

ad 01.426

Iniziativa parlamentare
Modifica della legge sulle indennità di perdita di guadagno
Estensione del campo di applicazione alle madri che
esercitano un'attività lucrativa (Triponez Pierre)

Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità
del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2002

Parere del Consiglio federale

del 6 novembre 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2002.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

6 novembre 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 Introduzione

L'iniziativa parlamentare Triponez del 20 giugno 2001, trasmessa dal Consiglio nazionale il 29 novembre 2001 a grande maggioranza (124 voti favorevoli e 36 contrari), chiede l'introduzione di un'indennità di maternità e un aumento dell'indennità di perdita di guadagno in caso di servizio, ad eccezione della scuola reclute. Nel nostro parere ci concentreremo sull'obiettivo principale dell'iniziativa: l'introduzione di un'indennità di maternità.

2 Parere sugli elementi fondamentali del progetto

2.1 Contesto

In seguito all'esito negativo della votazione popolare del 13 giugno 1999 sull'istituzione di un'assicurazione per la maternità, il tema della protezione della maternità è stato oggetto di numerosi interventi parlamentari, tra cui una serie di iniziative parlamentari che chiedono l'istituzione di un vero e proprio congedo di maternità retribuito di una durata da 8 a 16 settimane. In questo contesto sono stati proposti diversi modelli di finanziamento: alcune proposte si basavano su una modifica del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220) che avrebbe addossato interamente ai datori di lavoro i costi dell'indennità di perdita di guadagno in caso di maternità, altre soluzioni prevedevano invece l'istituzione di un'assicurazione per la maternità o un finanziamento misto.

Il 15 giugno 2001 il nostro Consiglio ha posto in consultazione un avamprogetto di modifica del CO che dava a tutte le donne con attività lucrativa dipendente il diritto a un congedo di maternità retribuito. L'avamprogetto proponeva due modelli. Il primo istituiva un congedo di maternità retribuito di durata variabile a seconda degli anni di servizio della lavoratrice: 8 settimane durante il primo e il secondo anno di servizio, in seguito aumento graduale fino a un massimo di 14 settimane a partire dall'ottavo anno di servizio. Il secondo prevedeva un congedo di maternità retribuito di 12 settimane per tutte le lavoratrici. Il datore di lavoro sarebbe obbligato a versare il salario intero per tutta la durata del congedo di maternità. Il diritto al salario sussisterebbe anche nei casi in cui durante lo stesso anno di servizio l'interessata fosse già stata assente dal lavoro per altri motivi (ad es. malattia, infortunio o gravidanza). Sarebbe vietata inoltre una riduzione dei giorni di vacanza a causa del congedo di maternità. Ambedue i modelli davano alla lavoratrice il diritto a un congedo complessivo di 14 settimane, indipendentemente dalla durata del diritto al salario.

La grande maggioranza degli enti consultati ha respinto le nostre proposte chiedendo invece che la perdita di guadagno in caso di maternità fosse coperta con prestazioni della sicurezza sociale analoghe all'indennità di perdita di guadagno in caso di servizio. Queste richieste corrispondono in parte o totalmente alla soluzione proposta dall'iniziativa parlamentare Triponez, depositata nel frattempo. Alla luce di questa situazione il 21 novembre 2001 abbiamo deciso di sostenere l'iniziativa

Triponez, a condizione che il Parlamento presentasse rapidamente il relativo progetto, e di sospendere i lavori su una revisione del CO in attesa della decisione del Consiglio nazionale.

Il presente progetto di revisione della legge federale sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG; RS 834.1) concretizza l'iniziativa Triponez tenendo conto delle richieste emerse dalla procedura di consultazione relativa al nostro progetto di modifica del CO. Il progetto è in tal senso anche una risposta ai risultati della consultazione, motivo per cui la Commissione ha deciso di rinunciare allo svolgimento di una seconda procedura di consultazione. Il nostro Consiglio approva senza riserve questa decisione.

