

Rapporto

numero

8203 R

data

28 novembre 2023

competenza

DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ

della Commissione economia e lavoro sul messaggio 19 ottobre 2022 sulla modifica della Legge sulle indennità di perdita di guadagno in caso di adozione del 23 settembre 2015

Il Consiglio di Stato ha sottoposto al Gran Consiglio la proposta di adeguamento della legge cantonale sulle indennità di perdita di guadagno in caso di adozione (RL 855.100), in considerazione della modifica del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220), della Legge federale sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG; RS 834.1) e della relativa ordinanza (OIPG; RS 834.11) concernente l'introduzione a livello federale di un congedo di adozione di due settimane, finanziato tramite le indennità perdita di guadagno (IPG), a decorrere dal 1° gennaio 2023.

1. L'ATTUALE LEGISLAZIONE CANTONALE

A seguito dell'adozione di un'iniziativa parlamentare in forma generica del 23 settembre 2013 di Michela Delcò Petralli e cofirmatari volta alla "Promulgazione di una legge cantonale di applicazione della Legge federale sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità (LIPG): congedo adozione di 14 settimane anche in Ticino", il Cantone ha voluto anticipare la Confederazione in questa materia.

L'attuale indennità cantonale di adozione è regolata dalla Legge sulle indennità di perdita di guadagno in caso di adozione (Lipga) del 23 settembre 2015 e dal relativo regolamento del 30 novembre 2015 (Reg. Lipga; RL 855.110), entrati in vigore il 1° gennaio 2017.

Le disposizioni adottate, in considerazione di quanto allora voluto dal Parlamento, si rifanno all'indennità federale di perdita di guadagno in caso di maternità e meglio prevedono un indennizzo di 98 giorni a partire – non dal parto, ma – dall'accoglimento a casa del minore adottivo al di sotto dei 18 anni.

Dal 2017 a settembre 2022 hanno potuto beneficiare dell'indennità di adozione 55 famiglie, in relazione a 65 minori e per un importo complessivo pari a 794'741 franchi in 5 anni e mezzo.

Considerato come la piccola spesa legata alla prestazione e gli oneri amministrativi siano finanziati su base contributiva rispettivamente grazie ad uno specifico Fondo, l'attuazione della legge non ha comportato nessun aumento di spesa per il Cantone.

2. LA NUOVA LEGISLAZIONE FEDERALE

A seguito dell'iniziativa parlamentare 13.478 di Marco Romano "Prevedere indennità in caso di adozione di un bambino", la proposta di un congedo di adozione retribuito di due settimane è stata adottata dall'Assemblea federale il 1° ottobre 2021.

Scaduto inutilizzato il termine di referendum il 20 gennaio 2022, il Consiglio federale ha fissato al 1° gennaio 2023 la data di entrata in vigore delle nuove disposizioni della LIPG (capitolo III d, *art.* 16*t* segg.) e della sua ordinanza.

Con la nuova regolamentazione federale, alle persone esercitanti un'attività lucrativa che accolgono un bambino di età inferiore ai quattro anni in vista dell'adozione sarà concesso un congedo di due settimane, se sono adempite le condizioni di cui al *art.* 16*t* LIPG (*art.* 329*j* CO).

Le condizioni per il diritto all'indennità di adozione sono sostanzialmente le stesse di quelle previste per le indennità di maternità e di paternità: i richiedenti devono essere salariati o avere lo statuto di indipendenti alla data dell'accoglimento del bambino, essere stati assicurati all'AVS durante i nove mesi precedenti e aver esercitato un'attività lucrativa per almeno cinque mesi durante questo periodo.

In caso di adozione congiunta, le condizioni devono essere soddisfatte da entrambi i genitori. Il diritto all'indennità è però uno solo: se i genitori si suddividono il congedo di adozione, ciascun genitore ha diritto all'indennità durante il rispettivo periodo di congedo.

Non hanno diritto all'indennità i genitori che adottano il figlio del coniuge o del partner ai sensi dell'*art.* 264 cpv. 1 CC.

