



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 25 maggio 2009 (02.06)
(OR. en)**

**Fascicolo interistituzionale:
2008/0193 (COD)**

**10064/1/09
REV 1**

**SOC 347
SAN 133
CODEC 743**

RELAZIONE

della: presidenza

al: Comitato dei Rappresentanti permanenti(parte prima)/Consiglio EPSCO

n. prop. Comm.: 13983/08 SOC 575 SAN 217 CODEC 1285 - COM(2008) 637 final + COR 1

Oggetto: 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
- Stato di avanzamento dei lavori

I. INTRODUZIONE

Il 3 ottobre 2008 la Commissione ha presentato la 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. Il Gruppo "Questioni sociali" ha esaminato la proposta presentata dalla Commissione in sette riunioni, durante le presidenze francese e ceca. Il 17 dicembre 2008 il Consiglio è stato informato dalla presidenza francese in merito alle discussioni svolte fino ad allora¹ e il 9 marzo 2009 ha proceduto ad un dibattito orientativo su alcune questioni fondamentali.

¹ Documento 16599/08.

In questa fase tutte le delegazioni hanno mantenuto le riserve generali di esame sulla proposta, mentre BE e NL hanno formulato riserve. DK, FR, MT e UK hanno formulato riserve di esame parlamentare².

II. PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

La proposta ha lo scopo di migliorare la protezione offerta alle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento. In particolare, essa estende la durata minima del congedo di maternità da 14 a 18 settimane; le altre modifiche più importanti sono le seguenti:

- una duplice base giuridica (prima soltanto la salute e la sicurezza delle lavoratrici, attuale articolo 137, ora integrata dall'articolo 141 del trattato CE sulla parità di trattamento tra donne e uomini introdotto dal trattato di Amsterdam e basato sul precedente articolo 119);
- l'obbligo di fruire di sei settimane di tale congedo successivamente al parto mentre è possibile fruire delle altre settimane prima o dopo il parto;
- il diritto di essere reintegrate nello stesso posto di lavoro o in un posto equivalente;
- il diritto della lavoratrice a chiedere al datore di lavoro, anche durante il congedo di maternità, una modifica dell'orario e delle modalità di lavoro; il datore di lavoro è tenuto a prendere in considerazione tale richiesta ma può rifiutarla;
- l'enunciazione delle disposizioni sull'onere della prova (con riferimento all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a) della direttiva 97/80/CE riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso).

² Ulteriori dettagli sulle posizioni delle delegazioni si possono trovare nel recentissimo documento sui risultati dei lavori (doc. 10002/09).

Va inoltre rilevato che la proposta della Commissione rientra nel "pacchetto conciliazione" che contribuirà a una migliore conciliazione tra vita professionale, privata e familiare; in tale contesto le parti sociali europee hanno condotto negoziati sulla revisione della direttiva 96/34/CE concernente il congedo parentale.

III. I LAVORI DEL CONSIGLIO DURANTE LA PRESIDENZA CECA

Dibattito orientativo del 9 marzo

Durante la prima parte della presidenza ceca i lavori del Consiglio si sono concentrati su un'attività di chiarimento dei pareri delle delegazioni sulla proposta della Commissione. Il 9 marzo 2009 il Consiglio ha proceduto ad un dibattito orientativo basato su alcuni quesiti della presidenza incentrati sulla necessità di rivedere la direttiva attuale e, in particolare, sull'estensione del diritto al congedo di maternità da 14 a 18 settimane, nonché sulla possibilità di stabilire limiti o condizioni, nella legislazione nazionale, riguardo al calendario del congedo di maternità. Il Consiglio ha discusso le prevedibili conseguenze della revisione proposta sulla situazione delle donne nel mercato del lavoro e sulla conciliazione dei due obiettivi (salute e sicurezza e migliore conciliazione tra vita professionale, privata e familiare) della proposta.

Durante il dibattito del 9 marzo il Consiglio ha confermato di sostenere gli obiettivi della proposta: ossia la protezione della salute e della sicurezza delle lavoratrici e la parità di trattamento tra donne e uomini. Alcune delegazioni hanno tuttavia messo in dubbio la necessità della proposta: a loro parere la direttiva vigente fornisce una sufficiente protezione alle lavoratrici gestanti. Queste delegazioni, come alcune altre, hanno correlato le discussioni sul congedo di maternità con le discussioni attualmente svolte dalle parti sociali sulla possibilità per entrambi i genitori di usufruire di un congedo parentale. In generale le delegazioni ritengono importante evitare che la protezione riservata esclusivamente alle madri influisca negativamente sulla situazione delle donne sul mercato del lavoro.

Un'ampia maggioranza di delegazioni ha sottolineato che le norme comunitarie sono solo norme minime e che gli Stati membri dovrebbero avere facoltà di decidere in merito alle altre norme concernenti il congedo di maternità nella legislazione nazionale, riguardo ad esempio al calendario e al carattere obbligatorio di tale congedo. Benché le delegazioni abbiano riconosciuto l'importanza degli aspetti relativi alla parità inclusi nella proposta, alcune di esse hanno sottolineato che quest'ultima è sostanzialmente una direttiva sulla salute e la sicurezza. In particolare, talune delegazioni hanno fatto riferimento alla grande varietà di prassi nazionali per quanto riguarda il congedo di maternità.