2.2 Valutazione dell'indennità di maternità sotto il profilo della politica sociale e delle famiglie

Condividiamo l'opinione della Commissione secondo cui i tempi sono più che maturi per questo passo in favore delle donne: l'introduzione di un vero congedo di maternità retribuito. Anche dopo il rifiuto dell'assicurazione per la maternità nella votazione popolare del 13 giugno 1999, il nostro Consiglio ha sempre affermato la sua intenzione di migliorare la protezione della maternità e di introdurre un congedo di maternità retribuito per il periodo successivo al parto almeno per le madri con un'attività lucrativa dipendente. È in quest'ottica che va considerato il nostro avamprogetto di modifica del CO. All'epoca ritenevamo infatti che una soluzione basata sull'istituzione di un'assicurazione non avrebbe avuto nessuna possibilità di successo.

Nel nostro messaggio del 25 giugno 1997 sull'assicurazione per la maternità (FF 1997 IV 773) abbiamo ricordato la grande importanza della maternità per le famiglie e la società. La protezione della maternità è un compito imprescindibile dello Stato, da cui dipende la realizzazione di importanti obiettivi di politica delle famiglie e di politica sociale, nonché del principio delle pari opportunità di uomo e donna. Dopo il parto la madre deve disporre di una pausa che le permetta di riposarsi, di prendersi cura del neonato e di creare un legame affettivo con il figlio senza essere assillata da preoccupazioni di carattere finanziario. A questo scopo occorre garantire che la madre non sia costretta a lavorare immediatamente dopo il parto. Tale è il senso del divieto di lavoro per la puerpera, sancito dalla legge sul lavoro (RS 822.11). Come per qualsiasi altra interruzione dell'attività lavorativa, ad esempio quelle dovute a infortunio o a servizio militare, anche in caso di maternità deve esservi un'adeguata sicurezza sociale. Occorre evitare che gli oneri finanziari legati alla nascita di un figlio vadano a carico esclusivamente della madre e della sua famiglia. Il congedo di maternità retribuito deve inoltre essere sufficiente e identico per tutte le madri, indipendentemente dal numero di anni di servizio e dai singoli settori dell'economia. In tal modo si migliora la compatibilità tra famiglia e attività lavorativa e si contribuisce pertanto anche alla parificazione uomo-donna.

Il nostro Consiglio ritiene urgente l'introduzione del congedo di maternità retribuito anche nell'ottica di una politica delle famiglie coordinata e di ampio respiro. Tutti gli strumenti della politica delle famiglie devono completarsi a vicenda e tendere al miglioramento delle condizioni di vita delle famiglie e delle possibilità dei bambini.

- Gli assegni familiari – che in parecchi Cantoni comprendono anche assegni di nascita – e gli sgravi fiscali per le famiglie hanno lo scopo di compensare in parte gli oneri familiari. In Parlamento è in corso di esame un progetto di commissione su questo tema (Iv. pa. 91.411, Prestazioni familiari, Fankhauser). Il nostro Consiglio sostiene questi sforzi volti a migliorare la coordinazione degli assegni. Con le nostre proposte in materia di riforma fiscale intendiamo inoltre ridurre il carico fiscale sulle famiglie.
- Una migliore compatibilità tra vita familiare e vita professionale richiede, oltre a un quadro professionale adeguato alle esigenze della vita familiare, anche sufficienti possibilità di accoglienza per i bambini al di fuori delle famiglie. Un impulso importante in questo senso dovrebbe scaturire dal programma temporaneo di sostegno alla creazione di centri di accoglienza per l'infanzia complementari alle famiglie finanziati dalla Confederazione. Il nostro Consiglio ha d'altronde in linea di massima sempre sostenuto questa soluzione. Le Camere federali hanno approvato la relativa legge il 4 ottobre 2002. Una maggiore attività lucrativa dei genitori o del genitore solo contribuisce anche a diminuire il pericolo di povertà per le famiglie.

