

# Rapporto di minoranza

numero

data

Dipartimento

19 novembre 2020

SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

## **della Commissione sanità e sicurezza sociale sull'iniziativa 14 dicembre 2017 presentata nella forma generica da Raoul Ghisletta e cofirmatari "Per un congedo maternità cantonale (Modifica LAF)"**

### **1. L'INIZIATIVA**

Lo scorso 14 dicembre 2017 Raoul Ghisletta e cofirmatari hanno presentato un'iniziativa parlamentare nella forma generica per chiedere l'introduzione di un congedo maternità cantonale.

Gli iniziativaisti chiedono di introdurre nella Legge sugli assegni di famiglia un congedo maternità cantonale pagato dalla quindicesima alla ventesima settimana dopo il parto, completando in tal modo il congedo maternità di 14 settimane previsto dalla Legge federale sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità (LIPG). Gli iniziativaisti propongono che le condizioni relative all'ottenimento e le modalità di versamento dell'indennità cantonale siano analoghe a quelle previste dalla legislazione del Cantone Ginevra. Il finanziamento e il calcolo dell'ammontare delle indennità dovranno essere definiti analogamente ai criteri stabiliti dalla LIPG

### **L'esempio del Cantone Ginevra**

A Ginevra, il congedo maternità federale di 14 settimane è completato ed esteso con un congedo cantonale di ulteriori 2 settimane (per un totale quindi di 16 settimane). Durante questo periodo, l'indennità giornaliera non può superare in linea di principio l'importo di 196 franchi al giorno (art. 16 f. LAPG), che corrisponde all'80% di uno stipendio mensile di 7'350 franchi.

### **2. IL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO**

Il Consiglio di Stato ha preso posizione in data 8 agosto 2019 esprimendosi negativamente in merito all'iniziativa. Secondo il Consiglio di Stato, con la proposta si attuerebbe il sistema più generoso della Svizzera, di gran lunga superiore anche a quanto previsto a Ginevra. Esso ritiene di agire a sostegno delle donne e delle famiglie attraverso l'assegno parentale e le altre misure a sostegno della conciliabilità lavoro-famiglia proposte con il M7417 del 15 settembre 2017 (riforma fiscale e sociale). A sostegno di questa tesi anche il sondaggio citato nel messaggio indicato, secondo il quale sono proprio le famiglie ad aver chiesto interventi di politica familiare diversificati e articolati, ciò che implica (anche) un attivo coinvolgimento del mondo del lavoro: tale obiettivo non sarebbe secondo loro raggiunto introducendo un'indennità cantonale di maternità in Ticino, nella messa in atto della quale i

datori di lavoro parteciperebbero soltanto prendendone a carico la spesa in termini meramente finanziari. L'Esecutivo rammenta inoltre che nel 2002 (ben 18 anni or sono) il Consiglio federale aveva rinunciato a proporre un adeguamento della LIPG che prevedesse un'indennità di 16 settimane, nella convinzione che tale proposta avrebbe subito la medesima sorte dell'assicurazione federale per la maternità, bocciata in votazione popolare nel 1999, e nella consapevolezza che le 14 settimane di indennità previste dalla LIPG sono armonizzate con quanto previsto dall'art. 329f; in base a ciò sostengono quindi che l'attuale protezione della maternità, oltre che dalla Confederazione, è stata ritenuta ed è sinora giudicata sufficiente anche dai 25 Cantoni. Ritiene inoltre che l'iniziativa non motivi la richiesta di estensione a 20 settimane e che, nonostante l'art. 3 LPar16, per le madri salariate un (più) lungo periodo d'assenza dal lavoro potrebbe anche comportare degli effetti negativi, in particolare legati a un maggiore rischio di rimpiazzo/licenziamento. Infine, il Consiglio di Stato rammenta che a livello federale sono pendenti due modifiche della LIPG:

istituzione di un congedo per adozione, a seguito dell'iniziativa parlamentare n. 13.478 del deputato in Consiglio Nazionale Marco Romano;

estensione della durata dell'indennità di maternità se il neonato deve restare in ospedale per più di 3 settimane dopo il parto, a seguito della mozione n.16.3631 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati e già adottata dalle due Camere federali (cfr. allegato 2): procedura federale di consultazione avviata il 02.03.2018 dal Dipartimento federale dell'interno, sulla quale i Cantoni erano chiamati a pronunciarsi entro il 12.06.2018.

