



18.441

## **Iniziativa parlamentare Controprogetto indiretto all'iniziativa sul congedo di paternità**

### **Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati**

del 15 aprile 2019

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale del 25 settembre 1952<sup>1</sup> sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità (Legge sulle indennità di perdita di guadagno, LIPG), che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

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

15 aprile 2019

In nome della Commissione:

Il presidente, Joachim Eder

<sup>1</sup> RS 834.1

# Rapporto

## 1 Genesi

Il presente progetto di legge è scaturito da un'iniziativa della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S) ed è un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia» (18.052).

Il 4 luglio 2017 il Comitato d'iniziativa «Il congedo di paternità, subito!», che riunisce le quattro associazioni mantello Travail.Suisse, männer.ch, Alliance F e Pro Familia Svizzera, ha depositato l'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia». I promotori dell'iniziativa chiedono l'introduzione nel diritto federale di un congedo di paternità finanziato tramite le IPG.

Con il messaggio del 1° giugno 2018 il Consiglio federale ha chiesto al Parlamento di raccomandare al Popolo di respingere l'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia» senza opporvi alcun controprogetto né diretto né indiretto. Il termine per la trattazione dell'iniziativa parlamentare da parte dell'Assemblea federale scade il 4 gennaio 2020.

Nella riunione del 28 giugno 2018 la CSSS-S ha esaminato il messaggio del Consiglio federale del 1° giugno 2018. Ha sentito inoltre rappresentanti dell'associazione «Il congedo di paternità, subito!» e, sulla base dell'articolo 112 capoverso 1 della legge federale del 13 dicembre 2002<sup>2</sup> sull'Assemblea federale (LParl), ha consultato esperti dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS). Ha quindi incaricato l'Amministrazione di elaborare due progetti da opporre all'iniziativa popolare corredati delle relative valutazioni dei costi: l'uno relativo a un congedo parentale di otto settimane per la madre e di ulteriori otto settimane da suddividere fra i genitori e l'altro relativo a un congedo di paternità di due settimane, entrambi finanziati con le IPG. Il congedo di paternità di due settimane è stato elaborato sulla base dell'iniziativa parlamentare già liquidata, presentata dal consigliere nazionale Martin Candinas «Due settimane di congedo di paternità pagato mediante le IPG» (14.415).

Nella riunione del 21 agosto 2018 la CSSS-S ha sentito rappresentanti dell'Associazione svizzera degli imprenditori, dell'Unione svizzera delle arti e dei mestieri, dell'associazione mantello economiesuisse, nonché dell'Unione sindacale svizzera. Ha poi discusso i rapporti redatti dall'Amministrazione.

Con 9 voti contro 2 la Commissione si è espressa a favore di un congedo di paternità di due settimane, respingendo il congedo parentale di 16 settimane (cfr. anche n. 2.3). Da ultimo ha deciso, con 8 voti contro 5, di proporre il congedo di paternità di due settimane finanziato con le IPG mediante un'iniziativa di commissione quale controprogetto indiretto all'iniziativa popolare.

Visto che in Consiglio nazionale la trattazione dell'iniziativa popolare era stata assegnata alla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC-N), il

<sup>2</sup> RS 171.10

24 agosto 2018 l'Ufficio del Consiglio nazionale ha dichiarato la CSEC-N competente anche per l'iniziativa di commissione 18.441.

Il 20 settembre 2018 la CSEC-N ha approvato la decisione della CSSS-S di elaborare un'iniziativa di commissione con 15 voti contro 9 e 1 astensione (art. 109 cpv. 3 LParl).

Nella seduta del 6 novembre 2018 la CSSS-S ha adottato con 7 voti contro 4 un progetto preliminare con il relativo rapporto esplicativo, che adempie la richiesta dell'iniziativa di commissione. Ha altresì deciso di avviare una consultazione.

La consultazione si è svolta dal 16 novembre 2018 al 2 marzo 2019. Nella seduta del 15 aprile 2019 la Commissione ha preso atto dei risultati (cfr. n. 2.6) e ha adottato il presente progetto con 7 voti contro 3 e 1 astensione.

## **2 Punti essenziali del progetto**

### **2.1 Situazione iniziale e finalità**

Il Codice delle obbligazioni<sup>3</sup> prevede che dopo il parto la madre abbia diritto a un congedo di maternità di almeno 14 settimane (art. 329<sup>f</sup> CO). Durante il congedo la lavoratrice ha diritto a una pertinente indennità conformemente alla legge del 25 settembre 1952<sup>4</sup> sulle indennità di perdita di guadagno (art. 16<sup>b</sup> LIPG). Per il padre il diritto federale non prevede invece alcun tipo di congedo.

Alla nascita di un figlio il padre può far valere il diritto a un congedo nell'ambito dei «giorni di libero usuale» sulla base dell'articolo 329 capoverso 3 CO. Attualmente vengono di norma accordati uno o due giorni di congedo pagato, che sono considerati «usuali» ai sensi dell'articolo 329 capoverso 3 CO<sup>5</sup>. Conformemente all'articolo 329 capoverso 4 CO il congedo è concesso tenendo conto delle circostanze del singolo caso. Sono possibili normative più generose sulla base di contratti collettivi di lavoro (LCC) o di disposizioni contrattuali a livello aziendale.

