

CONGEDO PARENTALE GENERICO

Le politiche perseguite dal legislatore, in tema di tutela della maternità, hanno avuto come obiettivo negli ultimi anni la creazione di un sistema che riesca a soddisfare al massimo grado le esigenze di organizzazione della vita quotidiana. In proposito, la valorizzazione delle politiche sociali costituisce uno dei fattori primari nelle strategie di promozione della qualità di vita e, dunque, nello sviluppo del paese.

Uno dei tasselli chiave di tale processo riorganizzativo è costituito dalla legge 53/2000 che, dettando "disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità", si propone come fine di sostenere le responsabilità genitoriali, promuovere le pari opportunità e la condivisione di responsabilità tra donne e uomini, ed infine di riconoscere l'autonomia di ciascun componente della famiglia, confermando concetti ormai consolidati nella giurisprudenza ma in parte nuovi per il legislatore.

La tutela della famiglia si è sviluppata, negli anni, attraverso la previsione di un insieme di garanzie e tutele idonee a salvaguardare la funzione della donna all'interno della famiglia. Non va, infatti, dimenticato che tale importantissimo ruolo è garantito dalla stessa Costituzione che all'art. 37, oltre a sancire la parità normativa e retributiva tra lavoratori e lavoratrici, assicura alla donna condizioni di lavoro che consentano "l'adempimento della sua essenziale funzione familiare", nonché una speciale e adeguata protezione della madre e del bambino.

La tutela della maternità e dell'infanzia, insieme al principio di uguaglianza tra i due sessi, rappresentano, quindi, nel nostro ordinamento giuridico, valori primari. Proprio la difficoltà di definire norme di coordinamento tra i vari diritti, legata soprattutto ad un continuo divenire dell'orientamento giurisprudenziale, nonché ad un radicale mutamento del ruolo dei genitori all'interno della famiglia, ha portato negli anni a modifiche importanti della disciplina.

Il ruolo socio-familiare della lavoratrice è stato accentuato con la legge 30 dicembre 1971, n. 1204. Essa nel corso degli anni, ha subito numerose modificazioni ed integrazioni a seguito di diverse pronunce giurisprudenziali, che hanno esteso parzialmente ai lavoratori padri i diritti e le prerogative derivanti dalla nascita, adozione o affidamento di un minore, confermando i principi costituzionali di parità e pari opportunità nel lavoro tra uomini e donne.

Un'importante innovazione della disciplina della legge 1204/71 si è avuta con la legge 8 marzo 2000, n. 53 ("Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città", cosiddetta legge sui congedi parentali), legge che ha dato attuazione alla direttiva Cee n. 34 del 1996.

La legge 8 marzo 2000, n. 53 ha introdotto il principio che ad entrambi i genitori, in maniera autonoma e disgiunta, deve essere riconosciuto il diritto alla cura della famiglia. La necessità, comunque, di contemperare tra più esigenze egualmente meritevoli ha portato il legislatore a delineare il quadro minimo dei diritti dei lavoratori, ribadendo la possibilità che i contratti collettivi definiscano norme di maggior favore.

Le finalità che il legislatore ha inteso perseguire con la legge 53/2000 sono la promozione di un "equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione", da conseguire attraverso i seguenti strumenti: "l'istituzione dei congedi dei genitori; l'estensione del sostegno ai genitori di soggetti portatori di handicap; l'istituzione del congedo per la formazione continua e l'estensione dei congedi per la formazione; il coordinamento dei tempi di funzionamento delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale".

La legge n. 1204/71, dunque, nel corso degli anni è stata oggetto di molteplici interventi tesi a renderla maggiormente conforme ai nuovi principi ispirati soprattutto dalla giurisprudenza. Al fine di ridare organicità ad una materia regolata da un insieme di norme spesso difficili da coordinare il legislatore, all'art. 15 della legge n. 53/2000, ha delegato il Governo ad emanare

un T.U. sulle disposizioni legislative vigenti in materia di tutela della maternità e della paternità, testo emanato con il d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151.

A seguito dell'entrata in vigore di tale decreto sono state abrogate tutte le norme in esso trasfuse, ivi compresa la legge n. 1204/71.

Il quadro legislativo di riferimento è dunque quello delineato d.lgs. n. 151/2001 ovvero, per la parte ancora in vigore, quello offerto dalla 53/2000.