Le famiglie che non dispongono di sufficienti risorse finanziarie possono fare capo alle prestazioni in caso di necessità versate dai Cantoni nell'ambito dell'aiuto sociale e delle normative speciali in favore di madri e genitori con reddito insufficiente. In relazione con due iniziative parlamentari trasmesse dal Consiglio nazionale (00.436, Fehr Jacqueline e 00.437 Meier-Schatz Lucrezia) si discute dell'introduzione di assegni complementari per genitori anche a livello federale.

Il progetto di indennità di maternità retribuita elaborato dalla Commissione è di portata nettamente inferiore della legge sull'assicurazione per la maternità respinta nel 1999. Certamente sarebbero possibili soluzioni più generose – ad esempio l'introduzione di un'indennità durante 16 settimane (come proposto da una minoranza della Commissione), un'indennità minima garantita o un limite massimo più elevato – come pure l'estensione dell'indennità alle madri senza attività lucrativa o l'introduzione di un'indennità di adozione (anche quest'ultima è una proposta sostenuta dalla minoranza). Siamo tuttavia convinti che un progetto più generoso di quello proposto dalla maggioranza della Commissione rischia di subire la medesima sorte della legge sull'assicurazione per la maternità. Oggi, a 57 anni di distanza dall'adozione della base costituzionale che chiede l'istituzione di una protezione della maternità di tipo assicurativo-sociale, il nostro Consiglio ritiene assolutamente prioritario realizzare questo mandato costituzionale ed è d'accordo con la maggioranza della Commissione nel ritenere che questo obiettivo può essere raggiunto soltanto con un progetto relativamente modesto, seppure non minimalista. Il progetto della maggioranza della Commissione fa suo questo approccio proponendo un congedo di maternità di sole 14 settimane per le madri con attività lucrativa e un'indennità pari al massimo all'80 per cento del reddito determinante, come d'altronde previsto per le persone che prestano servizio.

L'introduzione di una protezione più ampia spetterà alle parti sociali o ai Cantoni. Il nostro Consiglio ritiene particolarmente positiva la menzione esplicita di tale principio nel progetto di revisione (art. 16h del progetto di revisione LIPG).

2.3

Valutazione dell'indennità di maternità sotto il profilo della politica economica

L'introduzione di un'indennità di maternità di 14 settimane per tutte le donne che esercitano un'attività lucrativa comporterà per l'economia costi supplementari dell'ordine di 100 milioni di franchi. Questi costi sono dovuti al miglioramento delle prestazioni per le donne che oggi dispongono di un congedo di maternità retribuito di meno di 14 settimane. Questa stima parte dall'ipotesi che le aziende che oggi concedono prestazioni di maternità più elevate di quelle chieste dall'iniziativa Triponez mantengano invariate le loro prestazioni (a livello svizzero si tratta di circa 71 mio di fr.).

Come la Commissione anche il nostro Consiglio ritiene che il finanziamento di questi costi supplementari sia sostenibile per l'economia svizzera. Siamo inoltre convinti che si tratta di una misura che a termine favorirà la crescita economica contribuendo a rendere il mercato del lavoro più interessante per le donne.

Sosteniamo senza riserve la modalità di finanziamento proposta dalla Commissione, basata sul sistema delle indennità di perdita di guadagno in caso di servizio (IPG). Si tratta di una soluzione più solidale e nell'insieme più vantaggiosa per i datori di lavoro, che attualmente coprono la maggior parte dei costi causati dai congedi di maternità. Dei 382 milioni di franchi versati oggi, circa 353 milioni (ossia lo 0,13 % della massa salariale) sono a carico dei datori di lavoro e 29 milioni a carico dei dipendenti. La modalità di finanziamento proposta dall'iniziativa Triponez ridurrebbe invece di 136 milioni di franchi il carico totale sui datori di lavoro, portandolo allo 0,08 per cento della massa salariale. I motivi di questa riduzione sono due: innanzitutto le prestazioni di maternità non sarebbero più finanziate soltanto dai datori di lavoro, in secondo luogo tali prestazioni spetteranno ai datori di lavoro nei casi e nella misura in cui questi continuano a pagare il reddito alla persona assicurata nonostante il diritto di quest'ultima alle prestazioni di maternità. In questo ambito si riprende dunque la prassi vigente applicabile alle persone che prestano servizio nell'esercito.

