto della ripartizione per aree geografiche (Grafico 5), si nota che esso conferma una serie di differenze a livello territoriale nella fruizione del congedo obbligatorio di paternità. Al Nord Ovest la percentuale dei padri che si astengono dal lavoro è di gran lunga maggiore rispetto a quelli del Sud e Isole, dato, questo, che si riscontra in tutti e tre gli anni di riferimento.

In particolare, come si evince dal grafico 5 il numero di padri fruitori del congedo obbligatorio, registra un differenziale negativo di 19,18 punti percentuali per il 2018, di 18,07 punti percentuali nel 2019 e di 16,61 punti percentuali nel 2020. Si osserva comunque una crescita di richieste nell'area geografica Sud e Isole pari a circa 1,60 punti percentuali (15,78% 2018; 16,86% 2019; 17,36% 2020).

Tale fenomeno trova una possibile spiegazione nel fatto che la percentuale maggiore (+65%)¹³ dei padri lavoratori beneficiari dei congedi sono dipendenti di imprese di grandi dimensioni presenti soprattutto nel Nord Ovest (Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto).

Grafico 5 - Percentuale di padri richiedenti il congedo obbligatorio e facoltativo di paternità. Settore privato e agricolo, per area geografica, anni 2018-2020



Fonte: Elaborazione Anpal su dati Inps, Osservatorio statistico sulle prestazioni a sostegno della famiglia, dicembre 2021

Dall'analisi dei valori assoluti e percentuali dei congedi di paternità e maternità (Tabella 3), per i lavoratori parasubordinati, per fascia d'età e area geografica, si rileva un *trend* in crescita, fra il 2018 e il 2020 in tutte le aree geografiche, ad esclusione del Nord-Est. Se si considerano i dati riferiti alla fascia d'età 25-34 anni, si registrano + 315 unità e +201 unità della fascia 35-44 anni, certamente in conseguenza del fatto che l'età media del parto è stimata attorno ai 32,4 anni¹⁴, e che dunque l'arrivo di un figlio, comportando una gestione familiare più complessa e articolata, significa di conseguenza un ricorso maggiore ai congedi.

Per quanto riguarda i dati Inps disponibili per la categoria lavoratori parasubordinati e autonomi concernenti i congedi di paternità, presenti nelle Tabelle 3 e 4 e nei grafici che seguono, è necessario segnalare, che sono fruibili solo dati aggregati a quelli relativi alla maternità.

¹³ Rapporto Inps 2022.

¹⁴ Fonte Save the Children "Le Equilibriste" La maternità in Italia 2022.

Tabella 3 - Congedo maternità e paternità lavoratori parasubordinati per fasce d'età e area geografica, anni 2018-2020. Valori assoluti

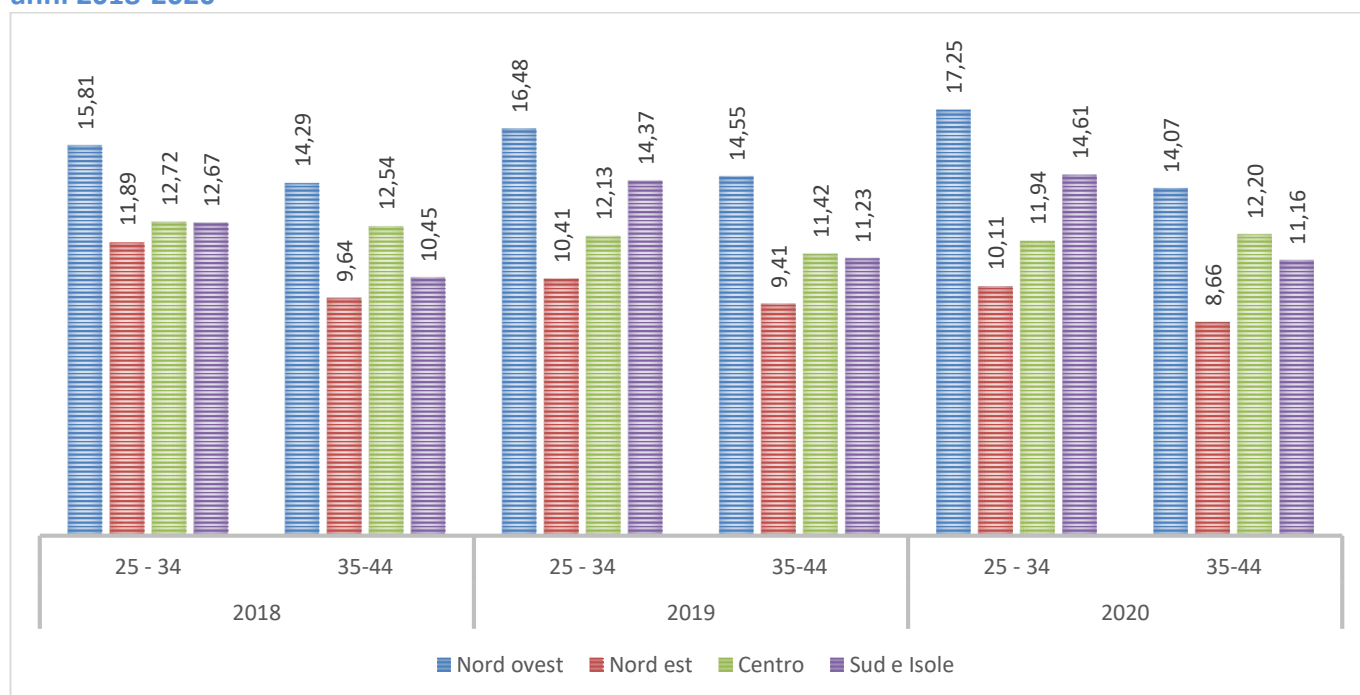
	2018		2019		2020	
	25-34	35-44	25-34	35-44	25-34	35-44
Nord-Ovest	705	637	804	710	858	700
Nord-Est	530	430	508	459	503	431
Centro	567	559	592	557	594	607
Sud e Isole	565	466	701	548	727	555
Totale	2367	2092	2605	2274	2682	2293
Totale annuo	4459		4879		4975	