Maggiore chiarezza sulle questioni in gioco

Sulla base del dibattito in sede di Consiglio la presidenza ha formulato una serie di testi di compromesso. I lavori del Gruppo nei mesi di marzo, aprile e maggio hanno consentito alle delegazioni di giungere ad una buona comprensione delle questioni in gioco che sono oggetto della proposta e soprattutto dell'articolo più controverso, l'articolo 8, riguardante la durata del congedo di maternità e altre disposizioni connesse.

Quanto all'articolo 8, una maggioranza di delegazioni ha accolto con favore l'approccio della presidenza di introdurre nel testo un'opzione per cui gli Stati membri in cui è previsto un congedo di maternità inferiore a 18 settimane sarebbero considerati in linea con la direttiva se il congedo per motivi familiari previsto per la madre, oltre al congedo di maternità, rispettasse i criteri stabiliti dalla direttiva (cosiddetta "clausola passerella" di cui all'articolo 8, paragrafo 1 bis), fermo restando che uno dei principi fondamentali sarebbe che il periodo complessivo di congedo deve essere superiore al periodo di congedo parentale previsto dalla direttiva 96/34/CE. Il testo della presidenza ha inoltre tenuto conto del fatto che in alcuni Stati membri le altre forme di congedo per motivi familiari sono remunerate meno bene dell'indennità di malattia. Affinché detti Stati membri possano continuare a considerare tale congedo per motivi familiari come congedo di maternità, la presidenza ha formulato l'idea che in questi casi l'ammontare complessivo della retribuzione per tutto il periodo di maternità non debba scendere al di sotto di un certo livello che potrebbe essere fissato nei successivi lavori. In ogni caso sarà necessario discutere ulteriormente una serie di questioni relative alla "clausola (o clausole) passerella" e, più in generale, all'interconnessione tra congedo di maternità e altre forme di congedo per motivi familiari (cfr. qui di seguito anche la parte riguardante le principali questioni irrisolte).

È stata inoltre discussa in modo approfondito, la questione di cui all'articolo 8, di un periodo obbligatorio nell'ambito del congedo di maternità (prima o dopo il parto). Il dibattito ha confermato che un'ampia maggioranza di delegazioni apprezza la flessibilità prevista dalla vigente direttiva 92/85/CEE, che offre agli Stati membri la flessibilità a cui molti ministri hanno fatto riferimento durante i lavori del 9 marzo. Alcune delegazioni, tuttavia, hanno confermato la loro richiesta di maggiore ambizione e quindi l'accettazione delle sei settimane obbligatorie di congedo di maternità dopo il parto proposte della Commissione.

Il Gruppo ha inoltre fatto progressi nel migliorare e chiarire il testo del progetto di direttiva, specie le parti relative al divieto di licenziamento e alla protezione dalle discriminazioni. Per quanto riguarda la prima questione, il testo è stato chiarito tenendo conto della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia europea. Quanto alla seconda questione, la presidenza ha proposto di semplificare il testo sostituendo gli articoli interessati con un unico articolo che faccia riferimento a tutte le questioni connesse alla direttiva 2006/54/CE e stabilisca esplicitamente che le disposizioni in questione dovrebbero applicarsi soltanto in caso di discriminazione fondata sul sesso; tale approccio ha ricevuto il sostegno di un'ampia maggioranza di delegazioni.

Nonostante i tangibili progressi compiuti sotto l'attuale presidenza, sono ancora necessari ulteriori lavori su tutto il testo.

Principali questioni irrisolte

Dalle discussioni è inoltre emerso che le principali questioni irrisolte in sede di Consiglio riguardano, da un lato, come migliorare la tutela delle lavoratrici gestanti e puerpere, tenendo conto della notevole diversità dei sistemi di congedo di maternità esistenti negli Stati membri, e, dall'altro, come tener conto dei nessi tra detti sistemi e altre forme di congedo per motivi familiari.

Più concretamente le principali questioni irrisolte possono essere così riassunte:

- **Durata del congedo di maternità e connessa possibilità di considerare altre forme di congedo per motivi familiari come congedo di maternità, ai sensi della direttiva, a talune condizioni (articolo 8, paragrafo 1 e paragrafo 1 bis)**

Mentre una maggioranza di delegazioni ha appoggiato la proposta della Commissione di portare la durata minima del congedo di maternità a 18 settimane, circa un terzo delle delegazioni ha espresso riserve su tale proposta: il problema principale per alcune di esse è che non desiderano estendere il congedo riservato esclusivamente alla madre. Secondo alcune delegazioni la proposta dovrebbe essere affrontata (anche) dal punto di vista dei padri e della parentalità in generale.