I padri hanno infine la possibilità di prendere giorni di vacanza dopo la nascita del figlio. Secondo l'articolo 329<sup>c</sup> capoverso 2 CO il datore di lavoro deve tuttavia approvare le date proposte tenendo conto degli interessi del lavoratore.

Per la Commissione è importante promuovere condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie, fra cui il congedo di paternità. Si favorisce in tal modo una più equa ripartizione dei ruoli all'interno della famiglia, dando la possibilità alla madre e al padre di partecipare intensamente fin da subito all'accudimento e all'educazione del bambino. Entrambi i genitori possono così assumere la loro parte di compiti familiari, senza per questo essere costretti a sacrificare la loro attività lucrativa alla famiglia. La Commissione ritiene che un congedo di paternità sarebbe nell'interesse sia dei padri che delle madri, ma anche delle coppie e dei bambini stessi, motivo per cui esprime il suo sostegno di principio.

<sup>3</sup> RS 220

<sup>4</sup> RS 834.1

<sup>5</sup> Decisione del Tribunale federale del 7.4.1998, 4C.459/1997, consid. 4a, secondo cui un congedo pagato dopo la nascita è considerato usuale.

Considera tuttavia che l'introduzione di un congedo di paternità di quattro settimane – come chiesto dall'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia» (18.052) – graverebbe eccessivamente sull'economia e comporterebbe grosse sfide organizzative per le imprese. Con il presente controprogetto propone quindi il compromesso di un congedo di paternità di due settimane. Ritiene che, dal profilo finanziario e organizzativo, anche le PMI e le aziende più piccole potrebbero attuarlo. Con un costo annuo di 224 milioni di franchi rappresenterebbe un contributo di politica sociale sostenibile per l'istituzione di condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie.

## 2.2 Dibattiti parlamentari precedenti

Il congedo di paternità è già stato oggetto di diversi dibattiti parlamentari.

In adempimento del postulato Fetz del 6 giugno 2011<sup>6</sup> «Congedo parentale e previdenza familiare facoltativi» (11.3492), nell'ottobre del 2013 il Consiglio federale ha presentato un rapporto nel quale erano descritti e valutati otto diversi modelli per un congedo di paternità e parentale. Nel suo parere il Consiglio federale ha riconosciuto che il congedo di paternità o parentale rientra fra i provvedimenti volti a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro a favore delle famiglie giovani, ma non lo considera fra i provvedimenti prioritari in questo ambito.

L'iniziativa parlamentare Candinas del 21 marzo 2014 «Due settimane di congedo di paternità pagato mediante le IPG» (14.415) chiede di modificare la LIPG e il CO affinché ai padri sia concesso un congedo di paternità pagato di due settimane alla nascita di un figlio, analogamente al congedo maternità. Questa iniziativa parlamentare è stata respinta di stretta misura dalle competenti commissioni in fase di esame preliminare. Il presente progetto di legge elaborato come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia» si ispira all'iniziativa parlamentare menzionata.

L'iniziativa parlamentare (Kessler) Weibel dell'8 giugno 2015 «Congedo maternità per padri superstiti» (15.434) chiede di adeguare la LIPG e il CO in modo tale che, in caso di decesso della madre entro 14 settimane dal parto, al padre venga concesso interamente il congedo di maternità di 14 settimane. All'iniziativa è stato dato seguito. L'oggetto è attualmente pendente in Parlamento.

Di recente sono stati depositati diversi interventi che chiedono l'introduzione di un congedo parentale, fra cui la mozione Caroni del 18 marzo 2014 «Congedo parentale. Più libertà di scelta a parità di costi» (14.3109), la mozione dal Gruppo verde liberale del 12 marzo 2014 «Sostituire l'indennità di maternità con un congedo parentale» (14.3068) e l'iniziativa parlamentare Bertschy del 17 giugno 2016 «Congedo parentale di 14 settimane per ciascun genitore se lavorano entrambi» (16.453).

<sup>6</sup> Cfr. il rapporto del Consiglio federale sulla situazione del congedo di paternità e del congedo parentale e sui diversi modelli esistenti, adottato il 30 ottobre 2013 in adempimento del postulato Fetz (11.3492), pubblicato in tedesco e francese sotto [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Attività parlamentare > Oggetti Ricerca > Numero dell'affare 11.3492.

L'iniziativa parlamentare Romano del 12 dicembre 2013 «Prevedere indennità in caso di adozione di un bambino» (13.478) chiede che venga introdotto un congedo in caso di adozione, finanziato per il tramite della LIPG. All'iniziativa è stato dato seguito. Il progetto prevede l'introduzione di un congedo di adozione di due settimane, finanziato tramite le IPG, per i genitori esercitanti un'attività lucrativa che adottano un bambino di età inferiore ai quattro anni. I genitori adottivi possono scegliere liberamente chi di loro beneficerà del congedo. L'Amministrazione valuta a meno di 200 000 franchi i costi annui derivanti dall'attuazione. La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha discusso i risultati della consultazione nell'ultimo trimestre 2018, proponendo successivamente alla propria Camera di stralciare l'iniziativa. Nella sessione primaverile 2019 il Consiglio nazionale si è tuttavia espresso contro lo stralcio. La CSSS-N si occuperà presumibilmente di nuovo dell'iniziativa parlamentare nel corso del 2019.