Fonte: Elaborazione Anpal su dati Inps, Osservatorio statistico sulle prestazioni a sostegno della famiglia, dicembre 2021

Precisato questo, come ben si evince anche dal Grafico 6, in percentuale le aree geografiche che dal 2018 al 2020 hanno presentato un maggior numero di beneficiari, nella fascia di età 25-34 tra i lavoratori parasubordinati sono, in proporzione, il Nord Ovest (+1,44 punti percentuali), seguito dal Sud e Isole (+1,94 punti percentuali) e, mentre per il Nord Est si registra un andamento altalenante nell'arco del triennio analizzato, per il Centro invece si registra un lieve calo (-0,78 punti percentuali).

Per quel che riguarda invece la fascia di età 35-44 anni, a conclusione del periodo considerato solo il Mezzogiorno fa rilevare un lieve incremento (+0.71 punti percentuali), mentre nelle altre ripartizioni si registra una riduzione, la più evidente nel Nord Est (-0,98 punti percentuali).

Grafico 6 - Congedo maternità e paternità lavoratori parasubordinati per fasce d'età e area geografica, anni 2018-2020



Fonte: Elaborazione Anpal su dati Inps, Osservatorio statistico sulle prestazioni a sostegno della famiglia, dicembre 2021

Con la circolare n.128 dell'11 luglio 2018, l'Inps ha recepito alcune novità in materia di riconoscimento del congedo parentale per i lavoratori autonomi dando anche indicazioni in merito a indennità di paternità per i lavoratori autonomi se la madre è lavoratrice dipendente o autonoma, congedo di maternità per le lavoratrici autonome in caso di adozione e affido e congedo di paternità per i lavoratori dipendenti se la madre è una lavoratrice autonoma.

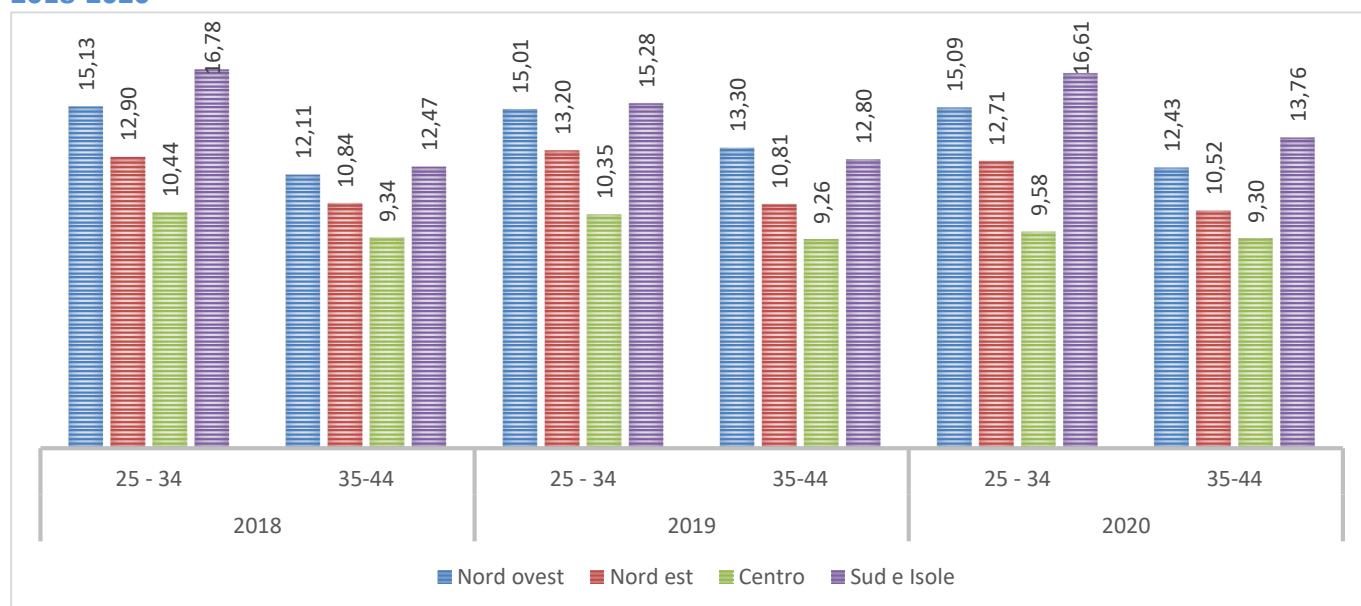
I dati relativi ai congedi di maternità e paternità dei lavoratori autonomi (Tabella 4), ripartiti per area geografica, evidenziano come dal 2018 al 2019 ci sia stato un aumento del numero di beneficiari sia per la fascia 25-34 (+ 1267 unità) che per quella 35-44 (+1404 unità) in tutto il territorio nazionale. Dal 2019 al 2020 si registra invece una riduzione, anche se moderata, per entrambe le fasce d'età (-62 unità per la fascia 25-34 anni; -95 unità 35-44 anni) ad esclusione del Sud e Isole, dove al contrario si verifica un aumento del numero dei beneficiari dei congedi.

