



13.478

Iniziativa parlamentare Prevedere indennità in caso di adozione di un bambino

**Rapporto della Commissione della sicurezza sociale
e della sanità del Consiglio nazionale**

del 5 luglio 2019

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale del 25 settembre 1952¹ sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità (LIPG), che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

5 luglio 2019

In nome della Commissione:

Il presidente, Thomas de Courten

¹ RS 834.1

Rapporto

1 Genesi

Il 12 dicembre 2013 il consigliere nazionale Marco Romano (PPD, TI) ha presentato l'iniziativa parlamentare «Prevedere indennità in caso di adozione di un bambino», che chiede di introdurre un'indennità di perdita di guadagno in caso di adozione di un bambino.

La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha esaminato l'iniziativa in occasione della seduta del 21 gennaio 2015, dandovi seguito con 14 voti contro 10 e 1 astensione. Il 27 marzo 2015 la Commissione omologa del Consiglio degli Stati (CSSS-S) ha approvato tale decisione con 7 voti contro 5.

Durante le riunioni del 25 febbraio 2016 e del 7 luglio 2016 la CSSS-N ha discusso i punti essenziali di un progetto di modifica della legge federale del 25 settembre 1952² sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità (LIPG). A tal fine – sulla base dell'articolo 112 capoverso 1 della legge federale del 13 dicembre 2002³ sull'Assemblea federale (LParl) – ha coinvolto alcuni specialisti dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS). In seguito ha incaricato l'Amministrazione di elaborare un progetto preliminare sulla base dei punti essenziali definiti. A causa della trattazione di progetti urgenti e complessi del Consiglio federale (tra cui la previdenza per la vecchiaia 2020), l'ulteriore elaborazione del progetto da parte della Commissione ha subito ritardi. Su proposta della Commissione, il 16 giugno 2017 il Consiglio nazionale ha approvato una proroga del termine per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare.

Infine, con 12 voti favorevoli e 12 contrari e il voto decisivo del presidente, in occasione della seduta del 22 giugno 2017 la CSSS-N ha adottato un progetto preliminare concreto per la modifica della LIPG. La Commissione ha incaricato la propria segreteria di redigere il rapporto esplicativo in collaborazione con l'Amministrazione.

Nella seduta del 25 gennaio 2018 la Commissione ha adottato il rapporto esplicativo e deciso di avviare la procedura di consultazione concernente il suo progetto. La consultazione è durata dal 16 febbraio al 23 maggio 2018. Nella seduta del 15 novembre 2018 la Commissione ha discusso dei risultati della consultazione (cfr. n. 2.7). Ha preso atto che la sua proposta per un'indennità di adozione è controversa. Con 10 voti contro 10, 1 astensione e il voto preponderante del presidente, a seguito della valutazione dei risultati la Commissione ha deciso di proporre al Consiglio nazionale di stralciare l'iniziativa parlamentare. Il 22 marzo 2019 il Consiglio nazionale ha tuttavia respinto lo stralcio con 102 voti contro 93.

² RS 834.1

³ RS 171.10

Dopo un'ulteriore discussione, il 5 luglio 2019 la Commissione ha infine adottato il suo progetto di atto normativo e il rapporto esplicativo all'attenzione del Consiglio nazionale con 12 voti contro 10 e 1 astensione. Nel contempo ha trasmesso il progetto per parere al Consiglio federale.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Situazione iniziale e obiettivi

In caso di adozione – in particolare di bambini in tenera età – le condizioni quadro vigenti nella famiglia che accoglie un adottando costituiscono uno degli aspetti decisivi per lo sviluppo del bambino e l'equilibrio in seno al nucleo familiare. Proprio le settimane e i mesi iniziali di un'adozione dovrebbero permettere a tutte le persone coinvolte di cominciare la nuova vita familiare nel migliore dei modi. Per il bambino adottato è importante che durante questo periodo possano costruirsi un clima di fiducia e legami propizi tra lui e i genitori adottivi. I bambini adottati provengono spesso da condizioni precarie e necessitano di un'attenzione particolare, soprattutto i primi tempi dopo l'adozione. Questo legame emozionale tra i genitori adottivi e il bambino, di primaria importanza per il futuro rapporto, deve dapprima essere instaurato e consolidato.

Le adozioni richiedono sia da parte dei genitori adottivi sia da parte del bambino una grande capacità di adattamento. Il bambino deve superare la separazione dai genitori biologici, e per di più talvolta proviene da una cultura diversa. Dal canto loro i genitori adottivi, a causa della mancanza della dimensione biologica della gravidanza e nella nascita, incontrano difficoltà nel porsi di fronte al bambino. In molti casi si tratta del primo bambino di una famiglia, il che comporta un cambiamento generale delle abitudini di vita.

La LIPG prevede oggi un'indennità di maternità con la quale si perseguono i seguenti obiettivi: la madre deve potersi riprendere dalla gravidanza e dal parto e si tratta di creare condizioni favorevoli per costruire un solido rapporto con il bambino, condizione imprescindibile per uno sviluppo positivo della famiglia. Infine si intende facilitare, sempre che la madre decida di farlo, l'allattamento del bambino.