### **2.3 Variante esaminata**

Un congedo di paternità può assumere diverse forme; per esempio può essere concesso nell'ambito di un congedo parentale. Per questo motivo il 21 agosto 2018 la Commissione ha discusso anche un congedo di 16 settimane: le prime otto soltanto per la madre e le rimanenti otto da ripartire fra i genitori. Il finanziamento avverrebbe per il tramite della LIPG alle stesse condizioni delle indennità di maternità. Il congedo parentale potrebbe essere preso soltanto in blocco.

I promotori del congedo parentale hanno fatto valere in particolare che in caso di rinuncia volontaria della donna a una parte del congedo – com'è senz'altro possibile già oggi – il diritto alle settimane inutilizzate non decadrebbe ma verrebbe trasferito sul padre, rimanendo quindi a beneficio della coppia. Questa flessibilizzazione consentirebbe di rompere i ruoli tradizionali, rafforzando una visione di famiglia paritaria.

Al termine di una serie di approfondimenti la Commissione si è tuttavia espressa contro questo modello adducendo un'incompatibilità con la legge sul lavoro (LL), secondo cui tra la nona e la sedicesima settimana la madre non può essere occupata senza il suo consenso. Senza una modifica della LL, la libera ripartizione del congedo fra i genitori richiederebbe quindi in ogni caso il consenso della madre.

Anche se la madre dovesse dare il suo consenso, la Convenzione numero 183 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), che prevede un congedo minimo di 14 settimane, sarebbe comunque violata. Soltanto il modello 14/2 (14 settimane per la madre e due per il padre) consente di rispettare gli impegni internazionali.

Secondo la Commissione l'articolo 4 capoverso 1 della Convenzione è inequivocabile: alle madri deve essere garantito un congedo minimo di 14 settimane. Non sono ammesse deroghe a questo standard minimo. È vero che le donne non sono obbligate a fruire integralmente del congedo di 14 settimane, ma gli Stati contraenti sono obbligati ad adottare norme giuridiche che garantiscano a tutti gli effetti un congedo maternità di almeno 14 settimane. La Convenzione garantisce quindi un diritto esclusivamente per le madri, indipendentemente dal divieto di lavoro previsto dalla LL.

## 2.4 La nuova normativa proposta

L'articolo 116 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)<sup>7</sup> stabilisce che la Confederazione istituisca un'assicurazione per la maternità. Come constata il Consiglio federale nel rapporto sul congedo di paternità e sui modelli esistenti adottato il 30 ottobre 2013<sup>8</sup> in adempimento del postulato Fetz (11.3492), la nozione di assicurazione maternità può essere intesa in senso lato e non va riferita soltanto al «rischio di maternità» secondo la concezione usuale (gravidanza e nascita di un figlio), ma anche ai rischi correlati a situazioni affini alla maternità, in particolare all'adozione<sup>9</sup>. Il mandato costituzionale conferito dall'articolo 116 capoverso 3 Cost. in relazione all'assicurazione maternità non significa che la Confederazione sia obbligata a introdurre un'indennità di perdita di guadagno in caso di congedo parentale. Come risulta dai diversi lavori preliminari, l'interpretazione data dal Parlamento non comprende solo l'istituzione dell'assicurazione maternità. L'articolo 116 capoverso 3 Cost. conferisce alla Confederazione anche una competenza legislativa nell'ambito dell'assicurazione maternità che va al di là del mandato legale. Sulla base di questa interpretazione il legislatore ha la facoltà, ma non l'obbligo, di adottare provvedimenti in relazione all'assicurazione maternità (p. es. il versamento di un'indennità di perdita di guadagno in caso di adozione o di congedo di paternità o parentale).

In virtù dell'articolo 122 capoverso 1 Cost. la Confederazione potrebbe introdurre il diritto dei salariati al versamento del salario durante il congedo in concomitanza con l'introduzione nel CO di un congedo di paternità o parentale. Dal profilo prettamente giuridico è possibile inserire nel CO una disposizione analoga all'articolo 325d CO, il quale disciplina il versamento del salario durante le vacanze<sup>10</sup>.

Sulla scorta di quanto precede la Commissione propone di completare la LPIG con un nuovo capitolo IIIb concernente il congedo di paternità. A tal fine ha abbozzato un modello incentrato su quattro elementi fondamentali illustrati qui di seguito.

Le condizioni per il diritto al congedo di due settimane sono essenzialmente improntate a quelle previste per l'indennità di maternità. Ne hanno diritto gli uomini che al momento della nascita sono i padri legali del bambino (rapporto di filiazione sulla base del matrimonio con la madre o mediante riconoscimento) oppure che lo divengono nei sei mesi successivi (nascita del rapporto di filiazione mediante riconoscimento o decisione giudiziaria, retroattivamente al momento della nascita). Il congedo di paternità deve essere preso nei sei mesi successivi alla nascita del bambino.