Tabella 4 - Congedo maternità e paternità lavoratori autonomi per fasce di età e area geografica, anni 2018-2020. Valori assoluti

	2018		2019		2020	
	25-34	35-44	25-34	35-44	25-34	35-44
Nord ovest	1836	1470	2223	1969	2211	1821
Nord est	1566	1316	1954	1601	1863	1541
Centro	1267	1133	1533	1371	1404	1363
Sud e Isole	2036	1513	2262	1895	2433	2016
Totale	6705	5432	7972	6836	7911	6741
Totale annuo	12137		14808		14652	

Fonte: Elaborazione Anpal su dati Inps, Osservatorio statistico sulle prestazioni a sostegno della famiglia, dicembre 2021

Grafico 7 - Congedo maternità e paternità lavoratori autonomi per fasce di età e area geografica, anni 2018-2020



Fonte: Elaborazione Anpal su dati Inps, Osservatorio statistico sulle prestazioni a sostegno della famiglia, dicembre 2021

2. Congedi parentali e di paternità: confronto a livello europeo

2.1 La normativa europea

In ambito comunitario numerosi sono stati gli interventi volti a dare risposta alle esigenze dei genitori lavoratori, interventi che si sono caratterizzati per il principio di equa condivisione dei ruoli e delle responsabilità genitoriali all'interno della famiglia. A seguito dell'apertura in questa direzione della Direttiva 96/34/CE del Consiglio del 3 giugno 1996 concernente l'accordo quadro sul congedo parentale, al Considerando 8 si legge che gli uomini dovrebbero essere incoraggiati ad assumere uguali responsabilità familiari, ad esempio, sostenendo iniziative di sensibilizzazione affinché usufruiscano del congedo parentale. La Direttiva in questione stabilisce i requisiti minimi per facilitare la conciliazione della vita lavorativa con quella familiare, il diritto individuale a un periodo minimo di tre mesi di congedo parentale, la protezione contro il licenziamento e il diritto di ritornare nello stesso posto di lavoro o in uno equivalente.

È però con la successiva Direttiva 2010/18/UE del Consiglio, dell'8 marzo 2010, che si assiste ad un diverso approccio culturale del tema, determinato da una riflessione sui cambiamenti avvenuti nella società e nel mercato del lavoro europeo. Con essa il congedo parentale viene sancito come diritto individuale e una parte di questo reso non trasferibile, e passando da tre a quattro mesi a seguito della nascita o dell'adozione di un figlio. La Direttiva non impone alcun obbligo in materia di retribuzione ma lascia agli Stati membri il compito di definirne modalità e condizioni. La Direttiva in questione impegna gli Stati membri a riconoscere la molteplicità delle diverse strutture familiari e a promuovere un'equa condivisione tra uomini e donne delle responsabilità di cura.

Occorre considerare che nel 2010 non era ancora prevista una legislazione in merito ai congedi di paternità e non esisteva una definizione comune. In virtù di come il congedo di paternità era implementato a livello di singolo Stato membro esso è considerato un diritto specifico dei padri, che ne possono usufruire contemporaneamente al periodo di congedo obbligatorio spettante alla madre o prima di usufruire dei congedi parentali. Sempre nel 2010 la Risoluzione del Parlamento europeo "Miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento" al Considerando 26 evidenzia che per aiutare i lavoratori a conciliare la loro vita professionale e familiare, nonché a conseguire un'autentica parità di genere, è essenziale che gli uomini abbiano diritto a un congedo di paternità retribuito. I congedi, quindi, tendono ancora a esser visti e analizzati da una prospettiva che considera le donne, le principali *caregiver*, prestando minore attenzione alla situazione dei padri¹⁵.