Secondo la Commissione, il rapporto tra il bambino adottato e i suoi genitori adottivi va considerato alla stessa stregua del rapporto genitoriale venutosi a creare biologicamente. Che un bambino nasca in seno a una famiglia o venga adottato, l'evento è parimenti incisivo. Le settimane e i mesi iniziali in cui un bambino è accolto nella nuova famiglia costituiscono in ogni caso un periodo che sollecita fortemente tutte le persone coinvolte.

Rispettando l'uguaglianza giuridica tra adozione e vincolo di filiazione creatosi con la nascita, e viste le sfide comparabili cui sono confrontati i genitori adottivi, la Commissione ritiene indicato introdurre un'indennità di adozione a complemento dell'indennità di maternità. Nel concepire concretamente tale indennità, la Commissione ha pure considerato che rispetto alla nascita il periodo di recupero della madre decade, il che giustifica una limitazione temporale del diritto all'indennità (cfr. n. 2.4).

Con il suo progetto la Commissione intende sostenere tutte le famiglie che hanno deciso di adottare un bambino. Essa è convinta che l'indennità di adozione, che ha voluto configurare in maniera moderata, rappresenti un investimento importante dal punto di vista della politica sociale e familiare e che, vista l'entità controllabile dei costi conseguenti, risulti sostenibile dal punto di vista della politica finanziaria.

2.2 Situazione attuale

Attualmente nessuno dei due genitori ha diritto a un'indennità disciplinata a livello federale durante un certo periodo di tempo necessario per la prima fase di acclimatazione del bambino adottato nella nuova famiglia. Secondo il Codice delle obbligazioni⁴, il datore di lavoro è tenuto a concedere tempo libero ai collaboratori per determinati eventi familiari. A livello cantonale, due Cantoni (Ginevra e Ticino) hanno introdotto un congedo di adozione retribuito (cfr. n. 2.3). La Confederazione, numerosi Cantoni, Città e Comuni riconoscono al proprio personale un congedo di adozione retribuito. Infine, vi sono anche contratti collettivi che prevedono congedi di adozione.

Il numero di adozioni in Svizzera tende a diminuire dal 1980. Come risulta dalla seguente tabella elaborata sulla base dei dati dell'Ufficio federale di statistica (UST), nel 2018 sono state adottate complessivamente 429 persone, di cui 295 adozioni di figliastri⁵. Dei bambini adottati, nello stesso anno 58 (53 non figliastri e 5 figliastri) avevano meno di quattro anni. Questo ordine di grandezza è importante per il presente progetto di legge in quanto la Commissione propone di limitare l'indennità all'adozione di bambini di età inferiore ai quattro anni (cfr. n. 2.5).

Tabella

Adozioni secondo il sesso, la nazionalità e l'età delle persone adottate⁶

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totale	509	513	425	383	329	363	305	429
Secondo il sesso dell'adottato								
Uomini	236	252	205	184	159	188	149	193
Donne	273	261	220	199	170	175	156	236

⁴ RS 220

⁵ L'aumento delle adozioni nel 2018 è dovuto in primo luogo alla revisione del diritto in materia di adozioni entrata in vigore il 1° gennaio 2018. Possono ora adottare figliastri anche le persone in unione domestica registrata e in convivenza di fatto. Secondo l'articolo 16i capoverso 5 del progetto della Commissione in caso di adozione del figliastro secondo l'articolo 264c capoverso 1 del Codice civile non sussiste alcun diritto a un'indennità.

⁶ Questa tabella è stata elaborata in base ai dati dell'Ufficio federale di statistica: www.bfs.admin.ch > Trovare statistiche > 01 - Popolazione > Nascite e decessi > Adozioni; consultata il 9 agosto 2019.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Secondo la nazionalità dell'adottato (prima dell'adozione)								
Svizzera	175	185	169	140	132	163	160	251
Europa (Svizzera esclusa)	60	63	51	56	39	62	37	53
Africa	135	120	107	76	53	58	23	32
America	64	61	35	40	37	26	27	30
Asia	75	82	57	65	63	50	51	56
Altro	0	2	6	6	5	4	7	7
Secondo l'età dell'adottato								
0–4 anni	221	176	173	130	109	82	53	58
5–9 anni	73	82	59	47	48	41	56	64
10–14 anni	67	85	61	69	63	64	59	61
15–19 anni	76	92	71	72	57	88	57	88
20 anni e più	72	78	61	65	52	88	80	158

Fonte: UST, BEVNAT

2.3 Deliberazioni parlamentari precedenti

L'indennità di adozione è già stata oggetto di vari dibattiti parlamentari. La questione del diritto alle prestazioni in caso di adozione⁷ è stata discussa sia nell'ambito del progetto di assicurazione maternità⁸ respinto nella votazione popolare del 13 giugno 1999 sia durante la trattazione dell'iniziativa parlamentare «Modifica della legge sulle indennità di perdita di guadagno. Estensione del campo di applicazione alle madri che esercitano un'attività lucrativa» (01.426 n) presentata dal consigliere nazionale Pierre Triponez (PLR, BE), che ha poi portato all'introduzione dell'indennità di maternità (entrata in vigore il 1° luglio 2005) nel quadro del regime delle indennità di perdita di guadagno (IPG).