Come previsto per l'indennità di maternità e di paternità, l'indennità di adozione è giornaliera, è finanziata dal Fondo di compensazione IPG e l'importo ammonta all'80 per cento del reddito medio conseguito prima dell'inizio del diritto all'indennità, ma al massimo a 196 franchi al giorno (*art.* 16*w* LIPG).

Il congedo di 14 giorni deve essere preso entro un anno dall'accoglimento del bambino, sotto forma di singoli giorni o settimane.

Ai sensi dell'*art.* 16*x* LIPG – che disciplina il rapporto con il diritto cantonale – in regime LIPG i Cantoni possono continuare a prevedere un'indennità di adozione più elevata o di durata maggiore e prelevare contributi specifici per il suo finanziamento.

3. LE PROPOSTE DEL CONSIGLIO DI STATO

Secondo il Consiglio di Stato la nuova regolamentazione federale corrisponde essenzialmente a quella cantonale quanto alle condizioni per il diritto dei genitori all'indennità nonché all'importo e al calcolo.

Per contro, le differenze riguardano le persone che danno diritto all'indennità (**età dell'adottando**), la durata dell'indennizzo e la sua modalità di fruizione nonché la competenza per la sua erogazione.

Con il messaggio in questione il Consiglio di Stato intende mantenere a livello cantonale la possibilità di beneficiare di un'indennità di adozione di durata maggiore, ovvero il rimborso di 98 giorni in aggiunta ai 14 giorni garantiti dal diritto federale. I 98 giorni

indennizzabili rimangono da prendersi in blocco, ma successivamente alle indennità federali ed entro sei mesi dall'esaurimento di queste ultime. L'età dei minori adottati scende da 18 anni a meno di 4 anni.

4. APPROFONDIMENTI COMMISSIONALI

4.1 Limite dei 4 anni

Dall'entrata in vigore della Lipga nella sua forma attuale il numero di genitori e minori adottivi toccati è stato molto esiguo. Anche perché il numero totale delle adozioni rimane molto basso in Ticino.

Ricordiamo infatti che dal 2017 a settembre 2022 hanno potuto beneficiare dell'indennità di adozione 55 famiglie, in relazione a 65 minori e per un importo complessivo pari a 794'741 franchi in 5 anni e mezzo. Anche se pochi, si tratta di genitori che grazie a questo strumento possono beneficiare del tempo necessario per accompagnare in maniera opportuna questo delicato momento della vita del minore e della famiglia. La Commissione è pertanto dell'opinione che sia un bene mantenere l'attuale numero di settimane, superiori a quelle previste a livello federale.

Tuttavia, tra gli elementi di criticità approfonditi dalla Commissione, vi è il fatto (che nel messaggio sembra passare in secondo piano) che adeguando la legge cantonale a quella federale, il congedo sarà limitato a minori adottati fino ai 4 anni di età, escludendo così quelli tra i 5 e i 18, come invece è previsto dall'attuale legge cantonale. La Commissione si è così interrogata su quante fossero queste situazioni, chiedendo lumi al Consiglio di Stato e ottenendo questa risposta: con i limiti di età posti nella normativa federale oggi in vigore sarebbero stati 35 bambini adottati ad avere dato diritto all'indennità cantonale. Ergo, altri **30 minori non avrebbero dato diritto ai neo-genitori di beneficiare dell'indennità**. Nella tabella sottostante si può invece analizzare nello specifico l'età dei bambini adottati:

età del figlio adottivo	Numero di figli
Meno di 1 anno	2
1 anno	3
2 anni	15
3 anni	15
4 anni	5
5 anni	5
6 anni	9
7 anni	5
8 anni	1
9 anni	2
10 anni	1
11 anni	2
Oltre 11 anni	0
Totale	65

Come si può osservare, i 30 minori che con la nuova legge farebbero perdere il diritto all'indennità al genitore con la nuova proposta legislativa sono perlopiù tra i 5 e i 7 anni. Questo dato si spiega anche con l'aumento della complessità e della burocrazia messa in atto, soprattutto in determinati paesi, per poter adottare, un percorso che può durare anche anni e che è difficile da prevedere quando termina.