Il finanziamento previsto dalla Commissione permette inoltre di annullare le attuali notevoli differenze di costi tra i settori dell'economia che assumono molto personale femminile e quelli che occupano prevalentemente personale maschile. In questo ambito il progetto contribuirà addirittura a correggere l'attuale distorsione della concorrenza che sfavorisce le aziende che hanno alle loro dipendenze donne in età feconda.

Il nostro Consiglio valuta in modo particolarmente positivo il fatto che nella fase iniziale dopo l'entrata in vigore della modifica della LIPG (prevista per il 2004) il congedo di maternità di 14 settimane non causerà un onere finanziario supplementare alle aziende. Infatti il primo aumento dello 0,1 per cento dei contributi alle IPG è previsto soltanto quattro anni dopo l'entrata in vigore (nel 2008).

L'introduzione generalizzata di un congedo di maternità retribuito esigerà certamente dalle aziende, in particolare quelle piccole, un'adeguata organizzazione per compensare gli svantaggi causati dall'assenza delle dipendenti. Siamo tuttavia convinti che la struttura del mercato del lavoro e una maggiore flessibilità interna nella gestione delle risorse umane permetteranno alle aziende di ottenere soluzioni adeguate senza ripercussioni negative sull'andamento degli affari.

anche in futuro l'organo di controllo potrebbe rimproverare alla Svizzera la mancanza di prestazioni prima della nascita.

Nonostante questa riserva e per i motivi indicati al numero 2.2 rinunciamo a proporre l'introduzione di un congedo prenatale.

Le disposizioni del Patto I in linea di massima non si rivolgono ai singoli cittadini ma al legislatore. La giurisprudenza del Tribunale federale (TF) ha stabilito a più riprese che le disposizioni del Patto I non fondano diritti soggettivi che il cittadino può invocare in sede giudiziaria (DTF 122 I 101), pur ammettendo che talune disposizioni del Patto sono direttamente applicabili («self-executing»). Sinora il TF non ha avuto occasione di esprimersi in merito all'articolo 10 paragrafo 2 e non è pertanto possibile valutare se tale disposizione sia direttamente applicabile o no.

Quanto alla Carta sociale del Consiglio d'Europa, di cui un'iniziativa parlamentare (Iv. pa. 91.419 del gruppo socialista) chiede la ratificazione, l'organo di controllo della Carta ha stabilito che il congedo prenatale è una condizione necessaria per il riconoscimento della legislazione di uno Stato quale conforme all'articolo 8 paragrafo 1 della Carta. Inoltre la Svizzera ha ratificato il Codice di sicurezza sociale del Consiglio d'Europa (RS 0.831.104) e la Convenzione n. 102 dell'OIL (RS 0.831.102) senza accettare nei due casi la parte VIII relativa alle prestazioni in caso di maternità. Con l'esclusione del congedo prenatale resterà impedita la ratificazione da parte della Svizzera delle relative parti di questi due strumenti internazionali.

Per contro, come giustamente sottolinea il rapporto della Commissione, l'accordo di libera circolazione delle persone con l'UE e il nuovo accordo AELS non pongono alcun ostacolo alla realizzazione dell'indennità di maternità nella forma proposta. Il progetto non prevede infatti distinzioni in base alla nazionalità delle interessate né impedisce il versamento delle prestazioni all'estero.