⁷ Cfr. la proposta di minoranza Maury Pasquier in merito all'art. 16b cpv. 2^{bis} LIPG e il relativo commento nel rapporto della CSSS-N del 3 ottobre 2002 concernente l'oggetto 01.426 (FF 2002 6713). La documentazione parlamentare su tale oggetto può essere consultata su: www.parlamento.ch > Attività parlamentare > Ricerca Curia Vista > Numero dell'oggetto 01.426.

⁸ Il disegno di legge del 18 dicembre 1998 prevedeva prestazioni sia per la maternità sia per l'adozione; cfr. FF 1998 4493.

Nel deliberare sull'iniziativa parlamentare Triponez 01.426, il legislatore ha rinunciato a una soluzione federale per un'indennità di adozione e ha demandato la relativa competenza ai Cantoni. Secondo l'articolo 16h LIPG, i Cantoni possono prevedere un'indennità di maternità più elevata o di durata maggiore nonché un'indennità di adozione e prelevare contributi specifici per il loro finanziamento⁹.

Dall'introduzione dell'indennità di maternità, diverse iniziative parlamentari hanno chiesto esplicitamente l'introduzione di un congedo di adozione sancito nella legislazione federale (cfr. in particolare l'iniziativa cantonale di Neuchâtel 14.309, la mozione Romano 12.3110 e l'iniziativa parlamentare Maury Pasquier 07.416).

2.4 Varianti esaminate

Il diritto a un'indennità di adozione può essere impostato in più modi. Il lavoro della Commissione si è concentrato sulla ricerca di una soluzione pragmatica e di facile attuazione. In tale contesto ha anche esaminato una serie di varianti, illustrate qui appresso, che ha abbandonato dopo averne valutato vantaggi e svantaggi.

La Commissione ha discusso, ad esempio, l'introduzione di un limite massimo per la riduzione del tasso d'occupazione da parte dei genitori adottivi, nel senso di un incentivo, favorevole all'economia, a non interrompere completamente l'attività lavorativa. In ultima analisi si è astenuta dal formulare una simile disposizione poiché il progetto preliminare, basato in linea di massima sul modello dell'indennità di maternità, deve offrire condizioni quadro comparabili per le persone coinvolte.

La Commissione ha anche discusso una variante in cui i genitori adottivi avrebbero potuto usufruire di un congedo di durata giornaliera o di mezza giornata. A causa della sua chiara intenzione di proporre un modello praticabile ed efficiente per l'indennità di adozione, si è astenuta dal proporre siffatta suddivisione.

Infine la Commissione ha esaminato la questione della durata del congedo di adozione, tenendo conto sia di aspetti legati alla politica sanitaria sia di considerazioni finanziarie. Poiché l'adozione, a differenza della maternità, non è legata al parto e alla relativa tutela della salute della madre, per la Commissione è giustificato un periodo di indennizzo significativamente più breve. Inoltre, come già accennato, i Cantoni hanno la competenza di adottare soluzioni di più ampia portata. La Commissione ha deciso di rinunciare a varianti che prevedevano periodi di indennizzo più lunghi.

⁹ Due Cantoni esercitano attualmente tale competenza: Ginevra e Ticino prevedono nelle rispettive legislazioni un congedo di adozione retribuito per uno dei genitori (Ginevra 16 settimane, Ticino 14 settimane).

2.5 La nuova normativa proposta

L'articolo 116 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)¹⁰ stabilisce che la Confederazione istituisce un'assicurazione per la maternità. Come sottolineato dal Consiglio federale nel suo rapporto del 30 ottobre 2013¹¹ sulla situazione del congedo di paternità e del congedo parentale e sui diversi modelli esistenti, in adempimento del postulato Fetz (11.3492), il concetto di assicurazione per la maternità può essere inteso in senso lato e può riguardare non solo il «rischio di maternità» in senso usuale – la gravidanza e il parto di un bambino – ma anche i rischi associati a situazioni simili a quella della maternità, in particolare l'adozione¹².

Su questa base (cfr. anche n. 6) la Commissione propone di integrare la LIPG con un nuovo capo IIIb sull'indennità di adozione. Il modello da essa progettato contiene i seguenti punti chiave.

I requisiti per il diritto all'indennità di adozione sono in linea di principio basati sull'indennità di maternità, ma non si limitano alle donne. Dal momento che l'adozione non si ricollega a una nascita e per rispetto della parità di diritti in famiglia, il modello prevede che i genitori adottivi possano scegliere liberamente chi di loro percepisca l'indennità sotto forma di un congedo di due settimane finanziato dal regime delle IPG. Possono anche scegliere di dividere il diritto all'indennità.

Hanno diritto all'indennità le persone esercitanti un'attività lucrativa che adottano un bambino di età inferiore ai quattro anni. Come ulteriore condizione, la Commissione propone che chi adotta un bambino debba interrompere l'attività lucrativa o ridurre il tasso d'occupazione di almeno il 20 per cento entro un anno dall'accoglimento del bambino.

L'indennità di adozione sarà versata come indennità giornaliera. Secondo gli auspici della Commissione, essa ammonterà, in caso di interruzione del rapporto di lavoro, all'80 del reddito medio percepito prima dell'inizio del diritto all'indennità. In caso di riduzione del tasso d'occupazione, l'indennità giornaliera ammonterà all'80 per cento del reddito non percepito durante la riduzione.