Come già enunciato dal Trattato sull'Unione Europea¹⁶ emerge l'importanza di un principio fondamentale dell'Unione, la parità tra uomini e donne, parità che deve essere garantita in tutti i campi, in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. È inoltre, previsto il diritto ad essere tutelati contro il licenziamento per motivi legati alla maternità e il diritto a un congedo di maternità retribuito e a un congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio al fine di poter conciliare vita familiare e vita professionale¹⁷.

Il percorso per migliorare l'equilibrio tra vita lavorativa e vita privata prosegue nel 2015¹⁸ per giungere all'approvazione della Direttiva 2019/1158 del 20 giugno 2019 che abroga la Direttiva 2010/18/UE. La nuova Direttiva in tema di equilibrio tra vita lavorativa e vita privata propone una serie di azioni al fine di migliorare l'accesso ai congedi e alle modalità di lavoro flessibili e aumentare il numero di uomini che si

¹⁵ Cfr. Viale, Zucaro (2015).

¹⁶ Art. 3, paragrafo 3, secondo comma TUE.

¹⁷ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea artt. 23 e 33.

¹⁸ La Commissione europea pubblicò una *roadmap* sull'equilibrio tra vita privata e lavoro nel contesto della revisione della direttiva sul congedo di maternità e lanciò una consultazione per raccogliere le opinioni delle parti sociali in merito a ciò che l'UE dovrebbe fare per migliorare l'equilibrio tra lavoro e vita privata.

avvalgono di congedi per motivi familiari e di modalità di lavoro flessibili. Queste misure contribuiranno a una migliore redistribuzione dei carichi di cura alleviando l'onere che continua prevalentemente a gravare sulla componente femminile precludendo la possibilità di accedere al mercato del lavoro e ad occupazioni meglio retribuite. È la prima volta che viene introdotto a livello europeo il diritto ad un congedo di paternità - della durata di dieci giorni lavorativi in occasione della nascita di un figlio - al fine, di "incoraggiare una più equa ripartizione delle responsabilità di assistenza tra uomini e donne, nonché per consentire l'instaurazione precoce del legame tra padre e figlio"¹⁹. Altra novità fa riferimento all'ampliamento della platea dei destinatari includendo anche i *carer*, coloro che prestano assistenza ad un familiare che necessita di sostegno personale a causa di gravi condizioni di salute.

La Direttiva ha un impatto anche sui congedi parentali in ottica di una loro modernizzazione, vengono fissati degli *standard* minimi²⁰ tenendo conto delle previsioni di maggior favore da parte degli Stati membri prevedendo di facilitare il ricorso al congedo parentale da parte di entrambi i genitori. Infine, la Direttiva estende ai *carer* e a tutti i lavoratori e a tutte le lavoratrici con figli fino ad otto anni di età il diritto di richiedere un'organizzazione flessibile del lavoro²¹.

Se ne deduce che l'evoluzione normativa in tema di congedi nell'arco dell'ultimo decennio rileva che questi sono uno strumento che potrebbe contribuire al raggiungimento della parità di genere e a supportare le donne che desiderano entrare e/o rientrare nel mercato del lavoro. Al fine di superare il paradigma *last in, first out*²² bisogna capire come la mole del lavoro di cura di cui si fanno carico le donne possa essere distribuita in maniera più equa tra entrambi i genitori.

2.2 I dati europei in tema di utilizzo dei congedi

Dall'analisi dei dati europei del 2018²³ si evince che una persona su tre (35%) nell'Unione europea nella fascia di età compresa tra i 18 e i 64 anni ha avuto responsabilità di cura. Coloro che hanno avuto responsabilità di cura sono distinti come segue: il 29% è responsabile esclusivamente della cura dei bambini di età inferiore ai 15 anni, il 4% si occupa solo di familiari disabili di età pari o superiore ai 15 anni e meno del 2% della popolazione dell'UE 28 si occupa sia di bambini che di familiari disabili (Grafico 8).

¹⁹ Considerando 19.