### **Aggiornamento in merito agli oggetti pendenti a livello federale**

Istituzione di un congedo per adozione (13.478) Il Consiglio federale ha deciso in data 30.10.2019 di sostenere la proposta, in quanto un congedo pagato di due settimane per i genitori adottivi migliorerebbe la conciliabilità tra famiglia e lavoro e uniformerebbe la situazione di tutti i genitori, dopo la decisione del Parlamento di introdurre un congedo di paternità di due settimane. Il 15 novembre 2019 la Commissione ha preso atto del parere positivo espresso dal Consiglio federale. Nel dare una forma concreta a tale indennità, la Commissione ha seguito le proposte del Consiglio federale volte a coordinarla con l'indennità di paternità. Nella sessione parlamentare autunnale 2020 il Consiglio nazionale ha dibattuto e accolto, con 123 voti a 70, l'istituzione di un congedo di adozione. Il Consiglio degli Stati deve ancora pronunciarsi. Il progetto prevede un congedo di 2 settimane durante l'adozione di un bambino per i genitori che esercitano un'attività lucrativa. Il congedo sarà finanziato dalle indennità per perdita di guadagno (IPG).

In merito al congedo paternità di due settimane, si segnala in aggiunta che nel frattempo è stato lanciato ed è riuscito il referendum contro l'introduzione di questo congedo; sullo stesso il popolo si è quindi pronunciato lo scorso 27 settembre 2020, accettando l'introduzione del congedo paternità. I padri potranno quindi fruire di un congedo pagato di 2 settimane entro 6 mesi dalla nascita di un figlio. Il congedo sarà finanziato tramite le indennità di perdita di guadagno (IPG), come l'indennità di maternità. Il congedo entrerà in vigore il 1° gennaio 2021.

Estensione dell'indennità di maternità in caso di soggiorno ospedaliero prolungato del neonato (mozione 16.3631).

Nella sua seduta del 30 novembre 2018, il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la modifica della Legge sulle indennità di perdita di guadagno, attuando così la

mozione 16.3631 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati che chiedeva di far beneficiare di un prolungamento della durata di versamento dell'indennità di maternità di al massimo 56 giorni (da 98 a 154 giorni) alle madri i cui figli neonati devono restare in ospedale per oltre tre settimane immediatamente dopo la nascita. Solo le madri che continueranno a lavorare dopo il congedo maternità avranno diritto al prolungamento. Questa misura consente di compensare la perdita di guadagno in circa l'80 per cento dei casi di soggiorno ospedaliero prolungato e di coprire il periodo del divieto di occupazione di otto settimane dopo il parto. Al contempo, viene modificato anche il Codice delle obbligazioni, in modo che sia garantito il prolungamento del congedo di maternità e del periodo di protezione dalla disdetta.

### **3. IL TEMA A LIVELLO CANTONALE**

Il tema di un congedo maternità cantonale fu trattato già una volta dal Parlamento nel 2006, in seguito a tre atti parlamentari:

mozione 11 ottobre 2004 presentata da Raoul Ghisletta e cofirmatari "Congedo maternità di 16 settimane e congedo adozione anche in Ticino: per la completazione della Legge federale indennità in caso di maternità (art. 16h)" (v. messaggio 23 agosto 2005 n. 5681);

iniziativa parlamentare 9 ottobre 2000 presentata nella forma generica da Dario Ghisletta e cofirmatari per l'adozione nella Repubblica e Cantone Ticino di una legge cantonale sull'assicurazione maternità;

iniziativa parlamentare 16 settembre 2002 presentata nella forma generica da Paolo Dedini ed Eros Pastore (ripresa da Moreno Colombo) per l'istituzione di un'assicurazione cantonale sulla maternità.