In caso di adozione contemporanea di più figli, si ha diritto a una sola indennità; in caso di adozione del figliastro non sussiste alcun diritto a un'indennità.

Come attualmente, a titolo complementare i Cantoni possono prevedere un'indennità di adozione più elevata o di durata maggiore e prelevare contributi specifici per il suo finanziamento.

¹⁰ RS 101

¹¹ Pubblicato (in ted.) su: www.parlamento.ch > Attività parlamentare > Ricerca Curia Vista > Numero dell'oggetto 11.3492.

¹² *Ibidem*, pag. 35

2.6 Proposte di minoranza

2.6.1 Non entrare in materia

Una *minoranza* (Pezzatti, Brand, Buffat, Clottu, de Courten, Frehner, Herzog, Sauter) si oppone per principio al progetto di legge e propone di non entrare in materia, in particolare per i motivi esposti qui appresso.

Per la minoranza della Commissione, l'adozione è una decisione autonoma che deve essere considerata in primo luogo una questione privata. Coloro che adottano un bambino sono anche disposti a investire il tempo necessario per lo sviluppo del rapporto e per l'assistenza e a organizzarsi di conseguenza. In questi casi non spetta allo Stato sostenere finanziariamente i provvedimenti organizzativi. La minoranza si oppone in generale all'interferenza dello Stato nel rapporto tra genitori e figli.

Inoltre, afferma la minoranza, un'ulteriore estensione delle assicurazioni sociali, nel caso concreto del regime delle IPG, metterebbe a dura prova la solidarietà e, viste le difficili condizioni quadro in materia di politica finanziaria, non sarebbe opportuna.

Sempre secondo la minoranza, a differenza della maternità l'adozione non è connessa al parto e alla relativa tutela della salute della madre. Di conseguenza, nell'adozione non vi è un divieto di lavoro per le donne e non vi è pertanto una perdita di guadagno che deve essere indennizzata. La minoranza ritiene pertanto che qui il paragone con l'indennità di maternità non regge.

Infine, la LIPG conferisce già oggi ai Cantoni la competenza di attivarsi a livello cantonale e di prevedere un'indennità di adozione. Alcuni Cantoni si sono avvalsi di questa possibilità. Secondo la minoranza della Commissione, tale normativa è appropriata. Una nuova normativa federale comporterebbe invece un ulteriore trasferimento di competenze dai Cantoni alla Confederazione, il che va respinto.

2.6.2 Rinvio alla Commissione

Una *minoranza* (Feri Yvonne, Barrile, Gysi, Graf Maya, Heim, Schenker Silvia) propone il rinvio alla Commissione con il mandato di elaborare un progetto che preveda che il congedo di adozione indennizzato duri in totale 14 settimane e possa essere suddiviso tra i genitori in parti uguali. Secondo la minoranza la limitazione del congedo di adozione a due settimane è inadeguata. Questo lasso di tempo non consente lo sviluppo di legami durevoli e in tal modo non si tiene conto di quanto sia importante far sentire bene il bambino. La durata del congedo dovrebbe ricalcare quella prevista per il congedo maternità. Inoltre, secondo la minoranza, poiché non è finalizzato principalmente alla salute e al recupero post parto della madre, il congedo di adozione dovrebbe poter essere suddiviso in parti uguali tra i genitori.

2.7 Risultati della consultazione¹³

La consultazione è durata dal 16 febbraio 2018 al 23 maggio 2018. In totale sono pervenuti 47 pareri. I principali orientamenti emersi sono illustrati qui di seguito.

I pareri sull'indennità di adozione sono controversi. Mentre diversi partecipanti alla consultazione la respingono di principio considerandola un inutile e inopportuno ampliamento della politica sociale, una maggioranza la considera invece un primo passo nella giusta direzione, sebbene ancora troppo piccolo.

Il progetto è sostenuto senza riserve soltanto da una piccola parte dei partecipanti alla consultazione (dai Cantoni TG, SH, AR, AI, UR e dai partiti PPD, PEV, PVL). Essi rilevano che il progetto colma una lacuna nella politica familiare e che questa soluzione pragmatica comporta per le IPG soltanto un onere modesto.

Circa due terzi dei Cantoni (ZH, BE, TI, VS, JU, GE, VD, NE, SO, GR, SG, BS, BL), il PS e il PES, le associazioni dei lavoratori e altre organizzazioni interessate considerano il progetto un primo passo nella giusta direzione. Secondo molti partecipanti d'accordo sul principio la durata del congedo è tuttavia insufficiente. Diversi Cantoni (ZH, BS, TI, GE, VD, NE), il PS e PES, associazioni dei lavoratori e altre organizzazioni interessate ritengono che le due settimane proposte siano troppo poche e non permettono di conseguire l'obiettivo prefissato. Nei diversi pareri ne sono state proposte 4, 6, 8, 12 o 14 settimane. È stato rilevato che per stabilire un legame è necessario più tempo, che i congedi già riconosciuti sono notevolmente più lunghi e l'accorciamento a due settimane della proposta originaria dell'Iv. Pa. Romano, che prevedeva 12 settimane, non è sostenibile. Numerosi tra i favorevoli a un congedo di adozione (ZH, SG, BS, BL, JU, VD, GE, TI, PS e PES, associazioni dei lavoratori e altre organizzazioni interessate) ritengono che l'età massima di 4 anni sia troppo bassa. Sono stati adottati a tal proposito i seguenti argomenti: anche i bambini più grandi necessitano di molte attenzioni durante la fase di adattamento e i disciplinamenti cantonali vigenti in materia di congedi di adozione prevedono un limite più elevato dell'età massima. La limitazione ai bambini più piccoli non corrisponde in alcun modo all'interesse superiore del fanciullo nei processi di adozione. Non vi sono ragioni sufficienti che giustifichino un limite d'età a 4 anni. È richiesto un limite di età tra 5 e al massimo 18 anni.