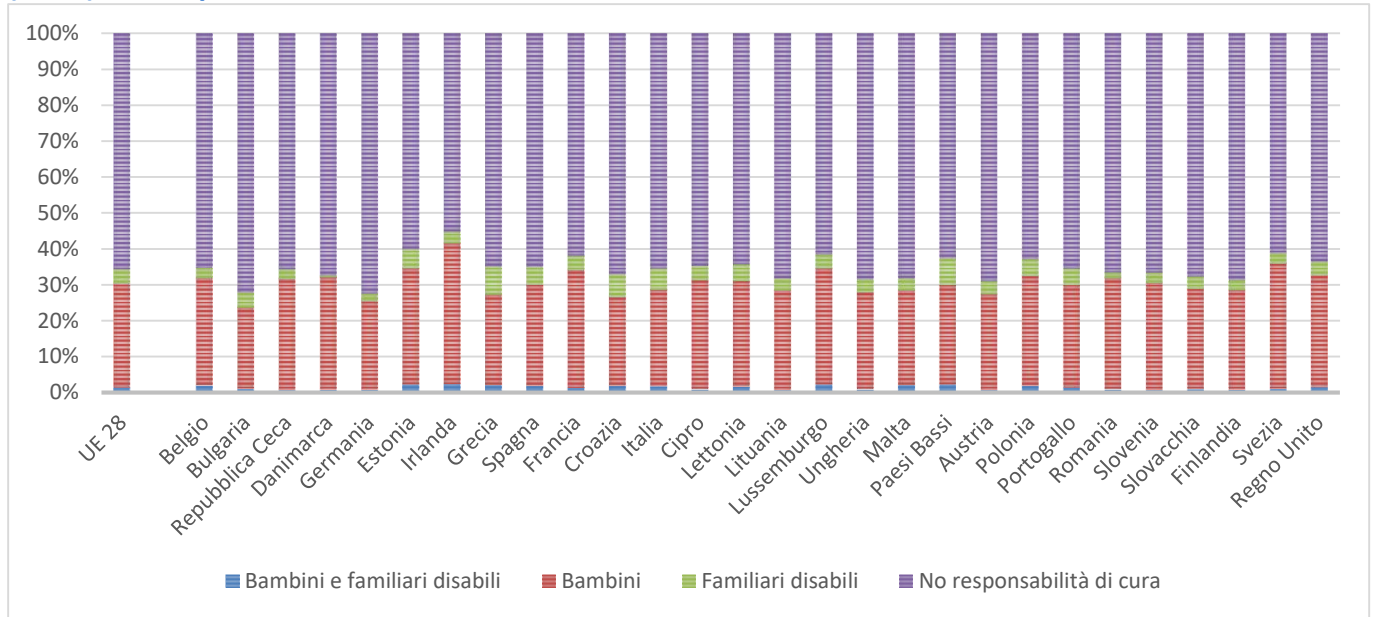
²⁰ Rafforzamento del diritto esistente di 4 mesi di congedo parentale rendendo 2 mesi su 4 non trasferibili da un genitore all'altro e retribuito in misura adeguata; diritto ad usufruire del congedo in modo flessibile (ad esempio part-time o in modo discontinuo).

²¹ Questo diritto era già previsto dalla Direttiva 2010/18/UE ma riconosciuto unicamente ai genitori rientranti dal congedo.

²² CNEL: si è trasferito un concetto utilizzato in logistica al mercato del lavoro italiano e lo si legge in termini di opportunità di ingresso nell'occupazione e di rischio di uscirne prima di altri.

²³ Eurostat, aggiornato 04 02 2022.

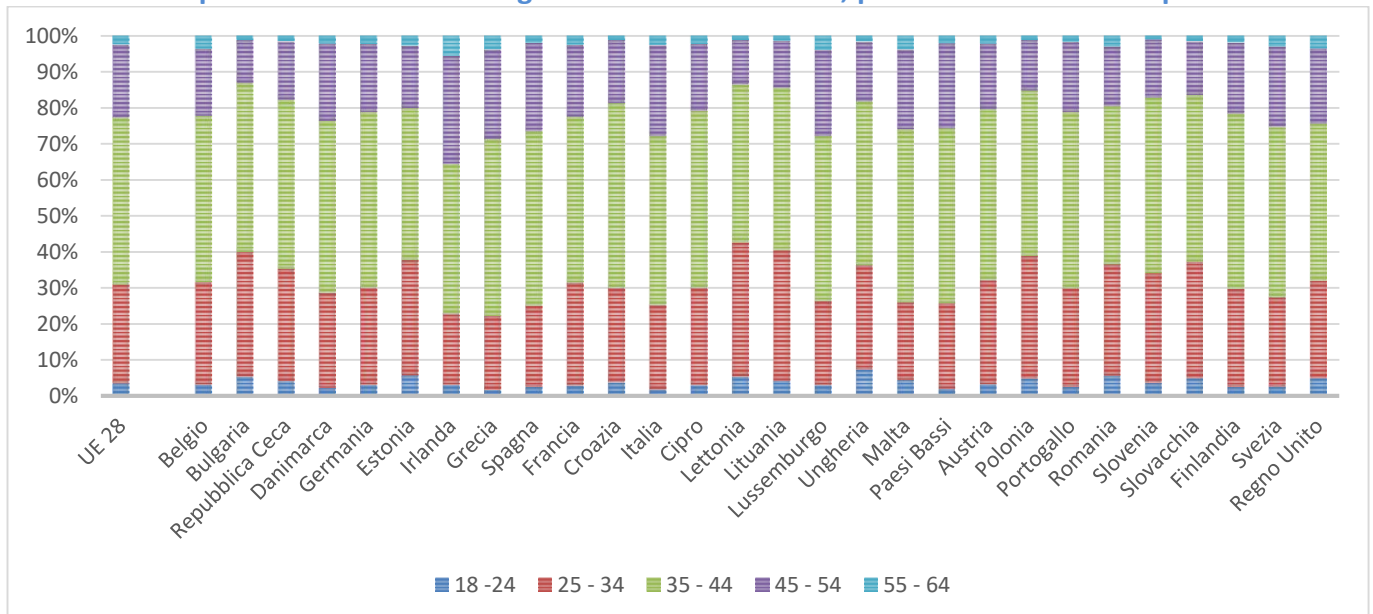
Grafico 8 - Persone di 18-64 anni con responsabilità di cura, per tipologia di carico di cura e Paese (UE28). Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Anpal su dati Eurostat, *ad hoc module Reconciliation between work and family life*, aggiornato 04 02 2022