Analogamente a quanto avviene per il congedo maternità, le vacanze non possono essere ridotte quando il lavoratore fruisce del congedo di paternità. Sono altresì previsti la proroga del termine di disdetta in caso di scioglimento del rapporto di lavoro e il divieto di concludere accordi a svantaggio del lavoratore.

<sup>7</sup> RS 101

<sup>8</sup> Rapporto del Consiglio federale sulla situazione del congedo di paternità e del congedo parentale e sui diversi modelli esistenti, adottato il 30 ottobre 2013 in adempimento del postulato Fetz (11.3492) del 6 giugno 2011, pubblicato solo in tedesco e francese.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pag. 35

<sup>10</sup> *Ibid.*, pag. 34

Contrariamente al congedo maternità il congedo di paternità non deve essere preso in blocco, ma può essere preso anche in giornate singole. Non è tuttavia prevista la possibilità di suddividerlo in frazioni di giornata.

Le condizioni che danno diritto alle indennità di perdita di guadagno sono le stesse di quelle previste per l'indennità di maternità: nei nove mesi precedenti il parto il padre deve essere stato assicurato ai sensi della LAVS ed aver esercitato un'attività lucrativa per almeno cinque mesi. L'importo dell'indennità è anch'esso uguale a quello previsto nei casi di maternità, ossia l'80 per cento del reddito medio, ed è versato sotto forma di indennità giornaliera.

## **2.5 Proposta di minoranza: non entrata in materia**

La minoranza (Dittli, Eberle, Eder, Kuprecht) chiede di non entrare in materia sul presente progetto di legge poiché non è d'accordo di inserire nella legge un congedo di paternità. Ritiene in particolare che i costi aggiuntivi per le assicurazioni sociali non siano attualmente sostenibili. Al riguardo osserva che sono già previsti diversi progetti legislativi nell'ambito delle IPG, voluti dal Parlamento o dal Consiglio federale, che si ripercuoteranno sul tasso di contribuzione IPG: la mozione CSSS-S (16.3631) «Versare più a lungo l'indennità di maternità in caso di soggiorno ospedaliero prolungato del neonato» comporta un aumento del tasso di contribuzione IPG di 0.0015 punti percentuali; l'Iv. Pa. Romano (13.478) «Prevedere un'indennità in caso di adozione di un bambino» di 0.00004 punti percentuali e l'avamprogetto della legge federale concernente il miglioramento della conciliabilità tra attività lucrativa e assistenza ai familiari di 0.019 punti percentuali. Inoltre la legge federale sulla riforma fiscale e sul finanziamento dell'AVS, RFFA (18.031; già Progetto fiscale 17) prevede un aumento del tasso di contribuzione AVS di 0,3 punti percentuali.

Il congedo di paternità – sia esso di due o quattro settimane – comporterebbe altresì grosse sfide organizzative proprio per le piccole e medie imprese. La minoranza osserva che l'adozione di soluzioni a livello aziendale consentirebbe di meglio tener conto delle possibilità finanziarie dell'azienda nel caso concreto e delle esigenze dei collaboratori. Una normativa legale unica e rigida ridurrebbe invece questo margine di manovra, indebolendo il partenariato sociale.

All'interno della minoranza vi sono anche state rivendicazioni a favore di un congedo parentale (cfr. anche n. 2.3). Secondo i suoi sostenitori questa soluzione rappresenterebbe un provvedimento più moderno e flessibile per meglio conciliare lavoro e famiglia, oltre a contribuire a una visione più paritaria della famiglia invece di consolidare l'attuale modello fondato sulla suddivisione dei ruoli.

## **2.6 Risultati della consultazione**

La CSSS-S ha avviato la consultazione sul suo avamprogetto il 16 novembre 2018. Sono stati invitati a esprimere il proprio parere i Cantoni, i partiti, le associazioni

mantello dell'economia e altre organizzazioni. La consultazione è terminata il 2 marzo 2019. Sono pervenuti complessivamente 99 pareri.<sup>11</sup>

Qui di seguito sono riassunte le tendenze principali che emergono dai pareri pervenuti.

Due terzi dei Cantoni, i partiti politici – a eccezione dell'UDC –, l'Unione delle città svizzere, le organizzazioni dei lavoratori, numerose organizzazioni maschili e di padri nonché organizzazioni femminili e familiari sono favorevoli all'introduzione di un congedo di paternità, adducendo argomenti inerenti alla politica familiare, alla parità e al mercato del lavoro. La maggior parte delle associazioni provenienti dalle cerchie commerciali e dai datori di lavoro respinge invece l'introduzione di un congedo di paternità a livello federale, prediligendo soluzioni fondate sul partenariato sociale o su libere decisioni delle aziende. Sono infatti del parere che, finché le attuali prestazioni delle assicurazioni sociali non saranno garantite in modo duraturo, non si debbano ampliare ulteriormente le prestazioni.