Singoli partecipanti hanno presentato suggerimenti e osservazioni in merito ai requisiti e alle modalità di riscossione (suddivisione tra i genitori, tempistica del congedo, riduzione del tasso occupazionale) e altri desideri, come l'introduzione di un congedo parentale. Numerosi Cantoni – anche alcuni di quelli d'accordo sul principio – ritengono che l'indennità proporzionalmente piccola a favore di pochi interessati comporti un onere amministrativo (troppo) grande (esame preliminare di numerosi requisiti). Singoli Cantoni e la Conferenza delle casse cantonali di compensazione hanno suggerito di valutare come ridurre gli oneri amministrativi.

I Cantoni ZG, LU, AG, SZ e OW (GL e FR sono critici), l'UDC e il PLR e le associazioni delle arti e mestieri e dei datori di lavoro respingono l'introduzione di un

¹³ La documentazione concernente la consultazione e il rapporto sui risultati sono consultabili su www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2018 > Commissioni parlamentari (CP).

congedo di adozione a livello federale. Le ragioni addotte sono le seguenti: non vi è necessità di legiferare da parte della Confederazione; vi è una competenza dei Cantoni di introdurre indennità di adozione; l'adozione è un atto di responsabilità individuale; non vi è necessità di tutelare per ragioni biologiche; non vi è necessità sotto il profilo della politica sociale; non è previsto un mandato costituzionale; considerate le crescenti uscite per la socialità si darebbe un pessimo segnale.

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Legge sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG)

Titolo

Visto che la LIPG disciplinerà anche la perdita di guadagno in caso di adozione, è opportuno menzionare anche l'adozione nel titolo.

Art. 16h Rapporto con il diritto cantonale

Dato che viene introdotta un'indennità di adozione, il rapporto di quest'ultima con il diritto cantonale è disciplinato alla fine del capo IIIb (cfr. art. 16m).

Titolo prima dell'art. 16i

Dal momento che differisce dall'indennità di maternità per alcuni aspetti importanti, l'indennità di adozione è disciplinata in un capo a parte (IIIb).

Art. 16i Aveni diritto

I requisiti per il diritto all'indennità di adozione si ispirano da vicino all'indennità di maternità. Senza nascita, tuttavia, l'indennità non va limitata alla madre. I genitori adottivi possono scegliere chi riceve il congedo di due settimane e l'indennità corrispondente o dividere il congedo tra loro (cfr. art. 329g cpv. 3 CO; art. 16i cpv. 3).

L'adozione di un minore è legata a una procedura ufficiale diversificata a seconda dei casi. Da una parte vi sono i genitori che accolgono un bambino in famiglia in vista della sua adozione, ma la vera e propria «pronuncia dell'adozione» avviene più tardi (circa un anno dopo l'accoglimento). Dall'altra, in un numero non trascurabile di casi, l'adozione è già pronunciata nel Paese d'origine e i genitori adottivi entrano in Svizzera con il bambino. Nel nostro Paese l'Autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA) del Cantone di domicilio istituisce una curatela per il bambino, che accompagna i genitori adottivi e il bambino adottato per circa un anno. In questi casi, in Svizzera non si procede più all'effettiva «pronuncia dell'adozione». È piuttosto così che l'adozione pronunciata all'estero è iscritta o riconosciuta nel registro dello stato civile sulla base dei documenti esteri, se niente vi si oppone. Al fine di garantire che in entrambe le costellazioni sia possibile beneficiare del diritto all'indennità di adozione, sono considerate aventi diritto tutte le persone che accolgono un adottando di età inferiore ai quattro anni. Si tratta sia dei futuri genitori adottivi (decisione di adozione ancora in sospeso) sia di quelli che sono già genitori di un

bambino adottato all'estero (che l'hanno già adottato all'estero). A questo riguardo è determinante la data di accoglimento del bambino (in seno alla comunione domestica in Svizzera) in vista della sua adozione. Non è necessario un limite temporale per l'adozione all'estero, in quanto devono essere soddisfatte ulteriori condizioni (ad esempio il precedente assoggettamento assicurativo all'AVS, per cui vedi sotto).

L'indennità di maternità è concepita soltanto per le donne che esercitano un'attività lucrativa. Non sarebbe pertanto giustificato che nelle coppie in cui la madre non esercita un'attività lucrativa il padre possa usufruire di un'indennità di adozione. Pertanto, in caso di adozione congiunta, è necessario che entrambi i genitori siano in grado di dimostrare il precedente assoggettamento assicurativo di nove mesi e l'esercizio di un'attività lucrativa per almeno cinque mesi. In caso contrario non vi è alcun diritto a un'indennità a carico del regime delle IPG.

