

Rapporto

numero

data

competenza

27 agosto 2024

GRAN CONSIGLIO

della Commissione economia e lavoro sull'iniziativa cantonale 14 ottobre 2019 presentata da Giorgio Fonio, Fiorenzo Dadò e Maurizio Agustoni (ripresa da Fiorenzo Dadò) per il Gruppo il Centro + Giovani del Centro "Per una tutela delle neo mamme di figli adottati"

1. L'INIZIATIVA CANTONALE

L'iniziativa cantonale in oggetto chiede sostanzialmente al Parlamento cantonale di inoltrare all'Assemblea federale la formale richiesta di parificare «*il periodo di protezione contro la disdetta parificando i diritti delle madri biologiche con quelli delle madri adottive*».

I promotori constatano che l'art. 336c cpv.2 del Codice delle Obbligazioni tutela le neo mamme definendo il fatto che trascorso il periodo di prova, il datore di lavoro non può disdire il contratto di lavoro «*durante la gravidanza e nelle 16 settimane dopo il parto della lavoratrice*». I promotori, pur ritenendo che anche in questo caso il periodo di tutela andrebbe allungato fino al termine del primo anno di vita del bambino, mettono in evidenza come tale garanzia non venga accordata per i genitori dei figli adottati.

Secondo i promotori tra le cause delle riduzioni delle adozioni vanno considerate anche le difficoltà legate al mondo del lavoro. Nonostante la mancanza di dati sul numero di licenziamenti in seguito ad una adozione, i promotori ritengono che le famiglie adottive debbano godere degli stessi diritti di quelle biologiche, come tra l'altro avviene in altri Paesi.

Pur riconoscendo che purtroppo la politica federale non mostra la stessa sensibilità di quella cantonale rispetto al tema delle adozioni (e su questo punto torneremo nelle considerazioni della commissione) i promotori ritengono che il tema debba essere portato all'attenzione dell'Assemblea federale.

2. IL PARERE DEL GOVERNO

Il 19 ottobre 2022 la scrivente Commissione riceveva dal Consiglio di Stato la presa di posizione sul tema dell'iniziativa cantonale in oggetto.

Nel suo scritto il Consiglio di Stato ricordava come «*sul tema delle adozioni, a partire dal 2017, il Canton Ticino si è fatto pioniere con la realizzazione di un'indennità di adozione della durata 14 settimane a partire dal momento dell'adozione*».

Indennità che ricordiamo noi è stata di fatto confermata ancora di recente nella decisione del 12.12.2023 dal Gran Consiglio che ha deciso di preservare la durata del diritto all'indennità a 98 indennità giornaliere come pure il diritto al congedo per l'adozione di minori fino a 18 anni. A titolo di paragone la legge federale contempla 14 giorni di indennità e il diritto solo in caso di adozione di minori di età inferiore ai 4 anni.

A prima vista le conclusioni a cui giunge il Consiglio di Stato si distanziano leggermente dalla proposta dei promotori poiché: *«il Consiglio di Stato condivide le intenzioni della proposta contenuta nell'iniziativa in oggetto, pur ritenendo che le fattispecie non siano del tutto sovrapponibili. Infatti, la protezione della madre durante la gravidanza e nelle 16 settimane dopo il parto ha lo scopo di permettere alla madre di dedicare le necessarie cure a sé stessa in relazione alla fatica ed alle trasformazioni fisiche di cui è soggetta nel periodo di maternità, senza che ciò diventi motivo di licenziamento. Diversa ovviamente la situazione delle mamme adottive: pertanto la proposta dovrebbe a nostro avviso limitarsi al periodo di 16 settimane a partire dal momento dell'adozione».*

3. APPROFONDIMENTI DELLA COMMISSIONE

3.1 Considerazioni generali

La Commissione ha discusso dell'iniziativa cantonale e ha preso atto dell'opinione espressa a questo stadio dall'Esecutivo cantonale.

La Commissione ha interpellato i promotori che hanno confermato che anche per loro l'inizio del periodo di protezione è effettivamente inteso a partire dal momento dell'adozione. Di conseguenza non vi è discordanza tra la richiesta dell'iniziativa cantonale e il parere del Consiglio di Stato.

Per quanto attiene alla legislazione svizzera e cantonale ricordiamo i principali punti. Come anticipato il Codice delle Obbligazioni tutela durante la gravidanza e nelle 16 settimane dopo il parto le lavoratrici dal licenziamento a patto che sia trascorso il periodo di prova e che si sia in presenza di un contratto a tempo indeterminato.