Il controprogetto indiretto che prevede un congedo di paternità di due settimane è sostenuto incondizionatamente soltanto da una ristretta minoranza dei partecipanti alla consultazione, che lo reputa un compromesso moderato e realistico in grado di apportare un progresso decisivo in termini di parità e conciliabilità. Un numero maggiore di partecipanti alla consultazione pensa che la proposta sia troppo poco incisiva e ritiene che, in generale, due settimane siano insufficienti. Fra di loro vi è chi chiede un congedo di almeno quattro settimane, come previsto dall'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia». Altri vorrebbero invece un congedo di paternità più lungo seguito da un congedo parentale, oppure un unico modello di congedo parentale con periodi fissi per la madre e il padre più due ulteriori settimane da suddividere liberamente. Nonostante queste richieste, i più considerano comunque sensato l'iter tramite un controprogetto indiretto: rappresenterebbe, infatti, un primo, importante passo concreto per iscrivere direttamente nella legge un congedo di paternità.

Quanti si esprimono al riguardo accolgono con favore l'analogia con i disciplinamenti relativi all'indennità di maternità contemplati nella LIPG. Da più parti si chiede che il diritto all'indennità di paternità sia mantenuto anche nel caso di decesso del neonato (analogamente a quanto accade per l'indennità di maternità). Per quanto riguarda la paternità, vi sono richieste di ampliare la cerchia degli aventi diritto (patrigni, padri affilianti, padri sociali/di fatto, padri adottivi). In questo contesto si auspica anche che sia esaminata la possibilità di prorogare di un anno il termine quadro, affinché i padri che motivano tardi un rapporto di paternità non siano esclusi dal diritto. Dall'altro lato alcuni reputano troppo lungo il termine quadro di sei mesi, ritenendo che un congedo di paternità dovrebbe essere preso dopo la nascita del figlio o entro un periodo nettamente più breve. In relazione al termine quadro previsto e alla possibilità di prendere il congedo in modo flessibile (giornate singole), sono soprattutto gli organi d'esecuzione e una parte dei Cantoni ad attirare l'attenzione sulla complessità dell'attuazione e a esprimere preoccupazione per quanto concerne i costi amministrativi. Alcuni approvano esplicitamente il

<sup>11</sup> Cfr. Rapporto sui risultati della procedura di consultazione, aprile 2019, pubblicato sotto [www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2018.html](http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2018.html).



Se il padre soddisfa le suddette condizioni non ci sono altre limitazioni in relazione, per esempio, alla sua età o al fatto che il figlio sia nato all'estero. Come per le indennità di maternità, in caso di parto plurigemellare è versata una sola indennità di paternità. Non è invece escluso il versamento di più di un'indennità nello stesso anno se l'uomo diventa padre più volte nel corso dell'anno.

*Art. 16j* Termine quadro, inizio ed estinzione del diritto

*Cpv. 1:* l'indennità di paternità ai sensi della LIPG deve essere fruita entro il primo semestre dalla nascita del figlio. Questa flessibilità consente di tener conto delle necessità della famiglia e dei datori di lavoro. Al contempo quest'arco temporale costituisce una limitazione appropriata sotto diversi punti di vista (pianificazione delle assenze sul posto di lavoro, numero contenuto di mutazioni in un semestre).

*Cpv. 2 e 3:* il termine quadro e il diritto all'indennità iniziano il giorno della nascita del figlio e si estinguono quando il diritto alle indennità giornaliere è esaurito, ma al più tardi sei mesi dopo la nascita del figlio. Altri motivi di estinzione sono la morte del padre, la morte del figlio o, in generale, la fine della paternità. Quest'ultimo caso si verifica, per esempio, quando la paternità è disconosciuta per decisione giudiziaria. Se il figlio muore prima del congedo, non sorge alcun diritto: questo disciplinamento si scosta da quello delle indennità di maternità che vengono versate anche se il figlio muore o se la gravidanza è durata almeno 23 settimane (anche in caso di nati morti). Questa divergenza sembra opportuna in quanto il congedo di paternità serve innanzitutto ad abituarsi alla nuova situazione familiare venutasi a creare con l'arrivo del neonato.

*Art. 16k* Forma dell'indennità e numero delle indennità giornaliere

*Cpv. 1:* come per le indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità, l'indennità è versata sotto forma di indennità giornaliera.

*Cpv. 2 e 3:* vi è diritto a un massimo di 14 indennità giornaliere. Per stabilire l'indennità ciò significa che, se il congedo è preso sotto forma di settimane, sono versate sette indennità giornaliere per settimana presa, vale a dire 14 indennità giornaliere se il padre prende due settimane di congedo consecutive. Se il congedo è preso per tutta la settimana lavorativa, è versato sotto forma di settimana indipendentemente dal tasso di occupazione.

*Cpv. 4:* diversamente dal congedo di maternità, che dura rispettivamente 14 settimane o 98 giorni e dev'essere preso in blocco a partire dalla nascita del figlio, il congedo di paternità può essere preso in modo più flessibile, ossia anche sotto forma di giornate.