Se si analizzano, poi, le caratteristiche di coloro che hanno carichi di cura di figli minori di 15 anni, tenendo conto dell'età ne emerge che i genitori che se ne occupano hanno principalmente un'età compresa tra i 35 e i 44 anni (61%). Gli altri gruppi di età (18-24 e 55-64) hanno responsabilità di cura dei figli di età inferiore ai 15 anni in misura nettamente inferiore rispettivamente del 5% e del 3%. Il Grafico 9, inoltre, mostra che esistono differenze tra gli Stati membri, le principali emergono all'interno delle fasce d'età 25-34 e 45-54: in Lettonia e Lituania rispettivamente il 51% e il 50% delle persone comprese nella fascia di età 25-34 anni si prende cura di figli piccoli rispetto, ad esempio, al 28% dell'Italia. Per quanto riguarda la fascia di età più avanzata (45-54) le quote variano tra il 30% dell'Italia e il 17% della Lettonia.

Grafico 9 - Responsabilità di cura dei figli al di sotto dei 15 anni, per fasce di età. Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Anpal su dati Eurostat, *ad hoc module Reconciliation between work and family life*, aggiornato 04 02 2022

Sempre nel 2018, il 27,1% degli occupati in UE 28 tra 18-64 anni si è trovato nella condizione di dover adattare il loro lavoro per poterlo meglio conciliare con la cura dei figli minori. Il tema è maggiormente

evidente se lo si analizza dal punto di vista di genere (Grafico 10). Dai dati emerge che solo l'8% delle donne ha dichiarato che le responsabilità di cura non hanno avuto un impatto sul lavoro contro il 24% degli uomini; il 58% delle donne, poi, ha dovuto chiedere una riduzione dell'orario di lavoro rispetto al 35% uomini.

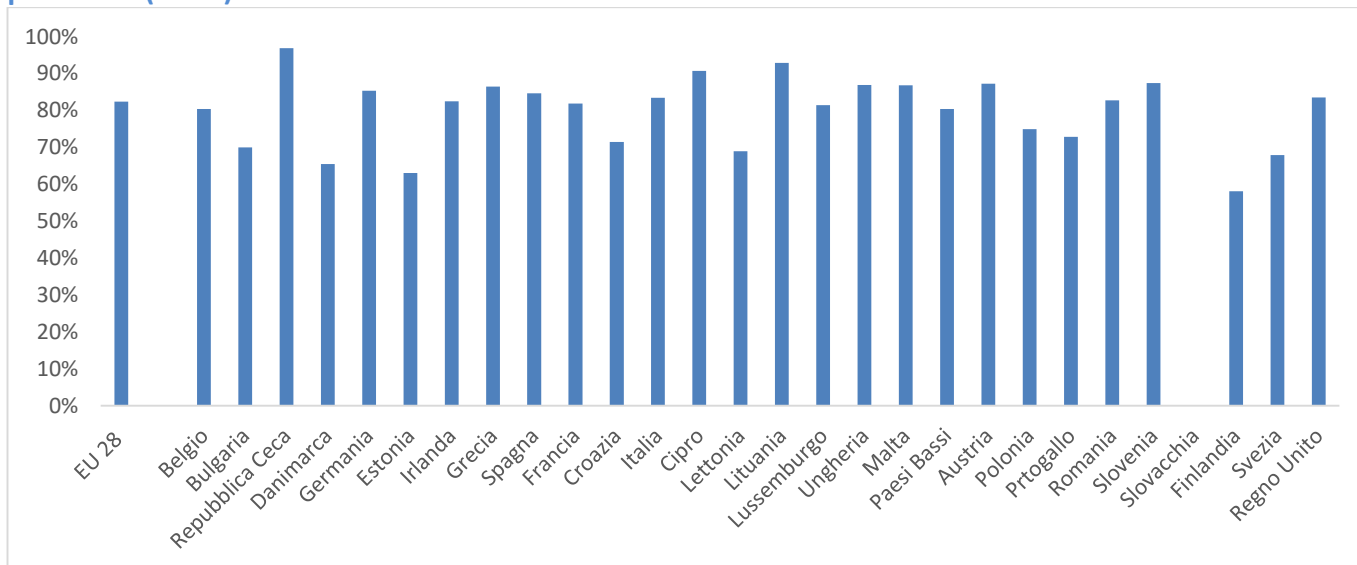
Grafico 10 - Persone occupate con responsabilità di cura di figli minori di 15 anni e impatto sul lavoro, per genere