Art. 336c

Dopo il tempo di prova, il datore di lavoro non può disdire il rapporto di lavoro:

[...]

c. durante la gravidanza e nelle 16 settimane dopo il parto della lavoratrice;

A livello federale, il congedo maternità è di almeno 14 settimane in caso di parto e di 2 settimane nel caso di un'adozione di un minore con età inferiore ai 4 anni. Di recente il Gran Consiglio ha deciso che in Ticino questo congedo di adozione sarà di 98 giorni e esteso ai minori adottati fino ai 18 anni.

A differenza di quanto avviene nei congedi di maternità e di paternità, in Svizzera durante il congedo di adozione non esiste né una protezione dal licenziamento né una proroga di disdetta. Introdurre una protezione dal licenziamento per le madri adottive allineata a quella delle madri biologiche contribuirebbe a creare coerenza nella legislazione svizzera, evitando discriminazioni implicite tra diverse forme di maternità. Le discrepanze attuali

nelle protezioni offerte alle madri adottive e biologiche possono essere percepite come una svalutazione del ruolo delle madri adottive, un messaggio che la società non dovrebbe trasmettere.

Sottolineiamo che esistono alcune realtà professionali che prevedono già delle estensioni dei diritti durante i congedi di adozione anche ai genitori che adottano, come ad esempio l'Università di Ginevra, il Centro Ospedaliero Universitario Vodese (CHUV), l'amministrazione federale, i politecnici federali.

Guardando alle soluzioni adottate a livello internazionale evidenziamo che a livello europeo il 1° agosto del 2019 è diventata effettiva la Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio 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. Questa direttiva prescrive nell'articolo 33 cpv. 2 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea: *«Al fine di poter conciliare vita familiare e vita professionale, ogni persona ha il diritto di essere tutelata contro il licenziamento per un motivo legato 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»*.

L'Italia per esempio ha applicato questa norma definendo il divieto di licenziamento per le lavoratrici dall'inizio del periodo di gravidanza fino al compimento di un anno di età del bambino. Nel caso di adozioni e affidamenti il termine è definito come fino ad un anno dall'ingresso del minore nel nucleo familiare e nel caso di adozione internazionale, dal momento della comunicazione della proposta di incontro con il minore da adottare, o della comunicazione dell'invito a recarsi all'estero. Il diritto si applica anche al papà che fruisce del congedo paternità. In questi casi quindi le madri adottive godono di protezioni dal licenziamento analoghe a quelle delle madri biologiche.

Situazione simile in Germania dove la tutela dal licenziamento anche per le madri adottive si applica pure nel periodo di congedo parentale che può arrivare fino a 3 anni. In questo caso si definisce congedo parentale il diritto di sospendere il lavoro senza percepire lo stipendio.

In Francia vi è una normativa simile che impedisce il licenziamento durante questo periodo di congedo che ha tuttavia una durata differente. Anche la Francia offre quindi protezioni legali estese per le madri adottive simili a quelle per le madri biologiche; addirittura, in questo caso si applicano anche in situazioni come la maternità surrogata.

In Spagna le madri adottive di fatto godono degli stessi diritti e delle stesse protezioni delle madri biologiche legate al congedo per la nascita e la cura dei figli come pure per i congedi parentali.

In aggiunta, si segnala che la Svizzera ha adottato la Convenzione n. 183 sulla protezione della maternità¹ dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, entrata in vigore nel 2015, che si pone tra gli altri l'obiettivo *«di promuovere ulteriormente l'uguaglianza di tutte le donne che lavorano nonché la salute e la sicurezza della madre e del bambino»*. Estendere le protezioni dal licenziamento alle madri adottive sarebbe un ulteriore passo nella

¹ RS 0.822.728.3

direzione auspicata da questa Convenzione, rafforzando l'impegno della Svizzera verso la parità di trattamento e il rispetto dei diritti umani nel contesto lavorativo.

3.2 Le ragioni a sostegno della protezione delle mamme adottive

L'introduzione di una tutela legale per le madri adottive contro il licenziamento è un passo necessario per garantire l'uguaglianza e il rispetto dei diritti di tutte le madri. Questo significa riconoscere e valorizzare tutte le forme di maternità, garantendo che ogni madre indipendentemente dal percorso che l'ha portata ad essere tale, riceva il supporto e la protezione di cui ha bisogno. Non solo questa misura (ancora più auspicabile se aumentata nel tempo di tutela) migliora la vita delle madri e dei figli, ma contribuisce a creare una società più giusta e coesa.