Se il congedo non è preso in blocco, ma sotto forma di giornate singole, le due settimane corrispondono a dieci giorni lavorativi durante i quali il padre può assentarsi dal lavoro. Per evitare una discriminazione la disposizione prevede che, se il congedo è preso sotto forma di giornate, siano versate due ulteriori indennità giornaliere ogni cinque giornate lavorative indennizzate. In questo modo si assicura che, prendendo dieci giornate singole, è coperto l'80 per cento del reddito dell'attività lavorativa per due settimane (fino a un tetto massimo di 196 franchi al giorno).

---

*Art. 16l* Importo e calcolo dell'indennità

All'importo e al calcolo dell'indennità giornaliera si applicano per analogia i disciplinamenti relativi all'indennità di maternità. In altri termini, l'indennità giornaliera ammonta all'80 per cento del reddito medio che il padre ha conseguito prima della nascita del figlio. È limitata a 196 franchi al giorno.

*Art. 16m* Priorità dell'indennità di paternità

*Cpv. 1:* l'articolo 68 LPGA prevede che, salvo sovraindennizzo, le indennità giornaliere siano cumulabili con le rendite di altre assicurazioni sociali. Sotto questo aspetto, per l'indennità di paternità non occorre alcun disciplinamento che deroghi dalla LPGA. La LPGA non disciplina invece il cumulo di indennità giornaliera provenienti da diverse assicurazioni sociali, un ambito che dev'essere regolato nelle singole leggi.

Analogamente all'indennità di maternità, il rapporto tra l'indennità di paternità e altre indennità giornaliera è disciplinato nella LIPG. Ciò significa che, mentre si percepisce un'indennità di paternità, non vengono versate di regola indennità giornaliere di altre assicurazioni sociali.

*Cpv. 2:* analogamente al disciplinamento relativo all'indennità di maternità, l'indennità di paternità è versata sotto forma di una garanzia dei diritti acquisiti e corrisponde almeno all'indennità giornaliera versata precedentemente dall'assicurazione per l'invalidità, dall'assicurazione contro la disoccupazione, dall'assicurazione militare, dall'assicurazione malattie secondo la LAMal o dall'assicurazione contro gli infortuni secondo la LAINF. Non sono invece garantiti i diritti acquisiti per le indennità giornaliera in caso di malattia di un'assicurazione facoltativa d'indennità giornaliera che si fonda sulla legge sul contratto d'assicurazione (LCA).

*Art. 20 cpv. 1*

Le disposizioni della LIPG sulla prescrizione e sulla compensazione di prestazioni sono di natura generale e figurano nel capitolo IV «Disposizioni varie». Il disciplinamento applicato all'indennità di maternità può dunque essere recepito per analogia. Il diritto alle indennità non ricevute si estingue cinque anni dopo lo scadere del termine quadro.

## **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 va completato, perché nel Codice delle obbligazioni sono state recepite nuove disposizioni relative al congedo di paternità.

*Art. 329b cpv. 3*

Se una lavoratrice fruitrice del congedo di maternità, le vacanze non possono essere ridotte. La disposizione si applica anche se un lavoratore fruitrice di un congedo di paternità.

*Art. 329g* Congedo di paternità*Cpv. 1 e 2*

Ogni lavoratore il cui contratto di lavoro è retto dal diritto privato svizzero ha diritto a un congedo di paternità. Diversamente dall'indennità giornaliera di cui all'articolo 16b LIPG, il diritto a un congedo non dipende da altre condizioni. Hanno perciò diritto a fruire del congedo anche quei padri che non hanno diritto a un'indennità di perdita di guadagno.

Il congedo di paternità è un diritto e non un obbligo. Il lavoratore chiede in pratica al suo datore di lavoro di poter esercitare il suo diritto al congedo. Se il lavoratore non lo chiede, non può essere obbligato a prendere il congedo. Non può invece rinunciare a esercitare il proprio diritto al congedo poiché si tratta di un diritto cogente (cfr. art. 362 cpv. 1 D-CO).

Per quanto riguarda la paternità, essa è determinata per principio in funzione del rapporto di filiazione definito secondo il diritto civile. Si veda il commento all'articolo 16i LIPG.

Il congedo di paternità dev'essere effettivamente preso, altrimenti decade.

*Cpv. 3*

Il congedo di due settimane può essere preso in blocco o sotto forma di settimane o di giornate. Quest'ultima possibilità consente una grande flessibilità: il padre può infatti assentarsi dal posto di lavoro per singole giornate non consecutive. Non è prevista la possibilità di suddividere il congedo in frazioni di giornata.

*Art. 335c cpv. 3*

Diversamente da quanto previsto per la madre durante la gravidanza e la maternità (art. 336c cpv. 1 lett. c CO), il contratto di lavoro del padre che ha diritto a un congedo può essere sciolto dal datore di lavoro. La disdetta può essere data prima o durante il termine quadro di sei mesi. A seconda del termine di disdetta, il padre potrebbe aver già preso una parte del congedo di paternità oppure no. Ha dunque la possibilità di fruire di tutte e due le settimane di congedo fino al termine del suo contratto di lavoro.