2.7 Aumento delle indennità di perdita di guadagno in caso di servizio

Conformemente al progetto della Commissione, l'indennità di base in caso di servizio ammonterà all'80 per cento del reddito determinante conseguito prima del servizio. Il nostro Consiglio approva questa misura che rappresenta un importante miglioramento della situazione non soltanto delle persone che prestano servizio ma anche dei datori di lavoro che continuano a versare il salario durante il periodo di servizio dei loro dipendenti. Inoltre la proposta permette di uniformare le indennità di perdita di guadagno applicate nell'ambito della sicurezza sociale. Già oggi infatti l'assicurazione contro gli infortuni applica tale aliquota, in parte anche l'assicurazione contro la disoccupazione e infine anche la 4^a revisione dell'assicurazione per l'invalidità prevede l'introduzione di un'aliquota dell'80 per cento nell'ambito delle indennità giornaliere. L'aumento dell'indennità di base versata in caso di servizio dal 65 all'80 per cento del reddito comporta costi supplementari dell'ordine di 62 milioni di franchi.

Sono menzionate soltanto le disposizioni che hanno dato adito a osservazioni sotto il profilo materiale.

a. Ingresso

Conformemente alle direttive di tecnica legislativa della Cancelleria federale le competenze di diritto civile e penale della Confederazione (art. 122 e 123 Cost.) non devono più essere menzionate nell'ingresso se, come nel presente caso, non hanno importanza particolare in relazione alla materia trattata dall'atto legislativo. Queste due disposizioni possono pertanto essere stralciate dall'ingresso, anche se figurano nella versione vigente della legge (con riferimento agli art. 64 e 64^{bis} vCost.).

b. Art. 9 cpv. 2**(Indennità per le reclute che hanno diritto all'indennità per i figli)**

Il progetto di revisione della LIPG prevede soltanto una modifica della rubrica dell'articolo 9. Tuttavia, poiché le indennità di base per tutti gli altri servizi saranno disciplinate all'articolo 10 e l'articolo 11 definirà soltanto le modalità di calcolo, nell'articolo 9 capoverso 2 occorre ora rimandare all'articolo 10 per garantire che le reclute che hanno diritto all'indennità per i figli ottengano la medesima indennità delle altre persone con figli che prestano servizio. Il capoverso 2 dovrebbe pertanto avere il tenore seguente:

Art. 9 cpv. 2

² L'indennità giornaliera di base per le reclute che hanno diritto ad assegni per i figli è calcolata in base all'articolo 10.

c. Art. 16b cpv. 1

Dal rapporto della CSSS-N traspare che la maggioranza della Commissione intende escludere dal diritto all'indennità di maternità le donne che lavorano nell'azienda del marito senza percepire un salario; una minoranza propone invece questa soluzione. Il testo di legge della maggioranza si presta tuttavia a un'interpretazione ambigua per quel che concerne questo punto e nemmeno il relativo commento contribuisce a chiarire la questione; il 6° paragrafo del commento a questo capoverso sembra anzi includere le donne che lavorano nell'azienda del marito senza reddito, interpretazione che però all'evidenza non corrisponde all'intenzione della maggioranza.

A nostro parere la proposta di maggioranza, che appoggiamo, dovrebbe pertanto essere modificata nel senso seguente:

Art. 16b cpv. 1

¹ Hanno diritto a un'indennità di maternità le donne che al momento del parto sono considerate salariate, escluse quelle che lavorano nell'azienda del coniuge senza ricevere un salario in contanti, o indipendenti ai sensi ...

Questa formula permette di escludere esplicitamente le donne che lavorano senza ricevere un salario nell'azienda del coniuge; non esclude invece le donne che esercitano un'attività lucrativa ma che sono troppo giovani per essere sottoposte all'obbligo di versare contributi ai sensi dell'articolo 3 LAVS (RS 831.10).