Le madri adottive devono affrontare analoghe responsabilità e necessità di cura delle madri biologiche; per questa ragione la legge dovrebbe riflettere questa realtà tutelando entrambe dalla discriminazione sul posto di lavoro. In questo senso i principi di equità dovrebbero avere la meglio e guidare le politiche sociali.

Sono molte le ragioni per le quali sarebbe opportuno introdurre la tutela legale contro il licenziamento delle madri adottive equiparata a quella delle madri biologiche e magari non solo limitata ai periodi contemplati oggi, ma ampliandola come molti altri Paesi già fanno. Sicuramente una delle ragioni più importanti è quella della sicurezza che impatta sulla stabilità familiare.

La letteratura² evidenzia come nel caso dell'adozione il periodo iniziale sia cruciale per l'instaurazione di un legame sicuro tra madre e figlio che è fondamentale per il benessere emotivo e psicologico del bambino. Se una madre ha paura di perdere il lavoro ciò potrebbe causare livelli di stress e ansia con conseguenze negative sulla sua salute e su quella del bambino come evidenziato nello studio di Chatterji e Markowitz (2005). Ma tante altre sono le analisi che evidenziano questo genere di relazioni. Altri studi mostrano che le misure di protezione garantiscono maggior sicurezza lavorativa che si traduce in un miglioramento del benessere psicologico e della qualità del legame con i figli. Gli effetti delle politiche di protezione dal licenziamento per le madri riducono lo stress associato alla paura di perdere il lavoro e facilitano una maggiore stabilità familiare che garantisce un adattamento del bambino più agevole nella famiglia adottiva. Gli studi confermano quindi la relazione positiva tra protezione del lavoro, livello di stress e benessere delle famiglie adottive.

Per quanto concerne la parità di trattamento e i suoi effetti si conferma che le madri biologiche che godono dello stesso livello di protezione di quello delle madri adottive mostrano livelli comparabili di sicurezza economica e soddisfazione lavorativa.

In generale sono sempre più gli studi che mostrano l'importanza di garantire una parità di diritti tra madri biologiche e madri adottive: la differente forma di maternità non deve diventare l'ennesima discriminazione sul posto di lavoro. Senza una protezione adeguata, le madri adottive potrebbero essere maggiormente vulnerabili a discriminazioni basate sul genere. Garantire una protezione dal licenziamento contribuisce a prevenire tali

² Fonti bibliografiche citate alla fine del rapporto.

discriminazioni, promuovendo l'uguaglianza di genere e rafforzando l'empowerment delle donne.

E tutto questo anche nell'interesse stesso delle aziende e della loro competitività. Garantire (e ampliare) la protezione dal licenziamento per le madri può avere impatti economici positivi a lungo termine. Le aziende che adottano politiche inclusive di protezione del lavoro tendono a trattenere meglio i dipendenti e a ridurre il turnover, migliorando la continuità aziendale e riducendo i costi legati alla formazione e alla ricerca di nuovo personale.

Non bisogna inoltre dimenticare l'impatto che questo tipo di politiche pubbliche può avere sulla facilitazione di un percorso già complesso come quello legato all'adozione.

Infine, seppur non essendo il frutto di un'analisi approfondita, si può ragionevolmente supporre che non ci sia un impatto particolare a livello finanziario di questa misura (ad esclusione dell'obbligo per il datore di lavoro di non licenziare le madri adottive nel periodo di protezione).

3.3 Approfondimento giuridico

La Commissione ha ritenuto utile chiedere un parere giuridico ai Servizi del Gran Consiglio in merito alla possibilità che l'iniziativa cantonale potesse risultare discriminatoria nei confronti delle coppie omosessuali o dei padri adottivi o dell'altro genitore. Secondo il Consulente giuridico avv. Di Bartolomeo *«non è possibile escludere a priori il fatto che l'IC58, perseguendo (in modo piuttosto esplicito) lo scopo di estendere la protezione di cui all'art. 336c CO alle sole "madri adottive", - escludendo quindi, quantomeno implicitamente, i "padri adottivi", nel caso di coppie eterosessuali od omosessuali, possa in qualche maniera risultare discriminatoria, in particolare nei confronti di questi ultimi. Giustificare una protezione estesa alle sole madri adottive, escludendone i padri (adottivi), potrebbe infatti apparire difficilmente sostenibile e di certo non risulterebbe scevro da critiche. Stessa cosa si potrebbe dire per "l'altro genitore", sia esso partner della madre o del padre adottivo, che l'iniziativa cantonale non parrebbe contemplare»*.