Fonte: Elaborazione Anpal su dati Eurostat, *ad hoc module Reconciliation between work and family life*, aggiornato 04 02 2022

Nell'UE 28, nel 2018, l'82% (Grafico 11) di coloro che hanno ridotto l'orario di lavoro per esigenze di cura dei figli erano donne. Questo tasso è ampiamente superiore al 50% in tutti gli Stati membri. La quota maggiore di donne che ha ridotto l'orario di lavoro è stata registrata nella Repubblica Ceca (97%) dove solo il 3% degli uomini ha ridotto l'orario di lavoro. In 18 Stati membri dell'UE, più dell'80% delle persone che hanno ridotto l'orario di lavoro per motivi di cura dei figli erano donne. Tuttavia, nei Paesi nordici la tendenza è diversa: gli uomini riducono maggiormente rispetto ai loro coetanei europei l'orario di lavoro a causa di esigenze di cura dei figli. La quota di donne è, infatti, pari al 58% in Finlandia, seguita da Estonia (63%), Danimarca (65%) e Svezia (68%).

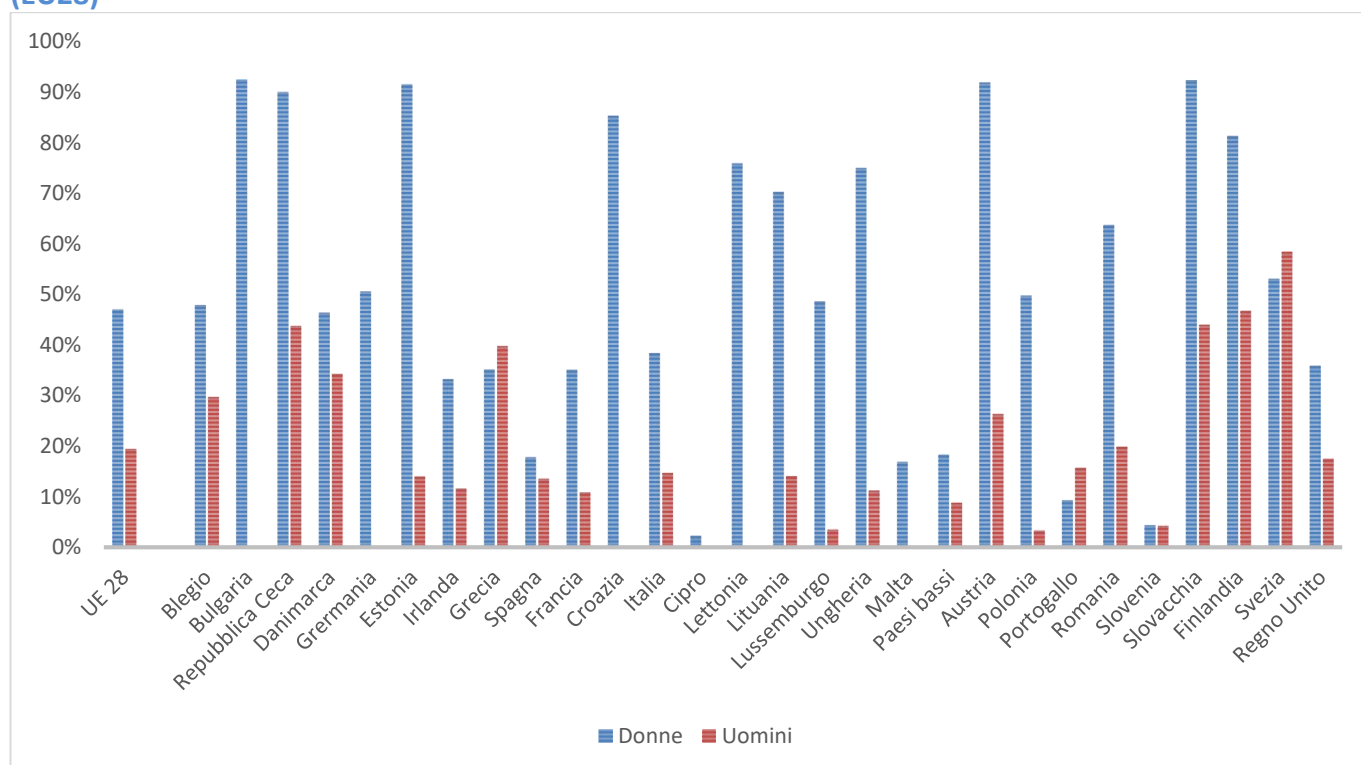
Grafico 11 - Donne di 18-64 anni che hanno ridotto orario di lavoro per conciliare cura dei figli e lavoro, per Paese (EU28)