Il rapporto di maggioranza si concentrava in particolare a rispondere al primo atto parlamentare, presentato dopo l'introduzione del congedo maternità federale (mentre gli altri due atti parlamentari erano stati presentati prima) proponendo di bocciare la mozione in quanto si riteneva più opportuno valutare dapprima l'efficacia della Legge federale, la quale era stata introdotta da sole due settimane (1° luglio 2005). Messe ai voti, le conclusioni della maggioranza della Commissione della legislazione furono accolte con 54 voti favorevoli, 26 contrari e 2 astensioni. La mozione e le due iniziative furono pertanto respinte.

#### **Le discussioni e il contro progetto della Commissione**

La Commissione ha discusso della tematica in oggetto e si è soffermata sulla difficoltà della famiglia, e in particolare della donna, una volta nato il bambino, di conciliare lavoro e famiglia, nonché della difficoltà di allattare una volta ripresa l'attività lavorativa, e la protezione dal licenziamento in seguito alla nascita di un bambino (tema che però viene già affrontato da un'iniziativa specifica "Per un prolungamento della protezione dalla disdetta al termine del congedo maternità" IG55 del 11.03.2019 di Fonio, Dadò e cof.), accolta dal Gran Consiglio nella seduta di giugno 2020 e depositata al Parlamento federale il 3 luglio 2020.

#### **Il congedo maternità, 50 anni di attesa**

Dal 1945 la Costituzione federale impone alla Confederazione di introdurre un'assicurazione maternità a livello federale. A seguito di molteplici tentativi da parte dei sindacati, delle organizzazioni femminili, di determinati partiti politici e di iniziative popolari non andate a

buon fine, tale mandato costituzionale è stato finalmente adottato – per via popolare – in data 3 ottobre 2003 (Legge federale sulle indennità di perdita di guadagno, LIPG RS 834.1). L'introduzione dell'assicurazione maternità obbligatoria, entrata in vigore il 1° luglio 2005, ha colmato una vistosa lacuna del sistema sociale svizzero. Dall'introduzione del congedo di maternità federale, nuove leggi cantonali hanno visto la luce. Oltre al già citato caso di Ginevra, dal 1° gennaio 2009 il Cantone di Vaud prevede la concessione di un'indennità di maternità alle lavoratrici salariate o indipendenti domiciliate nel Cantone, se la LIPG non può essere applicata, e alle donne senza attività lucrativa con risorse inferiori a un certo limite e dal 1.7.2011 nel Cantone Friburgo ogni madre può rivendicare il diritto a un'indennità di maternità in caso di parto o adozione a condizione di essere stata domiciliata e residente nel Cantone per almeno un anno. Questi regimi cantonali prevedono quindi prestazioni più estese sia in termini di durata del diritto che di importo dell'indennità. Ampliano anche la cerchia dei beneficiari, riconoscendo un'indennità alle persone che non esercitano attività lucrativa. I Cantoni spesso prevedono peraltro un congedo di adozione, non previsto dalla Legge federale, ma previsto nel nostro Cantone (Legge sulle indennità di perdita di guadagno in caso di adozione del 23 settembre 2015).