d. Art. 16b cpv. 3

La formula proposta per questa disposizione non delimita chiaramente la portata della delega di competenza legislativa al Consiglio federale. Non è chiaro se il Consiglio federale possa disciplinare il diritto all'indennità di tutte le donne che non sono considerate salariate o indipendenti oppure soltanto delle donne che per inabilità al lavoro o disoccupazione non sono più considerate salariate o indipendenti. Dal commento della Commissione si evince che la delega di competenza legislativa al Consiglio federale si riferisce all'interpretazione restrittiva della disposizione; d'altronde un'interpretazione in senso lato non sarebbe nemmeno ammissibile. Proponiamo pertanto la seguente formulazione:

Art. 16b cpv. 3

³ Il Consiglio federale disciplina il diritto all'indennità delle donne che per incapacità al lavoro o disoccupazione:

- a. non soddisfano le condizioni di cui al capoverso 1 lettera a; o
- b. al momento del parto non sono considerate salariate o indipendenti.

Inoltre il commento a questo articolo implica che il Consiglio federale potrà derogare alle regole generali previste al capoverso 1 soltanto nei casi in cui la madre al momento del parto percepisce di fatto un'indennità di disoccupazione. Certamente questo sarà il caso più frequente, tuttavia le deroghe devono essere possibili anche nei casi in cui la madre al momento del parto o durante le 14 settimane seguenti lo stesso soddisfa le condizioni per la percezione di un'indennità di disoccupazione senza tuttavia percepirla e nei casi in cui l'inabilità al lavoro è dovuta a motivi di salute.

Nell'ordinanza il Consiglio federale deve pertanto poter includere nel diritto all'indennità di maternità, oltre alle donne che al momento del parto percepiscono un'indennità di disoccupazione (ossia un reddito sostitutivo), anche i casi in cui, pur non essendo di fatto versata un'indennità di disoccupazione:

- al momento del parto decorre un termine quadro per la percezione di tali prestazioni, indipendentemente dal fatto che prestazioni simili siano state percepite immediatamente prima del parto;
- immediatamente prima o dopo il parto è realizzata la condizione di un periodo di contribuzione sufficiente ai sensi della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI; RS 837.0) o è dato un motivo di liberazione dall'obbligo di versare i contributi.

Nell'intento di delimitare e coordinare le prestazioni ai sensi della LADI e quelle ai sensi della LIPG, intendiamo in tal modo evitare che ci siano casi in cui per mantenere il diritto all'indennità di maternità le interessate siano costrette ad annunciarsi all'assicurazione contro la disoccupazione. A causa dei termini quadro rigidi previsti nell'ambito di tale assicurazione questa soluzione rischierebbe infatti di limitare massicciamente le prestazioni di cui potrebbero usufruire queste persone in caso di successiva disoccupazione. Anche il principio della parità di trattamento richiede un adeguamento di questo genere, poiché altrimenti le assicurate liberate dall'obbligo di pagare i contributi sarebbero considerate diversamente a seconda del fatto che al momento del parto abbiano già inoltrato una domanda di indennità di disoccupazione o no.

Il progetto della CSSS-N costituisce una soluzione perfettamente adatta a colmare l'ultima grande lacuna della sicurezza sociale in Svizzera: l'inesistenza di una protezione della maternità. Il progetto rappresenta un progresso decisivo in materia di politica sociale le cui ripercussioni finanziarie resteranno anche a lungo termine sufficientemente modeste da non incidere sull'economia del Paese. L'introduzione di un'indennità di maternità finanziata secondo le modalità proposte favorirà infine la solidarietà tra i datori di lavoro e i lavoratori nonché tra i singoli settori economici.

Il nostro Consiglio sottolinea infine che nell'ambito delle indennità di perdita di guadagno in caso di servizio permane la necessità di ulteriori adeguamenti. A nostro parere occorre segnatamente aumentare le indennità versate alle reclute e disciplinare le modalità di pagamento per le persone che prestano servizio unico. Tuttavia rinunciamo a proporre le relative disposizioni in questa sede per evitare di appesantire oltre misura il presente progetto di revisione. Sottoporremo al Parlamento le nostre proposte in merito a questi punti nell'ambito della revisione totale della legislazione in materia di protezione civile.