Appare evidente, alla luce di quanto fin qui esposto, come la nuova normativa ponga in primo piano la figura del padre e della madre, attribuendogli pari diritti e/o doveri.

A tal fine, viene abbandonata la vecchia terminologia "congedo prima e dopo il parto" ovvero "astensione obbligatoria" o "astensione facoltativa" sostituendola con una nuova, più adatta alle nuove esigenze.

Relativamente al congedo di maternità, identificabile con il precedente periodo di astensione obbligatoria della lavoratrice madre, le maggiori innovazioni introdotte dalla nuova normativa riguardano il concetto di flessibilità e la durata dell'astensione obbligatoria in caso di parto prematuro.

Il periodo di congedo, nel suo complesso, è rimasto invariato, di norma due mesi prima del parto e tre mesi dopo il parto.

L'art. 20 del d.lgs. n. 151 prevede altresì, a favore della lavoratrice, la facoltà di posticipare l'inizio del periodo di astensione, fino ad un mese prima della data presunta del parto, al fine di utilizzare il tempo "risparmiato" in una fase successiva, ossia dopo la nascita del bambino.

Il congedo, complessivamente pari a cinque mesi, può dunque essere fruito in modo flessibile, ma non è però frazionabile.

Per quanto attiene il caso di parto prematuro, l'art. 16, lettera d) del d.lgs. 151/2001, dispone che il periodo dopo il parto comprende altresì i giorni intercorrenti tra la data effettiva del parto e quella presunta.

La problematica del parto prematuro è stata recentemente affrontata dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 270 del 30 giugno 1999, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4, primo comma, lettera c) della legge 1204/71, nella parte in cui non prevede, proprio per l'ipotesi di parto prematuro, una decorrenza dei termini del periodo dell'astensione obbligatoria idonea ad assicurare un'adeguata tutela della madre e del bambino.

Nella medesima sentenza il giudice costituzionale propone due possibili soluzioni. La prima consiste nello spostare l'inizio dell'astensione obbligatoria post-partum al momento dell'ingresso del neonato nella casa familiare. La seconda nello spostare l'inizio dell'astensione obbligatoria post-partum alla data presunta del parto, comprendendo anche i giorni intercorrenti tra il parto prematuro e la data del parto. Relativamente al trattamento economico del congedo di maternità, va rilevato che il sistema pubblico ha sempre previsto un trattamento di maggior favore rispetto al sistema privato.

Congedi parentali (ex astensione facoltativa)

Anche per quanto attiene la materia dei congedi parentali in senso stretto, ossia il periodo di astensione facoltativa riconosciuto alla madre e/o al padre, la nuova disciplina ha rinnovato il precedente sistema. Infatti, la legge 1204/71 concedeva esclusivamente alla madre la possibilità di usufruire di un periodo di astensione facoltativa, nel primo anno di vita del bambino. Tale periodo, continuativo o frazionato, complessivamente non poteva superare i sei mesi.

Successivamente, con la legge 903/77 tale facoltà è stata concessa al padre, ma esclusivamente qualora la madre fosse una lavoratrice dipendente e rinunciasse espressamente al proprio diritto ad avvalersi di tale periodo di astensione.

Con la legge n.53/2000 si compie l'ultimo passo verso un riconoscimento completo della figura e del ruolo del genitore, attraverso la previsione del diritto del singolo genitore all'astensione facoltativa - ora congedo parentale. Viene perciò abbandonato completamente il precedente sistema che garantiva, in via diretta, alla madre la facoltà di assentarsi per la cura del figlio, diritto in qualche modo "gerarchicamente sovraordinato" a quello del padre, al quale era concesso solo in via indiretta e mediata, potendo egli usufruire dell'astensione facoltativa esclusivamente al verificarsi di determinate condizioni, tra cui la rinuncia della madre ad avvalersi di tale beneficio.

La nuova normativa ha dunque conciliato due importanti esigenze: il diritto del genitore ad assistere il proprio figlio e quello del bambino alle cure dei genitori.

Le novità non riguardano solo l'affermazione del diritto autonomo al congedo, ma anche i tempi del medesimo. Infatti, non solo il periodo complessivo di assistenza al figlio, precedentemente pari a sei mesi, è stato incrementato a dieci mesi, ma si è dilatato anche l'arco temporale entro cui usufruire di tali congedi.