Per facilitare la presa del congedo, il capoverso 3 prevede di prolungare il termine di disdetta del numero di giorni non ancora fruiti. Il lavoratore il cui contratto termina poco dopo la nascita del figlio – perché il termine di disdetta è breve o perché il suo datore di lavoro ha sciolto il contratto ben prima del momento della nascita – potrà dunque prendere quanto gli rimane del suo congedo di paternità durante questo tempo supplementare.

Il prolungamento del termine di disdetta si applica parimenti ai contratti sciolti prima della nascita e che non sono giunti al termine quando essa avviene. In tal caso il prolungamento sarà di due settimane. Il prolungamento vale anche per i contratti sciolti tra il momento della nascita e la fine del termine quadro di sei mesi se le due settimane di congedo non sono state prese. Il termine di disdetta sarà allora prolungato del numero di giorni che non sono ancora stati presi al momento della disdetta. Il prolungamento non si applica invece ai contratti che giungono al termine prima della nascita, poiché in questo caso il diritto al congedo non è ancora sorto durante la validità del contratto.

Il padre che non fruisce del congedo di paternità prima del termine del contratto prolungato ne perde il diritto. La proroga dev'essere utilizzata per prendere il congedo e non può essere assimilata alle vacanze non ancora prese.

*Art. 362 cpv. 1, frase introduttiva e nuovi elementi dell'elenco*

Affinché non possano essere modificati a svantaggio del lavoratore, i nuovi articoli 329g e 335c capoverso 3 CO sono inseriti nel catalogo delle norme imperative unilaterali di cui all'articolo 362 capoverso 1 CO.

### **3.2.2 Modifica della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP)**

*Art. 8 cpv. 3, primo periodo*

Quando il salario annuo diminuisce per maternità, il salario coordinato vigente permane valido almeno fino alla fine del congedo di maternità, sempre che l'assicurato non ne chieda la riduzione. I due principi si applicano anche al congedo di paternità.

### **3.2.3 Modifica della legge federale contro gli infortuni (LAINF)**

*Art. 16 cpv. 3*

Se si fruisce di un'indennità di paternità dell'IPG, non è possibile percepire contemporaneamente un'indennità giornaliera dell'assicurazione contro gli infortuni. Oggi il principio si applica anche all'indennità di maternità, pertanto il capoverso 3 è adeguato di conseguenza.

### 3.2.4 Modifica della legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF)

#### Art. 10 cpv. 4

Il diritto agli assegni familiari sussisterà, come già accade per il congedo di maternità, anche durante il congedo di paternità. Per questo motivo il capoverso 4 è adeguato di conseguenza.

## 4 Ripercussioni

### 4.1 Ripercussioni finanziarie sulle IPG

Secondo i calcoli dell'UFAS, nel 2022<sup>12</sup> un congedo di paternità di due settimane finanziato dalle IPG costerà 224 milioni di franchi, un importo corrispondente a un tasso di contribuzione IPG dello 0,06 per cento.

La tabella seguente illustra le ripercussioni finanziarie sulle IPG. I costi di un congedo di paternità di due settimane sono comparati ai costi del disciplinamento attualmente in vigore. I numeri mostrano che il fabbisogno finanziario supplementare è proporzionato allo scopo così raggiunto sul piano della politica sociale.

Tabella 1

#### Ripercussioni finanziarie sulle IPG: congedo di paternità comparato alle prestazioni IPG in vigore

Importi nel 2022 in milioni di franchi, ai prezzi del 2018

	Diritto in vigore <sup>1)</sup>		Congedo di paternità di due settimane
	Persone che prestano servizio	Congedo di maternità	
Spese <i>pro rata</i>	811	966	224
<b>Spese totali</b>	<b>1777</b>		<b>2001</b>
Tasso di contribuzione necessario per finanziare le spese, in percentuale del salario	0,20	0,24	0,06
<b>Tasso di contribuzione totale, in percentuale del salario</b>	<b>0,44</b>		<b>0,50</b>

<sup>1)</sup> Finanze delle IPG secondo il diritto in vigore. UFAS/Versione 12.06.2018/28.06.2018

<sup>12</sup> Il controprogetto indiretto «Congedo di paternità di due settimane» potrebbe entrare in vigore al più presto nel 2022. Per poter comparare tra di loro i costi, tutti i numeri sono riferiti al 2022.

Il finanziamento avviene in modo paritetico e si effettua in percentuale del salario nell'ambito dell'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno in vigore. Il tasso di contribuzione delle IPG secondo l'articolo 27 LIPG non può eccedere lo 0,5 per cento. Attualmente (fino al 2020) è dello 0,45 per cento. L'Ufficio federale lo adegua rispettando il principio, sancito nella legge, secondo cui le liquidità devono corrispondere almeno al 50 per cento delle spese. L'attuale tasso di contribuzione non riuscirebbe a coprire le spese supplementari necessarie per finanziare il congedo di paternità di due settimane. Occorrerebbe perciò prevedere un aumento. L'attuale valore limite del tasso di contribuzione delle IPG (0,5 %) sarebbe invece sufficiente e non dovrebbe essere adeguato.