### **L'importanza di conciliare lavoro e famiglia**

Nella società odierna sempre più donne investono nella formazione e sono attive nel mondo del lavoro. Molto spesso si trovano di fronte a una scelta tra carriera e famiglia, e i dati dimostrano che la scelta ricade principalmente sulla carriera. Anche nel M7417 sulla riforma fiscale e sociale i dati relativi al Cantone Ticino citati sono preoccupanti: dalle pubblicazioni dall'Ufficio federale di statistica (UFS), dai dati sulla popolazione residente in Svizzera a fine agosto 2016 emerge che il Ticino presenta il più basso tasso di natalità a livello svizzero (8.4 nascite ogni 1'000 abitanti, rispetto alla media nazionale di 10.5 nascite) e che nel 2015 il Ticino, unitamente a Sciaffusa, Basilea-Città e Uri, ha registrato più decessi che nascite. I dati non migliorano con il passare degli anni, e nonostante le misure citate nel M7417 e nella presa di posizione del Consiglio di Stato, il tasso di natalità in Ticino nel 2019 si è ulteriormente abbassato arrivando a un misero 7.1 nascite ogni 1'000 abitanti. Anche il recente messaggio della riforma sociale approvato dal Gran Consiglio lo scorso maggio 2020 apporta sicuramente degli elementi a sostegno delle famiglie; la minoranza della Commissione ritiene che questa iniziativa sia complementare a queste misure e le vada a rafforzare. Ogni politica che si inserisce in un contesto di sostegno alla conciliabilità lavoro-famiglia ha un'influenza importante sulla libertà di scelta della famiglia e la serenità di decidere di mettere al mondo un figlio e deve essere un obiettivo da perseguire. È evidente che un tasso di natalità basso ha delle ripercussioni strutturali importanti e potenzialmente e sul lungo termine devastanti, prima su tutte quella di diminuire il numero di classi di età più giovani e aumentare quello di quelle più anziane, processo accelerato anche dalla speranza di vita che si allunga. Queste modifiche nella società si ripercuotono inevitabilmente in maniera preponderante sui sistemi pensionistici e sanitari, ma anche sul mercato del lavoro e in generale su tutti quei meccanismi economici e sociali che sono in qualche modo interessati dal processo di ricambio generazionale. Nei Paesi che investono maggiormente in questo tipo di congedi a sostegno delle famiglie, i tassi di natalità sono maggiori (per es. l'Irlanda, con un tasso di natalità nel 2019 del 12.1‰, la Francia, con l'11.2‰, e la Svezia con l'11.1 ‰<sup>1</sup>). Alcune delle misure adottate da questi Paesi prevedono un congedo pagato di maternità di 26 settimane, seguito da un possibile congedo non pagato di ulteriori 16 settimane (Irlanda<sup>2</sup>). In Svezia il congedo ammonta a 480 giorni in

<sup>1</sup><https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11081093/3-10072020-AP-EN.pdf/d2f799bf-4412-05cc-a357-7b49b93615f1>

<sup>2</sup>[https://www.citizensinformation.ie/en/social\\_welfare/social\\_welfare\\_payments/social\\_welfare\\_payments\\_to\\_families\\_and\\_children/maternity\\_benefit.html#](https://www.citizensinformation.ie/en/social_welfare/social_welfare_payments/social_welfare_payments_to_families_and_children/maternity_benefit.html#)

totale. Ogni genitore ha diritto a 240 dei 480 giorni di congedo parentale retribuito. Ogni genitore ha 90 giorni riservati esclusivamente a lui o lei. Se uno dei genitori decide di non prenderli, non possono essere trasferiti al partner<sup>3</sup>. In Francia, il congedo di maternità è di 16 settimane per il primo figlio, 16 settimane per il secondo e 26 settimane per il terzo<sup>4</sup>.