Detto questo l'avv. Di Bartolomeo precisa che *«rilevo tuttavia che trattandosi di un'iniziativa cantonale, il compito di sanare l'eventuale disparità di trattamento, che potrebbe risultare dall'applicazione della modifica legislativa proposta, spetterà alle Camere federali. Infatti, dopo l'eventuale approvazione dell'iniziativa da parte del Parlamento cantonale e qualora le competenti commissioni federali decidessero di darle un seguito opportuno, la concretizzazione dell'atto avverrà previa ponderata analisi da parte del Legislatore federale. Qualora questi dovesse rilevare nel testo cantonale eventuali criticità dal profilo dei suesposti principi costituzionali, potrà senz'altro apportare gli accorgimenti giuridici che più riterrà necessari e opportuni*.

A questo proposito rilevo infatti che le iniziative cantonali sottostanno a un esame preliminare da parte di una delle Commissioni (competenti per settore) del Consiglio Nazionale e del Consiglio degli Stati (art. 116 cpv. 1 Legge federale sull'Assemblea federale del 13 dicembre 2002, Legge sul Parlamento, LParl, RS 171.10); detto esame verte sia sulla questione volta a sapere se sia necessario effettivamente disciplinare la materia e se sia appropriato proseguire l'iter sotto forma di un'iniziativa cantonale (art. 116

cpv. 2 LParl; art. 110 cpv. 1 LParl): solo se a entrambi i quesiti la risposta risulterà affermativa, verrà quindi dato un seguito all'iniziativa».

Di conseguenza l'iniziativa cantonale può essere sottoposta al voto del Gran Consiglio così come formulata, ritenendo che la sua applicazione spetterà alle Camere federali che provvederanno se del caso a correggere possibili disparità di trattamento.

3.4 Possibile proseguimento dell'iniziativa cantonale a livello federale

Il tema della genitorialità e della conciliazione famiglia-lavoro come pure dei diritti del lavoro sono tematiche di estrema attualità a livello politico. I dibattiti si susseguono a ritmo sfrenato e le iniziative in questi ambiti saranno sempre più oggetto di votazioni popolari anche negli anni a venire.

Per quanto riguarda la possibilità che l'iniziativa riesca a ottenere un riscontro a livello federale, si cita un caso recente, sia perché il tema concerne le donne, sia perché l'iniziativa cantonale è partita proprio dal Ticino.

Il 12 aprile 2021 il parlamentare Maurizio Agustoni insieme ad altri deposita una iniziativa Cantonale denominata «[Per un sostegno alle donne che subiscono un aborto spontaneo o una perdita perinatale](#)» (IC75). In questo atto i parlamentari partendo dalla citazione di uno scritto di Angela Notari che metteva in risalto la decisione dell'allora Parlamento neozelandese di introdurre un congedo di 3 giorni per le donne che vivevano una perdita perinatale o un aborto spontaneo, chiedevano all'assemblea federale l'introduzione anche in Svizzera di un congedo simile.

Il 3 maggio 2022 il Gran Consiglio ticinese approvava l'iniziativa. Dopo aver sentito la Delegazione ticinese (22.05.2023), la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati dicendosi di principio favorevole all'iniziativa, ma riconoscendo che la stessa necessitava di approfondimenti «*ha deciso all'unanimità di incaricare il Consiglio federale, con un postulato di commissione, di esaminare la questione*» (27.06.2023). Il Consiglio Federale ha riconosciuto la necessità di intervenire e ha proposto di accogliere il postulato 23.3962 che prevede di analizzare l'introduzione di tale congedo attraverso un rapporto che valuti la situazione attuale della legislazione, un'analisi finanziaria e le soluzioni adottate negli altri Paesi. Il Consiglio Nazionale dovrebbe confermare la linea indicata dal Consiglio degli Stati.

Di fatto se tra qualche tempo l'Assemblea federale dovesse accettare l'introduzione di un congedo per le donne che subiscono un aborto spontaneo o una perdita perinatale e quindi aumentare il sostegno alle donne e alle famiglie, sarà merito di quell'iniziativa cantonale partita proprio dal Cantone Ticino.

L'aver sollevato una questione che si è mostrata di valenza ampia e non solo confinata a una regione, ha fatto sì che anche le istanze federali si chinassero su questo tema. In analogia, la protezione delle madri che adottano, non è una tematica esclusivamente del Cantone Ticino, ma tocca tutte le donne che scelgono di formare una famiglia adottando un bambino.

4. CONCLUSIONI

Tenuto conto di quanto sopra e dell'importanza di tutelare anche i genitori che adottano, questa Commissione è dell'avviso che il Gran Consiglio debba sostenere l'iniziativa cantonale.