## **4.2 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni**

Le prestazioni delle IPG sono finanziate tramite contributi paritetici degli assicurati e dei datori di lavoro. La Confederazione e i Cantoni partecipano quindi al finanziamento delle IPG unicamente in qualità di datori di lavoro. I costi a carico dell'ente pubblico quale datore di lavoro varierebbero, perché la durata del congedo di paternità concessa ai propri dipendenti si differenzia tra Confederazione, Cantoni e Comuni. La maggior parte dei datori di lavoro del settore pubblico dovrebbe concedere un congedo più lungo rispetto a quello attuale. Le spese supplementari a loro carico verrebbero in parte compensate perché i lavoratori parteciperebbero su base paritetica al finanziamento del congedo di paternità.

Molto probabilmente l'introduzione di un congedo di paternità non comporterà conseguenze sull'effettivo del personale: il sistema amministrativo già funzionante e ben rodato relativo alle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità può infatti essere ripreso e il suo campo d'applicazione esteso ai padri.

## **4.3 Idoneità all'attuazione**

Per quanto riguarda il versamento dell'indennità giornaliera, sono previsti gli stessi principi che presiedono al versamento delle attuali indennità IPG. Come accade per l'indennità di maternità, le casse di compensazione dell'AVS verserebbero l'indennità giornaliera al datore di lavoro se questi versa un salario al lavoratore. In considerazione della proposta formulata nell'iniziativa parlamentare Candinas (14.415), l'indennità giornaliera sarà conteggiata soltanto dopo aver riscosso l'ultimo giorno di congedo, in modo da contenere le spese amministrative per i datori di lavoro. Si potrebbe disciplinare il tutto a livello di ordinanza senza modificare la legge, fondandosi sul vigente articolo 17 LIPG secondo cui il Consiglio federale regola la procedura.

## 5 Rapporto con il diritto europeo e internazionale

Non esiste alcun impegno internazionale assunto dalla Svizzera che obblighi a introdurre un congedo di paternità.

Per facilitare la libera circolazione l'UE ha varato disciplinamenti intesi a coordinare i diversi sistemi nazionali di sicurezza sociale. La Svizzera partecipa a questo sistema di coordinamento dall'entrata in vigore (01.06.2002) dell'Accordo del 21 giugno 1999<sup>13</sup> tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione). In virtù della Convenzione del 4 gennaio 1960<sup>14</sup> istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) rivista, ciò vale anche per quanto concerne le relazioni tra la Svizzera e gli altri Stati AELS. La Svizzera applica perciò i regolamenti (CE) n. 883/2004 (R 883/2004)<sup>15</sup> e 987/2009<sup>16</sup>.

La normativa europea non prevede un'armonizzazione dei sistemi di sicurezza sociale dei singoli Stati membri, che possono stabilirne autonomamente le modalità tenendo conto dei principi di coordinamento del diritto europeo. Secondo il regolamento n. 883/2004 la Svizzera è tuttavia tenuta a trattare i cittadini di uno Stato membro dell'UE o di uno Stato AELS come i cittadini svizzeri (art. 4 R 883/2004). Deve quindi accordare loro prestazioni in caso di maternità e, di conseguenza, dovrebbe farlo anche in caso di paternità, sempre che detti cittadini soddisfino le condizioni necessarie, eventualmente tenendo conto dei periodi assicurativi corrispondenti maturati in uno Stato dell'UE o dell'AELS (art. 6 R 883/2004).

## 6 Basi legali

### 6.1 Costituzionalità

Le modifiche della LIPG proposte volte a introdurre un'indennità di paternità si fondano sull'articolo 116 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)<sup>17</sup>. Questa disposizione non definisce né il genere né l'ampiezza della prestazione assicurativa in caso di maternità lasciando così al legislatore un ampio margine di manovra. La base costituzionale copre un'ampia gamma di possibili prestazioni, comprese per esempio quelle in caso di paternità.

<sup>13</sup> RS **0.142.112.681**

<sup>14</sup> RS **0.632.31**

<sup>15</sup> Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Modificato da: Regolamento (CE) n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 (GU L 284 del 30.10.2009, pag. 43). Nella versione dell'Allegato II all'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone; RS **0.831.109.268.1**.

<sup>16</sup> Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Nella versione dell'Allegato II all'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone; RS **0.831.109.268.11**.

<sup>17</sup> RS **101**

Per quanto concerne le modifiche del Codice delle obbligazioni, esse si fondano sugli articoli 110 capoverso 1 lettera a e 122 Cost. L'articolo 110 capoverso 1 lettera a conferisce alla Confederazione un'ampia competenza di emanare disposizioni nel settore della protezione dei lavoratori e delle lavoratrici e l'articolo 122 fa lo stesso nel settore del diritto civile.

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

## **6.2 Forma dell'atto**

L'atto è emanato in forma di una legge federale ordinaria ai sensi dell'articolo 164 Cost.

## **6.3 Delega di competenze legislative**

Il diritto delle persone che, in relazione al periodo assicurativo precedente di nove mesi o a causa di inabilità al lavoro o disoccupazione, non soddisfano le condizioni generali, sarà disciplinato dal Consiglio federale.