## Lavoro e allattamento al seno

L'allattamento al seno è il più importante e assolutamente preferibile modo di alimentare i neonati. Per questo motivo dal 2001 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha lanciato programmi informativi, linee guida e campagne in tutto il mondo, in quanto il latte materno fornisce ai bambini tutte le sostanze di cui hanno bisogno per la crescita e il sano sviluppo; è raccomandato fino ai sei mesi di età in maniera esclusiva, dopo di che, se si vuole, si può proseguire con il complemento di altri adeguati alimenti fino a due anni di età e oltre<sup>5</sup>. Molte madri che tornano a lavorare sospendono l'allattamento al seno (o non iniziano affatto ad allattare) in quanto sanno che dopo soli 3 mesi il percorso per continuare ad allattare è tutto in salita, pertanto abbandonano comunque l'allattamento al seno parzialmente o completamente, perché non hanno il tempo sufficiente o un luogo per allattare al seno, estrarre e conservare il loro latte. Le madri hanno bisogno di un posto sicuro, pulito e privato sul posto di lavoro per continuare l'allattamento al seno. Questo è sancito dalla legislazione concernente l'allattamento, nella quale è scritto che le madri che allattano devono disporre di locali adatti e deve essere loro concesso il tempo necessario per l'allattamento. Inoltre, con la modifica del 2014, è anche previsto che questo tempo sia retribuito (secondo una scala che varia in funzione del numero di ore di lavoro quotidiane). Queste norme sono senz'altro d'aiuto, tuttavia ancora non bastano e molte volte non vengono applicate. Un congedo maternità più lungo costituirebbe invece, senza ombra di dubbio, un importante incentivo all'allattamento al seno. Un congedo maternità più lungo permetterebbe quindi alla madre di decidere consapevolmente e serenamente di allattare al seno per tutti i 6 mesi consigliati dall'OMS.

## Congedo prolungato e aziende virtuose: i vantaggi

Ci sono già aziende che concedono un congedo maternità oltre al minimo legale. Si tratta soprattutto di aziende che vogliono essere attrattive offrendo condizioni di lavoro migliori. Anche secondo il Manuale per le PMI "[Lavoro e Famiglia](#)" della Seco «*se si sentono considerati e ben integrati nella realtà professionale, i giovani genitori sviluppano una maggiore lealtà nei confronti dell'azienda e tornano al lavoro più motivati. Dopo una pausa professionale le madri riterranno più naturale riprendere la vita lavorativa. I genitori recepiscono simili agevolazioni come un segno diretto di stima e reagiscono dimostrando maggiore impegno e soddisfazione. L'offerta di congedi è apprezzata anche dai collaboratori che non ne fanno uso. In generale induce una maggiore identificazione con l'azienda, rendendola più attrattiva sul mercato del lavoro*». Un congedo maternità prolungato permette anche di impiegare temporaneamente una nuova persona e permettere a chi assume l'incarico di effettuare un vero e proprio "stage" formativo che può arricchire il curriculum in maniera decisamente più importante ma anche apportare nuove esperienze all'azienda stessa. A differenza di quanto sostiene il Consiglio di Stato, la Commissione ritiene che un congedo prolungato permetta anche alla donna ed alla famiglia di organizzarsi meglio per il rientro all'attività lavorativa, aumentando la probabilità di una permanenza della donna nell'impresa e contribuendo pertanto al mantenimento del capitale umano e alla

<sup>3</sup> <https://sweden.se/society/family-friendly-life-the-swedish-way/>

<sup>4</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1110&langId=en&intPageId=4533>

<sup>5</sup> Maggiori info: [https://www.who.int/health-topics/breastfeeding#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/breastfeeding#tab=tab_1)

riduzione dei costi per l'acquisizione e la formazione di personale. Inoltre, non è provato che allungando il congedo maternità le donne subiscano ulteriori ripercussioni sul posto di lavoro prima (mancata assunzione) o dopo il parto (licenziamento abusivo). Queste "pratiche", scorrette e da condannare, vanno combattute fermamente ed indipendentemente dalla durata del congedo maternità, ma come già detto è pendente un atto parlamentare preciso in merito (IG55 del 11.03.2019 di Fonio, Dadò e cof.).