La presidenza ha introdotto l'articolo 8, paragrafo 1bis (nuovo) destinato ad essere utilizzato dagli Stati membri con congedo di maternità inferiore a 18 settimane qualora offrano alla madre altre forme di congedo per motivi familiari diverse dal congedo di maternità e qualora tale congedo rispetti una serie di criteri tra cui quello del livello di retribuzione richiesto. A tale "clausola passerella" era fatto riferimento già nella relazione della Commissione che accompagnava la proposta. Svariate delegazioni hanno accolto con favore l'approccio della presidenza.

Tuttavia, alcune delegazioni hanno affermato che la "clausola passerella" formulata dalla presidenza non servirebbe a tutte le delegazioni in quanto esclude, ad esempio, la questione del congedo di paternità. Alcune delegazioni ritengono inoltre che combinare i due sistemi potrebbe generare confusione e problemi di attuazione.

Alcune delegazioni hanno sottolineato la notevole diversità dei sistemi nazionali di congedo di maternità (mentre alcuni offrono un congedo di maternità più breve e indennità pari alla retribuzione completa, altri prevedono congedi di maternità di durata notevolmente maggiore ma indennità inferiori) e una delegazione ha proposto una "clausola passerella" alternativa così formulata: "Uno Stato membro in cui l'indennità di maternità sia pari alla retribuzione completa della lavoratrice può decidere di offrire un congedo di maternità di durata inferiore a 18 settimane, ma non a 14 settimane." Benché apprezzata da varie delegazioni, tale proposta non cambierebbe la situazione attuale secondo alcune altre delegazioni che hanno posto l'accento sul fatto che disporre di una serie di opzioni porterebbe ad un fenomeno di normativa europea *alla carta*; inoltre, la normativa europea in materia di congedo di maternità non dovrebbe cercare di disciplinare la flessibilità e la diversità esistente negli Stati membri, ma fissare norme minime.

- **Periodo obbligatorio del congedo di maternità (articolo 8, paragrafo 2)**

La Commissione, appoggiata da alcune delegazioni, ha mantenuto la proposta di portare a sei settimane il periodo obbligatorio del congedo di maternità da prendere dopo il parto. A seguito del dibattito la presidenza ha proposto che siano mantenute le vigenti norme relative al congedo di maternità obbligatorio pari a 2 settimane, per lasciare flessibilità agli Stati membri a livello nazionale. Molte delegazioni hanno potuto appoggiare tale approccio minimalista suggerito dalla presidenza e alcune di esse hanno fatto notare che gli Stati membri potrebbero fissare un congedo di maternità obbligatorio di maggiore durata.

Varie delegazioni hanno sottolineato l'importanza di un congedo di maternità prenatale obbligatorio.

La proposta della Commissione si prefiggeva in effetti due obiettivi ambiziosi: oltre a portare il congedo di maternità postnatale obbligatorio a sei settimane, aveva anche incluso il principio della libera scelta affinché la lavoratrice gestante potesse decidere il calendario del suo congedo di maternità. È importante secondo le delegazioni, in questa fase dei lavori, esplorare i vari modi di combinare meglio i diversi principi in discussione (diritto di scelta delle donne e adozione di norme relative alla protezione della madre e del neonato).

- **Indennità di maternità (articolo 11, lettera c)**

Mentre alcune delegazioni non hanno ritenuto utile o necessario introdurre nel testo il semplice obiettivo di erogare un'indennità pari alla retribuzione completa durante il congedo di maternità, la Commissione ha mantenuto la proposta che all'articolo 11, lettera c) debba essere previsto l'obiettivo della retribuzione completa, anche se agli Stati membri sarebbe consentito continuare l'attuale prassi di erogare un'indennità pari almeno all'indennità di malattia.

IV. ALTRI LAVORI SVOLTI

Il Consiglio è in attesa di alcuni contributi ai lavori. L'adozione del parere del Parlamento europeo sulla proposta era prevista per il 6 maggio, durante l'ultima plenaria prima delle elezioni, ma il dossier è stato rinviato al livello di commissione. L'esito dei negoziati delle parti sociali europee sulla revisione della direttiva "Congedo parentale" deve ancora essere formalizzato.

V. CONCLUSIONI E FASI SUCCESSIVE

Sono stati compiuti progressi sostanziali nella definizione di una buona base su cui la prossima presidenza possa portare avanti i negoziati. Per i futuri lavori sarà utile anche la prevista proposta di direttiva, a cura della Commissione, recante attuazione dell'accordo sul congedo parentale tra le parti sociali europee, in quanto servirà a definire un quadro più completo della normativa UE in materia di congedo per motivi familiari.

La futura presidenza svedese ha dichiarato che il fascicolo fa parte delle sue priorità nel settore dell'occupazione e degli affari sociali. Nel secondo semestre 2009 il Consiglio continuerà a lavorare al fascicolo anche alla luce:

- del parere del Parlamento europeo (che sarà ulteriormente discusso dal Parlamento a livello di commissione);
 - dell'accordo tra le parti sociali sulla revisione della direttiva concernente il congedo parentale;
 - dei continui lavori del Consiglio su altri fascicoli del "pacchetto conciliazione".
-