L'astensione facoltativa utilizzabile "entro il primo anno di vita" del bambino si è trasformata nell'attuale congedo parentale fruibile "nei primi otto anni di vita".

La legge 53 prevede, nel limite complessivo di dieci mesi tra i due genitori, varie possibilità di utilizzo del congedo, inserendo in ogni caso limiti individuali sia per il padre che per la madre. Ciò al duplice fine di evitare che il periodo sia fruito da un solo genitore e di incentivare lo sviluppo di una nuova cultura che ridefinisce il ruolo del padre nella cura dei figli.

I genitori, quindi, per usufruire dell'intero periodo di dieci mesi, devono organizzarsi suddividendosi il tempo a disposizione sulla base dei seguenti limiti: la madre può usufruire al massimo di sei mesi di congedo parentale, che decorre dal termine del periodo di congedo per maternità; il padre ha diritto ad un periodo massimo di sei mesi a decorrere dalla nascita del figlio".

Qualora uno dei due genitori utilizzi il periodo massimo di sei mesi a sua disposizione, il restante periodo di quattro mesi può essere utilizzato esclusivamente dall'altro genitore.

Nel caso in cui vi sia un solo genitore, egli ha diritto all'intero periodo di dieci mesi.

Se il padre lavoratore esercita il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a tre mesi, il suo limite individuale di sei mesi è elevato a sette e, conseguentemente, quello complessivo della coppia passa da dieci a undici mesi.

Per quanto attiene al trattamento economico del congedo parentale il d.lgs. n. 151/2001, all'art. 34 riconosce al genitore un'indennità pari al 30 per cento della retribuzione per i primi sei mesi di congedo utilizzati dalla coppia, sempre che tale periodo sia fruito durante i primi tre anni di vita del bambino. Il restante periodo di quattro mesi fruito entro il triennio, ovvero successivamente negli ulteriori cinque anni, non è retribuito. Del pari non è retribuito il complessivo periodo di dieci o undici mesi qualora interamente fruito dopo i primi tre anni di vita del bambino.

I contratti collettivi disciplinano, tuttavia, il trattamento economico in maniera diversa per i vari settori lavorativi.

Per quanto attiene il personale della Polizia di Stato, il trattamento economico varia nel seguente modo: "nell'arco dei primi tre anni di vita del bambino, spetta il trattamento

economico intero fino ad un massimo di 45 giorni complessivi da fruire in maniera continuativa o frazionata (da non intendersi come 45 giorni per anno solare), così il genitore può liberamente decidere se fruirne immediatamente oppure frazionarli godendo del beneficio del trattamento economico intero in più periodi (ad esempio 15 giorni l'anno per i primi tre anni). Per il periodo eccedente i 45 giorni e, comunque per un periodo massimo complessivo tra i genitori non superiore a sei mesi, spetterà il trattamento economico di cui all'art. 15, comma 2, lettera a) della legge 1204/71 nuovo testo con la corresponsione di una indennità pari al 30 per cento della retribuzione.

Per quanto concerne gli effetti giuridici i periodi di congedo parentale, qualora non rientranti nel congedo straordinario sono computati nell'anzianità di servizio, ma sono esclusi gli effetti relativi alle ferie, alla tredicesima mensilità o alla gratifica natalizia.

Relativamente all'aspetto economico e giuridico la precedente disciplina non è stata modificata; mentre per quanto riguarda il limite temporale entro cui fruire di tale indennità (pari al 30 per cento della retribuzione), esso è stato innalzato dal primo al terzo anno di vita del bambino.

La ratio della norma risiede probabilmente nella considerazione che tanto più il bambino è piccolo, tanto maggiori sono le cure di cui esso necessita. Di conseguenza il legislatore ha rafforzato la tutela nei primi tre anni di vita del minore prevedendo la indennità minima del 30 per cento della retribuzione.

La previsione di un trattamento economico di maggior favore è stato valutato elemento importante per incentivare il lavoratore all'effettivo utilizzo del congedo parentale, anche se va rilevato che la riduzione del 70 per cento del trattamento economico implica un limite all'utilizzo del periodo, in quanto molte famiglie non possono rinunciare ad una porzione così rilevante di salario.