#### **4. IL CONTROPROGETTO DELLA COMMISSIONE: UN CONGEDO/INDENNITÀ PARENTALE**

La minoranza della Commissione condivide l'importanza della tematica e gli obiettivi che mira a raggiungere l'atto parlamentare. Non è tuttavia unanime sulla modalità proposta per raggiungere tali obiettivi (prolungamento del congedo maternità). La minoranza della Commissione è tuttavia favorevole all'accoglimento dell'iniziativa qualora il congedo supplementare a quello già esistente fosse parentale. Il congedo parentale permetterebbe alla famiglia di scegliere chi può beneficiare del congedo supplementare, ripartendosi equamente i compiti di accudimento dei figli, il lavoro domestico e l'attività professionale, agevolando così la conciliabilità tra famiglia e lavoro e lasciando maggiore scelta alla famiglia. L'introduzione di un congedo/indennità parentale è uno strumento richiesto e sostenuto anche dalla Commissione federale per le questioni familiari COFF, con i seguenti nove argomenti principali basati su riscontri scientifici<sup>6</sup>:

- il congedo parentale giova alla salute del bambino;
- il congedo parentale favorisce lo sviluppo del bambino;
- il congedo parentale giova alla salute della madre;
- il congedo parentale rafforza il legame padre-figlio;
- il congedo parentale consente alla madre di lavorare di più;
- il congedo parentale è vantaggioso per le imprese;
- il congedo parentale giova all'economia nazionale;
- il congedo parentale fa aumentare il desiderio di avere figli;
- il congedo parentale promuove la parità fra donna e uomo.

Il congedo parentale è inoltre sostenuto dalla FAFTPlus (Federazione delle Associazioni femminili ticinesi Plus) e dalla sua Agenda politica 54 Donne elettrici. L'Agenda politica 2019-2023 prevede, tra gli altri, anche l'introduzione di un congedo parentale, perlomeno per il personale dello Stato<sup>7</sup>.

La Svizzera è fanalino di coda in materia di congedo parentale rispetto ai Paesi membri dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE); nel nostro Paese, infatti, non sussiste alcun diritto a un congedo parentale disciplinato dal diritto federale, prevedendo – come già detto in precedenza – il solo congedo maternità di 14 settimane. La metà dei Paesi dell'OCSE contempla invece un congedo maternità o parentale di almeno 43 settimane. Il modello di congedo parentale proposto dalla COFF prevede un totale massimo di 38 settimane da suddividere tra i due genitori, con 14 a uso esclusivo della madre, 8 a uso esclusivo del padre, e 16 da suddividere liberamente tra il padre e la madre.