Dopo la nascita del bambino, alle donne è vietato lavorare. Tale divieto non vale in caso di adozione. Non è pertanto necessario interrompere completamente l'attività lavorativa, ma è sufficiente ridurre il tasso d'occupazione di almeno il 20 per cento (per le ripercussioni sull'ammontare dell'indennità, v. il commento all'art. 16f). I genitori adottivi possono scegliere liberamente chi dei due prenderà il congedo. Hanno anche la possibilità di dividerlo. È tuttavia escluso che lo prendano contemporaneamente (v. art. 329g cpv. 3 CO).

Contrariamente al congedo di maternità, che inizia il giorno della nascita del bambino, il congedo di adozione non deve essere preso necessariamente il giorno dell'accoglimento del bambino in famiglia. I genitori hanno la possibilità di goderselo nel giro di un anno dall'accoglimento del bambino. Tuttavia, il diritto all'indennità insorge soltanto se il congedo di adozione di cui all'articolo 329g CO è di fatto goduto.

L'indennità sarà limitata alle adozioni di bambini di età inferiore ai quattro anni. Il gruppo di riferimento è quindi relativamente piccolo, ma chi adotta bambini più grandi riceve altri sgravi (sostegno statale da parte del sistema scolastico). Analogamente alla nascita di gemelli, che dà diritto a una sola indennità di maternità, anche nel caso di un'adozione contemporanea di più bambini sarà corrisposta una sola indennità.

Una *minoranza* (Feri Yvonne, Barrile, Gysi, Graf Maya, Heim, Schenker Silvia) ritiene che anche i genitori che adottano figli minori di 12 anni debbano poter beneficiare di un congedo indennizzato. L'età massima a quattro anni non è sostenibile, poiché al momento dell'adozione i bambini sono spesso già più grandi di quattro anni. Inoltre anche i bambini più grandi necessitano nella fase di adattamento della massima attenzione da parte dei genitori adottivi.

Non sussiste alcun diritto a prestazioni in caso di adozione di un figliastro, vale a dire se viene adottato il figlio del coniuge o il figlio del partner registrato o del convivente di fatto.

Art. 16j Inizio del diritto

L'inizio del diritto all'indennità è vincolato all'inizio del congedo di adozione. Ciò significa che il diritto può iniziare al più presto il giorno dell'accoglimento del

bambino nella comunione domestica, se il congedo viene preso immediatamente. Se il congedo di adozione è goduto a una data successiva (entro un anno), il diritto insorge soltanto all'inizio del congedo.

Art. 16k Estinzione del diritto

Il congedo di adozione di due settimane può essere preso entro un anno, ma in una sola volta. Anche se la persona sospende solo parzialmente l'attività lavorativa durante il congedo di adozione, la durata del congedo retribuito non è prorogata e termina comunque dopo due settimane.

Nel caso dell'indennità di maternità la ripresa del lavoro pone sempre fine al diritto. Poiché il diritto all'indennità di adozione non è tuttavia subordinato alla sospensione totale dell'attività lucrativa (art. 16i cpv. 1 lett. d), la ripresa del lavoro a un tasso d'occupazione parziale non comporta necessariamente la cessazione dell'indennità giornaliera. Tuttavia, non appena nel corso delle due settimane di congedo si passa a un tasso d'occupazione tale che la riduzione non è più di almeno il 20 per cento, il diritto si estingue.

L'esempio seguente illustra il modello della Commissione: il padre lavora al 100 per cento. Dopo l'adozione prende dapprima un congedo di una settimana con una sospensione completa del lavoro. Nella seconda settimana lavora di nuovo al 50 per cento. Il diritto all'indennità non si esaurisce. Tuttavia, l'indennità viene ridotta nella seconda settimana (art. 16l cpv. 2). Se nella seconda settimana riprende l'attività lavorativa al 100 o al 90 per cento, il diritto si estingue.

Art. 16l Forma, importo e calcolo dell'indennità

Come per l'indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità, l'indennità di adozione viene versata sotto forma di indennità giornaliera.

Per l'importo e il calcolo dell'indennità giornaliera si applicano per analogia le disposizioni relative all'indennità di maternità. Ciò significa che l'indennità giornaliera ammonta all'80 per cento del reddito medio percepito prima dell'inizio del congedo.

Se la persona usufruisce di un congedo di adozione a tempo parziale (riduzione del tasso d'occupazione), viene versato soltanto l'80 per cento dello stipendio corrispondente alla riduzione del tasso d'occupazione. Ad esempio, la persona riduce del 60 per cento il proprio tasso d'occupazione durante due settimane, con una conseguente perdita del 60 per cento del guadagno. L'indennità giornaliera ammonta all'80 per cento di tale perdita. Per stabilire l'entità della riduzione del tasso d'occupazione è determinante il tasso d'occupazione immediatamente prima dell'inizio del congedo di adozione.

Art. 16m Rapporto con il diritto cantonale

I Cantoni devono continuare ad avere la possibilità di prevedere indennità di adozione più generose (attualmente art. 16h).

Art. 20 cpv. 1

Le disposizioni in materia di prescrizione e compensazione sono di validità generale, motivo per cui sono collocate sotto «IV. Disposizioni varie».