Per la Commissione economia e lavoro:

Amalia Mirante, relatrice
Balli - Capoferri - Demir -
Forini (con riserva) - Ghisla - Isabella -
Noi (con riserva) - Passardi - Sirica (con riserva)

Bibliografia

Leggi, rapporti e documenti politici

Direttiva (UE) 2019/1158 del parlamento europeo e del consiglio 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

Iniziativa cantonale IC 75 "Per un sostegno alle donne che subiscono un aborto spontaneo o una perdita perinatale" (2021)

RS 0.822.728.3: Convenzione n. 183 sulla protezione della maternità (2000) - ILO (traduzione dal francese)

Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del 22 maggio 2023, 22.308 s. l.v. Ct. TI. Per un sostegno alle donne che subiscono un aborto spontaneo o una perdita perinatale

Rapporto della Commissione sanità e sicurezza sociale sull'iniziativa cantonale 12 aprile 2022 presentata da Maurizio Agustoni e cofirmatari "Per un sostegno alle donne che subiscono un aborto spontaneo o una perdita perinatale"

Letteratura

- Addati, L. (2015). Extending maternity protection to all women: Trends, challenges and opportunities. *International Social Security review*, 68: 69-93
<https://doi.org/10.1111/issr.12060>
- Lalive, R., Schlosser, A., Steinhauer, A., & Zweimueller, J. (2011). Parental Leave and Mothers' Careers: The Relative Importance of Job Protection and Cash Benefits. IZA Discussion Paper No. 5792, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1872740> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1872740>
- Bartholet, E. (1996). What's wrong with adoption law? 1. *The International Journal of Children's Rights*, 4(3), 263-272. <https://doi.org/10.1163/157181896X00167>
- Burri, S. D. (2019). Protection et droits liés à la grossesse et à la maternité en droit de l'UE. *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, (3), 88-97
- Burri, S. D. (2020). Miguel De la Corte-Rodriguez: EU Law on Maternity and Other Child-Related Leaves. Impact on Gender Equality. *European Labour Law Journal*. <https://doi.org/10.1177/2031952520967676>
- Chatterji, P., & Markowitz, S. (2005). Does the length of maternity leave affect maternal health? *Southern Economic Journal*, 72(1), 16-41
- Karl, M., Schaber, R., Kress, V. et al. (2020). Precarious working conditions and psychosocial work stress act as a risk factor for symptoms of postpartum depression during maternity leave: results from a longitudinal cohort study. *BMC Public Health* 20, 1505
<https://doi.org/10.1186/s12889-020-09573-w>
- ILO (2010). Maternity at work: a review of national legislation / International Labour Office, Conditions of Work and Employment Branch. -- Second edition. – Geneva ISBN: 978-92-2-122927-8 (print version) ISBN: 978-92-2-122928-5 (web pdf)
- Paine, A.L., Fahey, K., Thompson, R. et al. (2023) Adoptive parents' finances and employment status: a 5-year longitudinal study. *European Child & Adolescent Psychiatry* 32, 1305–1316 <https://doi.org/10.1007/s00787-022-01946-3>
- Probst, I., Zellweger, A., Politis Mercier, MP. et al. (2018). Implementation, mechanisms and effects of maternity protection legislation: a realist narrative review of the literature. *International Archives of Occupational and Environmental Health* 91, 901–922
<https://doi.org/10.1007/s00420-018-1339-y>
- Son, K., & Böger, T. (2021). The Inclusiveness of Maternity Leave Rights over 120 Years and across Five Continents. *Social Inclusion*, 9(2), 275-287
<https://doi.org/10.17645/si.v9i2.3785>
- Stamarski C.S., & Son Hing L.S. (2015). Gender inequalities in the workplace: the effects of organizational structures, processes, practices, and decision makers' sexism. *Frontiers in Psychology*. Sep 16;6:1400. <https://doi.org/10.3389%2Ffpsyg.2015.01400>

Sweet, S. (Ed.). (2012). *Work and Family Policy: International Comparative Perspectives* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203720059>

Willage, B. & Willén, A. (2022). Postpartum Job Loss: Transitory Effect on Mothers, Long-run Damage to Children, *European Economic Review*, Vol. 150, ISSN 0014-2921, <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2022.104287>

Fonti elettroniche

<https://www.ilo.org/> - Informazioni sul lavoro a livello internazionale: sito consultato il 13.08.2024

<https://app.croneri.co.uk/> - Informazioni sul diritto del lavoro internazionale: sito consultato il 13.08.2024

Intelligenza artificiale

- ChatGPT: ricerca di informazioni
- Elicit: ricerca referenze scientifiche