Inserire questa limitazione dei 4 anni, rispetto all'attuale legislazione cantonale significherebbe far perdere un importante strumento ai genitori adottivi, il che equivarrebbe ad un pesante ed ingiustificato disincentivo, in aperta contraddizione con il principio che ha retto la creazione della legge federale, che invero vuole dotare i genitori di un'indennità che faciliti la conciliazione tra adozione e lavoro, facilitando dal punto di vista economico questo importante percorso.

Mal si spiega come il legislatore federale preveda ampie deroghe ai Cantoni (durata del congedo, possibilità di prelievi, entità dell'indennità) escludendo il parametro dell'età, anche perché va ricordato che parametri più generosi sono finanziati dal Cantone medesimo, senza quindi incidere sulla Confederazione. A mente della Commissione non è spiegabile né coerente un abbassamento dell'età degli adottati a 4 anni. Considerando l'età degli adottati, una modifica che abbassa l'attuale soglia dei 18 anni può essere presa in considerazione unicamente se non disincentiva nessun genitore; quindi, se non si fanno perdere beneficiari.

A mente della Commissione, con gli elementi che si sono potuti appurare dagli approfondimenti, interpretando la volontà del legislatore federale in maniera non restrittiva e non volendo contraddire lo spirito dell'attuale legge cantonale, proponiamo di mantenere l'età attuale.

4.1.1 Approfondimenti giudici

A sostegno di questa lettura giuridica, si cita l'articolo di dottrina giuridica firmato da Guido Corti e pubblicato sulla Rivista ticinese di diritto (RtiD II 2023), in particolare a pagina 315, chinandosi sull'interpretazione dell'articolo 16x LIPG, si esprime così: "Questa maggiore generosità potrebbe includere anche l'età massima dell'adottando". Questa tesi si fonda su precisi riferimenti dottrinali, citiamo dalla nota 78 a piè di pagina: "In questo senso, la legge del Canton Ginevra *"insituant une assurance en case de maternité et d'adoption"* del 21 aprile 2005, già adeguata alle norme del capo III d LIPG, ha mantenuto l'indennità in caso d'adozione anche di un bambino che ha più di 4 anni, ma meno di 8 (art. 7 cpv. 1 lett. a e 8).

4.2 Indennità per entrambi i genitori – congedo parentale

Un altro aspetto critico che è emerso nell'approfondimento della modifica di legge in questione è che essa dia soltanto ad un genitore la facoltà di godere delle indennità perdita di guadagno. Il regolamento della LIPGA infatti cita, all'articolo 2: *«qualora il diritto all'indennità sia esercitato da entrambi i genitori, lo stesso è riconosciuto al genitore che per primo ha depositato la richiesta»*.

L'ispirazione per i 98 giorni (14 settimane) di indennità, come scritto nel messaggio 7056 dell'11.3.2015 è perché *«si rifa materialmente, per quanto possibile e per quanto riguarda*

il riconoscimento del diritto, alla LIPG in materia di indennità in caso di maternità». In questo ragionamento non dovremmo però dimenticare che dal 2021 anche i padri hanno diritto ad un congedo paternità di 2 settimane, questo proprio perché (anche se in misura ancora insufficiente secondo l'opinione di diversi partiti) la società si rende sempre più conto di come entrambe le figure siano fondamentali nel delicato e importante momento dell'accoglienza a casa del nascituro.

A maggior ragione per quel che riguarda l'adozione, dove il nuovo arrivato ha la necessità di ambientarsi in un nuovo contesto familiare (e spesso un nuovo contesto socio-culturale). Questo ambientamento passa inevitabilmente dalla relazione con entrambe le figure genitoriali, non solo una di esse.

Per fare un passo verso le esigenze e moderne sensibilità della società, la Commissione è dell'avviso che il Regolamento vada modificato per permettere di dividere le 14 settimane previste tra le due figure genitoriali, in maniera libera e autonoma tra i genitori (congedo parentale), possibilità chiaramente prevista dalla legge federale. Va in questo senso la modifica dell'articolo 5 cpv. 2 proposta al disegno di legge allegato.

4.3 Impatto finanziario

L'IPG non ha nessun impatto sulle finanze cantonali e l'utilizzo del Fondo rimarrebbe identico a quello attuale.