La normativa applicabile all'indennità di maternità può essere ripresa per analogia: il diritto al pagamento successivo delle indennità non percepite si estingue cinque anni dopo la fine del congedo di adozione.

3.2 Modifica di altri atti normativi

3.2.1 Modifica del Codice delle obbligazioni (CO)

Art. 329, titolo marginale

Il titolo marginale dell'articolo 329 CO deve essere completato perché nel Codice delle obbligazioni sono inserite nuove disposizioni sul congedo di adozione.

Art. 329b cpv. 3

Se una lavoratrice prende un congedo di maternità, le vacanze non possono essere ridotte. Ciò vale anche nel caso in cui chi lavora usufruisca di un congedo di adozione.

Art. 329g

Il congedo di adozione costituisce un complemento necessario all'indennità di adozione. Senza questo congedo, le madri e i padri adottivi sarebbero obbligati a svolgere il loro lavoro. Tuttavia, secondo il CO, il congedo di adozione sarebbe concesso soltanto se indennizzato nel regime delle IPG. Infatti, se il congedo fosse concesso in tutti i casi di adozione, nel caso dell'adozione di un bambino di età superiore ai quattro anni o di un figliastro, ad esempio, si creerebbe una lacuna salariale perché il datore di lavoro non ha alcun obbligo di pagare lo stipendio durante il congedo di adozione (salvo accordi contrari). Anziché usufruire del congedo (sospensione completa dell'attività lavorativa) è anche possibile ridurre il tasso d'occupazione. Il congedo o il periodo durante il quale il tasso d'occupazione è ridotto dura due settimane, in sintonia con la durata delle prestazioni secondo la LIPG, e deve essere preso in una sola volta nel giro di un anno dall'accoglimento dell'adottando.

Il congedo di adozione può essere preso sia dal padre adottivo sia dalla madre adottiva che svolge un'attività lucrativa. Può essere diviso tra i genitori adottivi, fermo restando che non possono prenderlo contemporaneamente. Anche in caso di divisione tra i genitori, complessivamente il congedo non può mai superare un tasso d'occupazione del 100 per cento.

Art. 362 cpv. 1

Per garantire che non possa essere modificato a svantaggio del lavoratore, il nuovo articolo 329g CO è inserito nel catalogo delle disposizioni imperative dell'articolo 362 capoverso 1 CO.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Secondo i calcoli dell'Amministrazione, un congedo di adozione di due settimane finanziato nel regime delle IPG costerebbe probabilmente circa 110 000 franchi all'anno. Questi costi si basano sul dato di 53 adozioni in Svizzera di non figliastri nel 2018 (cfr. n. 2.2). L'importo rappresenta un onere relativamente contenuto per il regime delle IPG. A confronto, nel 2018 sono stati versati a carico delle IPG 743 milioni di franchi a chi presta servizio e 865 milioni di franchi per l'indennità in caso di maternità. Di conseguenza non sarebbe necessario aumentare l'attuale tasso di contribuzione, pari allo 0,45 per cento.

Secondo l'Amministrazione i costi per attuare la proposta della minoranza Feri Yvonne all'articolo 16i capoverso 1 lettera a (età massima a 12 anni) ammonterebbero sulla base del dato di 99 bambini non figliastri minori di 12 anni adottati in Svizzera nel 2018 a circa 209 000 franchi all'anno.

L'introduzione di un'indennità di adozione non avrebbe ripercussioni sull'effettivo del personale dell'Amministrazione federale.

4.2 Attuabilità

Il versamento dell'indennità di adozione sarebbe effettuato, analogamente all'indennità di maternità, tramite le casse di compensazione dell'AVS. Affinché si possa stabilire l'ammontare dell'indennità, il datore di lavoro deve fornire informazioni sullo stipendio. Dato il numero molto basso di casi all'anno (circa 50), ciò non comporterebbe un onere amministrativo significativo né per gli organi preposti all'esecuzione né per i datori di lavoro coinvolti.

5 Rapporto con il diritto europeo e internazionale

Al fine di agevolare la libera circolazione delle persone, l'UE ha istituito norme di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. La Svizzera partecipa a questo sistema di coordinamento dall'entrata in vigore, il 1° giugno 2002, dell'Accordo del 21 giugno 1999¹⁴ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone

¹⁴ RS 0.142.112.681

(Accordo sulla libera circolazione). Il diritto dell'UE non prevede alcuna armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Gli Stati membri possono stabilire autonomamente i dettagli dei loro sistemi di sicurezza sociale, tenendo conto dei principi di coordinamento sanciti dal diritto europeo.

In virtù della Convenzione AELS¹⁵ riveduta, ciò vale anche per le relazioni tra la Svizzera e gli altri Stati dell'AELS.

L'indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio non rientra fra i rischi della sicurezza sociale disciplinati dal diritto internazionale e può quindi essere impostata secondo le proprie esigenze. Le prestazioni in caso di maternità e di adozione possono invece essere classificate a livello internazionale come prestazioni familiari o prestazioni equiparate a quelle erogate in caso di maternità. La loro impostazione deve tener conto degli impegni internazionali che la Svizzera ha contratto in questo campo.