Fonte: Elaborazione Anpal su dati Eurostat, *ad hoc module Reconciliation between work and family life*, aggiornato 04 02 2022

Il Grafico 12 mostra la percentuale delle persone 18-64 che hanno subito un'interruzione di carriera a causa dei congedi a sostegno della genitorialità, sono qui contemplati sia i congedi di maternità, di paternità che i congedi parentali. È visibile un chiaro schema: a prescindere dal Paese, la quota di donne è quasi sempre superiore a quella degli uomini. Nell'UE 28, nel 2018, il 47% delle donne occupate ha avuto un'interruzione del lavoro per motivi di assistenza per figli minori contro il 19% degli uomini. La situazione varia tra gli Stati membri laddove, ad esempio, in Italia il 38% delle donne ha subito un'interruzione di carriera contro il 15% degli uomini; molto diversa si presenta la situazione in Svezia dove si registra un 53% di donne che ha interrotto la carriera per cura dei figli rispetto al 58% degli uomini.

Grafico 12 - Interruzione di carriera per congedi a sostegno della genitorialità, per genere e per Paese (EU28)



Fonte: Elaborazione Anpal su dati Eurostat, *ad hoc module Reconciliation between work and family life*, aggiornato 04 02 2022

Questi dati potrebbero essere spiegati con il fatto che la disponibilità e l'utilizzo dei congedi da parte dei padri influisce notevolmente sulla partecipazione delle donne nel mercato del lavoro in quanto contribuisce ad alleviare, ad equilibrare e a ridurre le responsabilità di cura della madre e se, adeguatamente strutturati, concorrono sia a favorire il rientro al lavoro dopo la nascita di un figlio che a permanere nel mercato del lavoro.

Riflessioni conclusive

In questo *Focus* sono stati presentati dati nazionali ed europei in merito all'utilizzo dei congedi parentali e di paternità. Sebbene i dati mostrati siano eterogenei possiamo concludere che dei progressi sono stati fatti, sia in Italia, seppur limitati, che in Europa dove complessivamente sembrano essere maggiori. Le decisioni sulle responsabilità di cura sono naturalmente prese dalle famiglie stesse. È dimostrabile che il coinvolgimento dei padri nella cura ha notevoli benefici per il bambino, per i padri stessi e per le madri lavoratrici e tende a diminuire il *gender care gap*, ossia la differenza in tempo dedicata al lavoro non

retribuito da parte delle donne e degli uomini, differenza che rafforza gli stereotipi di genere sia nell'occupazione che nel ruolo.

Dall'analisi effettuata è emerso anche che l'utilizzo del congedo di paternità e del congedo parentale da parte dei padri è limitato a causa di vari ostacoli.

Il congedo parentale è ancora fortemente caratterizzato "per genere" e sono ancora le donne che ne usufruiscono in misura maggiore. Riservando però una quota del congedo ad uso esclusivo dei padri (congedo non trasferibile) si sostengono i genitori nella condivisione più equa delle responsabilità di cura. Negli ultimi 10 anni, poi, sono aumentate le legislazioni nazionali che hanno introdotto il congedo di paternità obbligatorio grazie anche al recepimento nei vari contesti nazionali della Direttiva 1158/2019. Si riconosce così l'importante ruolo che il congedo di paternità ha nel legame con il neonato e nella condivisione del lavoro di cura per ridurre quegli stereotipi. È certo che l'introduzione nelle legislazioni del congedo di paternità obbligatorio e retribuito avrà sul lungo periodo un impatto positivo sulla promozione della parità di genere.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Addati L., Cattaneo U. and Pozzan E., *Care at work: Investing in care leave and services for a more gender equal world of work*, Geneva, International Labour Office, 2022.

Bombardieri S., Susanna S. M., Viale V. (a cura di), *Conciliazione vita lavoro e diseguaglianze di genere. Dal contesto all'impatto sul mercato del lavoro*, in Rivista Giuridica del Mezzogiorno n.3/2022, Trimestrale SVIMEZ, Il Mulino, 2022.

Cardinali V. (a cura di), *Congedi parentali e leave policies: un confronto internazionale*, Inapp, luglio 2018.

Casamonti M., *Congedi parentali e di maternità/paternità: chi si prende cura dei minori?*, Osservatorio sui Conti Pubblici, 2021.

Dossier Camera, *Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1158, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza*, 11 aprile 2022.

EIGE, *Who is eligible for parental leave in the EU-28?*, 2021.

Eurofound, *Parental and paternity leave – Uptake by fathers*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019.

European Commission, *Paternity and parental leave policies across the European Union. Assessment of current provision*, 2018.

Van Belle J., *Paternity and parental leave policies across the European Union*, RAND Europe, 2016.

Viale V., Zucaro R., *I congedi a tutela della genitorialità nell'Unione europea. Un quadro comparato per rileggere il Jobs Act*, Working Paper ADAPT, 10 aprile 2015, n. 175.

COLLANA
FOCUS
ANPAL