5. CONCLUSIONI

Con le osservazioni sopraesposte, la Commissione economia e lavoro invita ad approvare parzialmente il messaggio del 19 ottobre 2022 n. 8203 sulla modifica della Legge sulle indennità di perdita di guadagno in caso di adozione del 23 settembre 2015, introducendo alcune modifiche al disegno di legge allegato al messaggio stesso.

La Commissione invita quindi il Gran Consiglio ad approvare il disegno di legge allegato al presente rapporto.

Per la Commissione economia e lavoro:

Fabrizio Sirica, relatore

Balli - Bühler (con riserva) - Censi - Corti - Demaria - Demir -

Ghisla - Isabella - Maderni - Minotti - Mirante (con riserva) - Noi -

Passardi (con riserva) - Piezzi - Renzetti - Soldati (con riserva) - Speciali

Rapporto n. 8203 R del 28 novembre 2023

Legge
sulle indennità di perdita di guadagno in caso di adozione
modifica del

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8203 del 19 ottobre 2022,
visto il rapporto della Commissione economia e lavoro n. 8203 R del 28 novembre 2023,

decreta:

I

La legge sulle indennità di perdita di guadagno in caso di adozione del 23 settembre 2015 è modificata come segue:

Introduzione dell'abbreviazione del titolo
LIPGA

Ingresso

viste la legge federale sulle indennità di perdita di guadagno del 25 settembre 1952 (LIPG), in particolare l'art. 16x, e l'ordinanza sulle indennità di perdita di guadagno del 24 novembre 2004 (OIPG);
visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 7056 dell'11 marzo 2015;
visto il rapporto della Commissione della gestione e delle finanze n. 7056R del 15 settembre 2015,

A. Oggetto e campo d'applicazione

Art. 1

La presente legge disciplina il diritto all'indennità di adozione cantonale.

Art. 2 lett. b

b. minore: adottando o figlio adottivo di età inferiore ai diciotto anni.

A. Avanti diritto

Art. 5

¹Ha diritto all'indennità il genitore domiciliato nel Cantone Ticino che adempie le condizioni di cui all'art. 16t LIPG.

²In caso di adozione congiunta e qualora entrambi i genitori soddisfino le relative condizioni, è riconosciuta una sola indennità. I genitori si accordano su chi esercita il diritto all'indennità; possono concordare una ripartizione.

Art. 6-8

abrogati

B. Inizio ed estinzione del diritto

Art. 9

¹Il diritto all'indennità inizia nel momento in cui si estingue il diritto alle indennità di adozione federali.

- ²L'indennità può essere riscossa entro il termine di sei mesi a partire dall'inizio del diritto.
- ³Il diritto all'indennità si estingue alla scadenza del termine di cui al cpv. 2 oppure dopo la riscossione del numero massimo di indennità giornaliera. Il diritto si estingue prima se:
- a. l'avente diritto lascia il Cantone Ticino o muore;
 - b. il minore lascia l'abitazione dell'avente diritto o muore.

C. Forma e numero dell'indennità

Art. 10

¹L'indennità di adozione è versata sotto forma di indennità giornaliera, con importo e calcolo ai sensi dell'art. 16w LIPG.

²Sussiste un diritto a 98 indennità giornaliera al massimo.

³Se l'avente diritto beneficia di un congedo in settimane, sono versate sette indennità per settimana; se in giorni, sono versate due indennità supplementari ogni cinque giorni.

Art. 11

abrogato

D. Sussidiarietà dell'indennità di adozione

Art. 12 marginale

Art. 15 cpv. 2

²L'indennità è versata in una sola volta posticipatamente, dopo l'estinzione del diritto di cui all'art. 9 cpv. 3.

Art. 17

Il diritto alle indennità non ricevute si estingue cinque anni dopo l'estinzione del diritto di cui all'art. 9 cpv. 3.

Art. 19 cpv. 1 lett. d

d. sui contributi AVS pagati dalle persone senza attività lavorativa;

Capitolo sesto

Disposizioni finali

A. Disposizioni transitorie

Art. 26 cpv. 2

2La modifica del si applica nei casi in cui l'accoglimento del minore avviene successivamente al 31 dicembre 2022.

II

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

²Essa entra in vigore il 1° gennaio 2024.