Sulla base dell'Accordo sulla libera circolazione e della Convenzione AELS riveduta, la Svizzera applica i regolamenti (CE) n. 883/2004¹⁶ e n. 987/2009¹⁷. Tali disposizioni si applicano anche alle prestazioni in caso di maternità e di adozione che rientrano nel campo di applicazione della LIPG (art. 28a LIPG).

Secondo il regolamento (CE) n. 883/2004, la Svizzera è tenuta a riservare ai cittadini di uno Stato dell'UE o dell'AELS lo stesso trattamento riservato ai cittadini svizzeri (art. 4) e a concedere loro indennità di adozione qualora soddisfino i requisiti, se necessario tenendo conto dei corrispondenti periodi di assicurazione in uno Stato UE/AELS (art. 6). L'indennità di adozione deve essere concessa anche in caso di residenza nell'area dell'UE o dell'AELS (art. 7), quindi segnatamente ai frontalieri.

L'indennità di adozione in quanto indennità ordinaria di perdita di guadagno non va confusa con gli assegni cantonali di nascita e di adozione di cui all'articolo 3 capoverso 2 della legge federale del 24 marzo 2006¹⁸ sugli assegni familiari, che costituiscono un contributo a copertura delle spese per la nascita o l'adozione di un figlio. È stato possibile escludere questi aiuti speciali una tantum dalle norme di coordinamento del regolamento (CE) n. 883/2004. Le singole misure della presente revisione sono compatibili con tali norme di coordinamento.

Nel contesto del diritto dell'UE occorre inoltre fare riferimento alla direttiva 2010/18 sul congedo parentale¹⁹. Essa obbliga gli Stati membri dell'UE a introdurre un diritto al congedo parentale individuale di almeno quattro mesi per tutti i lavoratori, uomini e donne, alla nascita o all'adozione di un figlio. Tale congedo dovrebbe permettere loro di prendersi cura del bambino fino al raggiungimento di una determinata età, non superiore agli otto anni. Questa direttiva non si applica alla Svizzera.

¹⁵ RS **0.632.31**

¹⁶ RS **0.831.109.268.1**

¹⁷ RS **0.831.109.268.11**

¹⁸ RS **836.2**

¹⁹ Cfr. la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, dell'8 marzo 2010, che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale concluso da BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP e CES e abroga la direttiva 96/34/CE, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 2010, L 68/13.

Nel quadro del Consiglio d'Europa, la raccomandazione del Comitato dei ministri agli Stati membri n. R (96) 5 sulla conciliazione del lavoro con la vita familiare prevedeva già nel 1996 che il padre e la madre, compresi i genitori adottivi, dovrebbero avere diritto a un congedo parentale da prendere entro un termine stabilito dalle autorità nazionali (§ 14).

Tuttavia, i congedi disciplinati nelle due normative menzionate non possono essere paragonati con il congedo di adozione previsto nel presente progetto di legge, poiché il congedo parentale europeo va considerato piuttosto un motivo legittimo per assentarsi dal lavoro senza rischiare il licenziamento. Va notato che la durata dell'assenza può essere piuttosto lunga. L'indennità per il congedo è tuttavia di poca importanza, ammesso che sia prevista nella legislazione nazionale. Il nostro progetto va comunque nella direzione delle due normative introducendo a livello nazionale misure a favore dei genitori adottivi.

A livello mondiale, nel 2000 l'Organizzazione internazionale del lavoro ha emanato una raccomandazione (n. 191) sulla protezione della maternità. La raccomandazione stabilisce in particolare che, nei casi in cui la legislazione e la pratica nazionali consentono l'adozione, i genitori adottivi debbano avere accesso al sistema di protezione previsto dalla Convenzione n. 183 sulla protezione della maternità. Ciò riguarda segnatamente il congedo, le prestazioni e la tutela dell'occupazione (art. 10 par. 5). La Convenzione ratificata dalla Svizzera (n. 183)²⁰ prevede in particolare che il congedo di maternità debba durare almeno 14 settimane. Tale condizione non è soddisfatta nel presente progetto per quanto riguarda l'adozione. Ma ciò non rappresenta un problema, perché la raccomandazione (n. 191) non è uno strumento vincolante.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Le modifiche della LIPG proposte per l'introduzione di un'indennità di adozione si fondano sull'articolo 116 capoverso 3 Cost.²¹. Questa disposizione, che non definisce né il tipo né l'entità delle prestazioni assicurative in caso di maternità, concede al legislatore un ampio margine di manovra. La base costituzionale copre un'ampia gamma di possibili prestazioni, comprese quelle per i genitori adottivi.

Le modifiche del CO si basano sugli articoli 110 capoverso 1 lettera a e 122 Cost. L'articolo 110 capoverso 1 lettera a conferisce alla Confederazione una competenza generale di emanare disposizioni in materia di protezione dei lavoratori. L'articolo 122 contiene una competenza generale della Confederazione nel campo del diritto civile.

Tutte le modifiche di legge proposte dalla Commissione sono conformi alla Costituzione.

²⁰ RS 0.822.728.3

²¹ RS 101

6.2 Delega di competenze legislative

Il progetto di legge non contiene nuove norme di delega per l’emanazione del diritto regolamentare.

6.3 Forma dell’atto

L’atto riveste la forma della legge federale secondo l’articolo 164 Cost.