Congedi per malattia del bambino

Relativamente ai congedi per malattia del figlio, la recente normativa non ha apportato variazioni, ribadendo che i genitori hanno diritto alternativamente, ad astenersi dal lavoro, senza retribuzione, durante la malattia del figlio.

Qualora il bambino abbia meno di tre anni tale prerogativa non ha limiti di tempo. Se invece il figlio ha un'età compresa tra i tre e gli otto anni, ogni genitore ha diritto ad un massimo di cinque giorni l'anno di assenza dal servizio.

Inoltre, relativamente al trattamento economico, l'art. 48 del d.lgs. n.151/2001, avverte che tali periodi di congedo non solo non sono retribuiti, ma riducono le ferie e la tredicesima mensilità, mentre si computano nell'anzianità di servizio.

Occorre precisare che nel caso di malattia del bambino di età non superiore a tre anni, il genitore che non abbia fruito, nel corso dell'anno, dell'intero periodo di congedo straordinario (di 45 giorni) potrà beneficiare del trattamento economico intero; a ciò va aggiunto che, sempre in caso di malattia del bambino di età non superiore a tre anni, l'art. 21, comma 3 del d.P.R. n. 164 del 18 giugno 2002 con cui è stato pubblicato il contratto per le forze di polizia, ha previsto un ulteriore periodo di cinque giorni all'anno fruibili per stipendio intero.

Nell'ipotesi invece di malattia del figlio in età compresa tra i tre e gli otto anni, l'art. 21, comma 4 del predetto d.P.R. ribadisce quanto già sopra indicato.

Riposo e permessi

Infine, nel primo anno di vita del bambino, alla lavoratrice madre sono garantiti due periodi di riposo giornaliero, anche cumulabili, qualora l'orario di lavoro sia almeno paria sei ore. Tali periodi sono riconosciuti anche al padre, seppure tale diritto non sia autonomo bensì

dipendente da quello della madre. Solo in caso di morte o grave infermità della madre qualora il bambino sia affidato al solo padre, in altre parole nel caso in cui la madre lavoratrice dipendente rinunci ad utilizzare tali periodi, o ancora la madre non sia lavoratrice dipendente, il padre ha diritto ai riposi giornalieri.

Nel caso di parto plurimo il d.lgs. n. 151, all'art. 41 prevede che il periodo di riposo giornaliero è raddoppiato e le ore aggiuntive possono essere utilizzate anche dal padre. In altre parole, al verificarsi di tale ipotesi le ore complessivamente concesse sono quattro.

Altri benefici

Occorre, infine, svolgere una rapida rassegna degli altri benefici specificamente previsti dai contratti collettivi delle forze di polizia, che mirano a fornire gli strumenti più adeguati per consentire ai lavoratori delle forze di polizia di affrontare i disagi connessi alla particolare attività professionale svolta.

In proposito, l'art. 17 del recente contratto per le forze di polizia ha confermato alcune prerogative già introdotte in precedenza, introducendo altre interessanti novità, di seguito riportate.

1. Esonero dalla sovrapposizione dei turni, a richiesta degli interessati, tra coniugi dipendenti dalla stessa Amministrazione con figli fino a 6 anni di età.
2. Esonero, a domanda, per la madre o per le situazioni monoparentali dal turno notturno o da turni continuativi articolati sulle 24 ore sino al compimento del terzo anno di età del figlio.
3. Divieto di inviare in missione fuori sede o in servizio di ordine pubblico per più di una giornata, senza il consenso dell'interessato, il personale con figli di età inferiore a tre anni che ha proposto istanza per essere esonerato dai turni continuativi e notturni e dalla sovrapposizione dei turni.
4. Esonero, a domanda, dal turno notturno per i dipendenti che abbiano a proprio carico un soggetto disabile ai sensi della legge n.104 del 5 febbraio 1992.
5. Possibilità per le lavoratrici madri vincitrici di concorso interno, con figli fino al dodicesimo anno di età, di frequentare il corso di formazione presso la scuola più vicina al luogo di residenza, tra quelle in cui il corso stesso si svolge.
6. Divieto di impiegare la madre che fruisce dei riposi giornalieri ai sensi dell'art.39 del T.U. a tutela della maternità, in turni continuativi articolati sulle 24 ore.