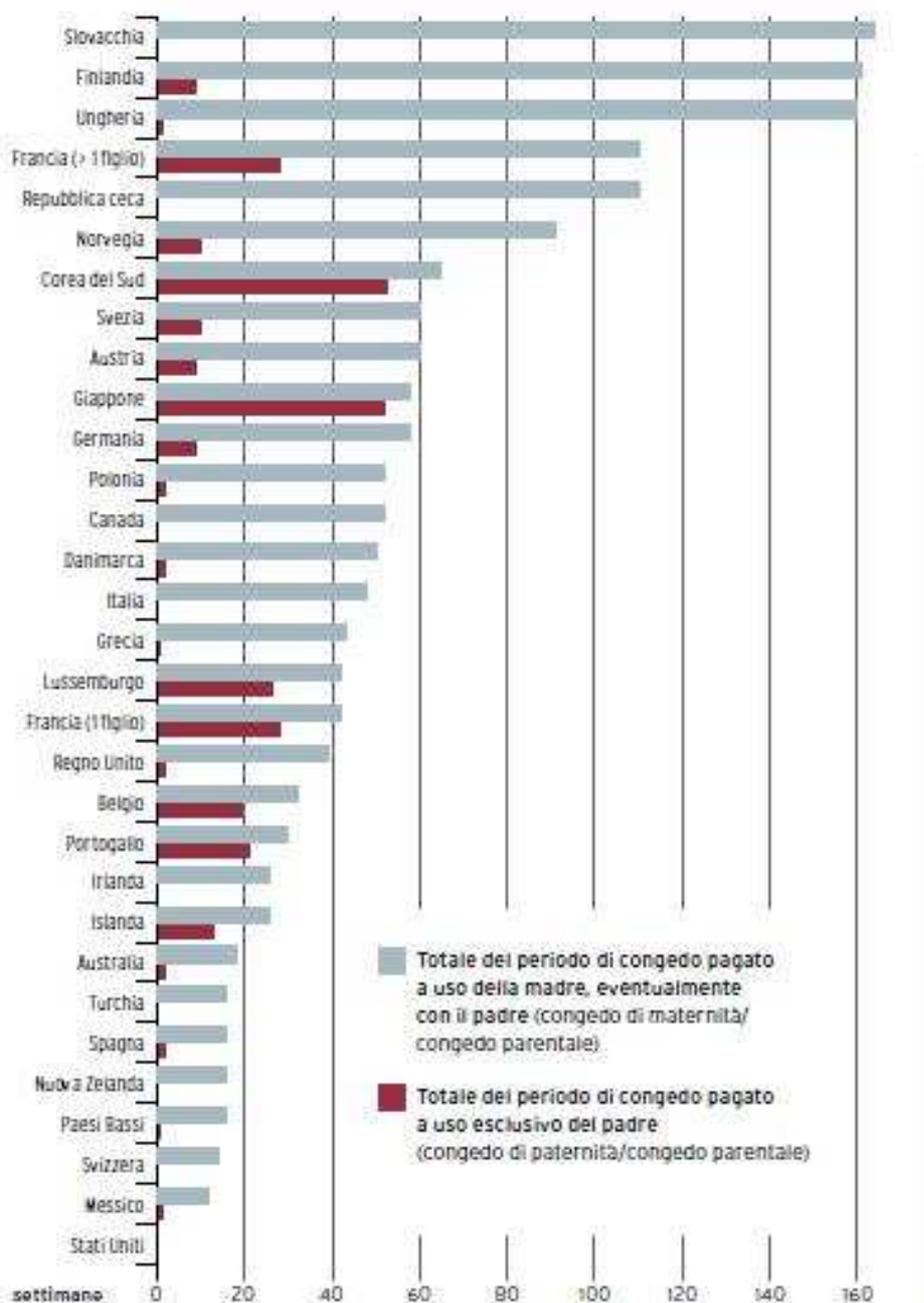
---

<sup>6</sup>[https://ekff.admin.ch/fileadmin/user\\_upload/ekff/05dokumentation/Elternzeit/Argumentarium\\_Elternzeit\\_I.pdf](https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/Elternzeit/Argumentarium_Elternzeit_I.pdf)

<sup>7</sup> [https://faftplus.ch/wp-content/uploads/2019/02/Agenda54\\_Congedo-parentale.pdf](https://faftplus.ch/wp-content/uploads/2019/02/Agenda54_Congedo-parentale.pdf)

### Congedo pagato (in settimane) per madri e padri in diversi Paesi dell'OCSE, 2016

Fonte: banca dati dell'OCSE sulla famiglia 2016 «Trends in leave entitlements around childbirth»



## **5. CONCLUSIONI**

Sulla base di queste considerazioni, la minoranza della Commissione ritiene di approvare il principio della proposta di congedo, formulata nell'iniziativa, considerando però che il testo conforme dovrà vertere sull'introduzione di un congedo/indennità parentale (anziché di maternità) di 2 settimane oltre al congedo maternità federale già previsto per legge. L'iniziativa proponeva 6 settimane supplementari rispetto a quello federale; dopo diverse discussioni e considerazioni, non da ultimo la particolare situazione economica e sociale generata dalla pandemia COVID-19, nonché la recente approvazione da parte del popolo di 2 settimane di congedo paternità, la minoranza della Commissione ha ritenuto di formulare questa proposta. Onde evitare una disparità di trattamento, essa deve valere ed essere estesa anche per l'indennità cantonale di adozione.

Per la minoranza della Commissione sanità e sicurezza sociale:

Nadia Ghisolfi, relatrice

Agustoni - Crivelli Barella - Ghisletta -

Jelmini - La Mantia - Riget