



18.052

Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia»

del 1° giugno 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

1° giugno 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

L'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia» vuole imporre alla Confederazione di introdurre un congedo di paternità legale di almeno quattro settimane finanziato tramite le indennità di perdita di guadagno (IPG). Un tale congedo comporterebbe oneri supplementari per l'economia e causerebbe notevoli difficoltà organizzative alle imprese. Pur riconoscendo che la richiesta di introdurre un congedo di paternità è giustificata, il Consiglio federale ritiene prioritario garantire un'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia adeguata ai bisogni. Propone pertanto al Parlamento di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia», senza presentare alcun controprogetto, né diretto né indiretto.

Situazione iniziale

L'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia» è stata depositata il 4 luglio 2017 con 107 075 firme valide dal comitato d'iniziativa «Il congedo paternità, subito!», che riunisce le quattro associazioni mantello Travail.Suisse, männer.ch, Alliance F e Pro Familia Svizzera. I promotori dell'iniziativa chiedono l'introduzione nel diritto federale di un congedo di paternità finanziato tramite le IPG.

Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa vuole attribuire alla Confederazione il compito di istituire un'assicurazione per la paternità, chiedendo che ai padri sia accordato il diritto a un congedo di paternità di almeno quattro settimane e che l'indennità di paternità sia disciplinata in modo analogo all'indennità di maternità.

La Confederazione dispone già oggi di una base costituzionale sufficiente per poter introdurre un tale congedo di paternità; la modifica costituzionale richiesta, però, la obbligherebbe a farlo.

Attualmente, di regola, alla nascita di un figlio i padri hanno diritto a uno o due giorni di congedo pagato. Un congedo più lungo può essere accordato loro sulla base di disposizioni contrattuali.

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) stima che i costi di un congedo di paternità di quattro settimane finanziato tramite le IPG ammonterebbero a circa 420 milioni di franchi all'anno. Essi costituirebbero un onere supplementare per le imprese, che dovrebbero inoltre far fronte a notevoli problemi organizzativi. Il Consiglio federale è pertanto del parere che l'introduzione di un congedo di paternità debba rimanere di competenza dei datori di lavoro o delle parti sociali.

Oltretutto, nell'ambito della politica familiare il Governo dà la priorità a misure volte ad ampliare l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Diversamente da un congedo di paternità legale, queste misure contribuiscono a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro per le madri e per i

padri non soltanto nel periodo immediatamente successivo alla nascita del figlio ma anche nelle fasi seguenti della vita familiare e inoltre presentano un rapporto costi-benefici più vantaggioso.

Proposta del Consiglio federale

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia», senza presentare alcun controprogetto, né diretto né indiretto.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 116, rubrica, nonché cpv. 3 e 4

Assegni familiari, assicurazione per la maternità e la paternità

³ La Confederazione istituisce un'assicurazione per la maternità e un'assicurazione per la paternità. Può essere obbligato a versare contributi anche chi non può fruire delle prestazioni assicurative.

⁴ La Confederazione può dichiarare obbligatoria l'affiliazione a casse di compensazione familiari, all'assicurazione per la maternità e all'assicurazione per la paternità, in generale o per singoli gruppi della popolazione, e subordinare le sue prestazioni ad adeguate prestazioni dei Cantoni.

Art. 197 n. 12²

Disposizione transitoria dell'art. 116 cpv. 3 e 4 (Assicurazione per la paternità)

¹ Nel Codice delle obbligazioni³ è previsto il diritto a un congedo di paternità di almeno quattro settimane. L'indennità di paternità è disciplinata nella legge del 25 settembre 1952⁴ sulle indennità di perdita di guadagno in modo analogo all'indennità di maternità.

² Se entro tre anni dall'accettazione della modifica dell'articolo 116 capoversi 3 e 4 da parte del Popolo e dei Cantoni la relativa legislazione di esecuzione non è entrata in vigore, entro tale termine il Consiglio federale emana provvisoriamente le disposizioni di esecuzione mediante ordinanza.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia» è stata sottoposta a esame preliminare⁵ dalla Cancelleria federale il

¹ RS 101

² Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

³ RS 220

⁴ RS 834.1

⁵ FF 2016 3619

10 maggio 2016 e depositata il 4 luglio 2017 con le firme necessarie dal comitato d'iniziativa «Il congedo paternità, subito!», che riunisce le quattro associazioni mantello Travail.Suisse, männer.ch, Alliance F e Pro Familia Svizzera.

Con decisione del 2 agosto 2017, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 107 075 firme valide⁶.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio non presenta alcun controprogetto, né diretto né indiretto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁷ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto federale e il relativo messaggio entro il 4 luglio 2018. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve decidere in merito all'iniziativa popolare entro il 4 gennaio 2020.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale⁸ (Cost.):

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Normativa vigente

2.1.1 Disposizioni del diritto federale

Il congedo di paternità non è disciplinato da alcuna legge. Dopo la nascita del figlio, in virtù dell'articolo 329 capoverso 3 del Codice delle obbligazioni (CO)⁹ il padre può far valere il diritto a un congedo nel quadro dei «giorni di libero usuale». Un tale congedo è considerato come un congedo straordinario di cui i lavoratori possono beneficiare per sbrigare faccende personali (p. es. per recarsi dal medico oppure in caso di decesso di un parente stretto, di matrimonio o di trasloco).

Alla nascita di un figlio, al padre vengono attualmente accordati uno o due giorni di congedo pagato, che sono quindi considerati «usuali» ai sensi dell'articolo 329 capoverso 3 CO¹⁰. Conformemente al capoverso 4 del medesimo articolo, il congedo è

⁶ FF 2017 4735

⁷ RS 171.10

⁸ RS 101

⁹ RS 220

¹⁰ Sentenza del Tribunale federale del 7 aprile 1998, 4C.459/1997, consid. 4.

inoltre accordato tenendo conto delle circostanze del caso specifico. Le imprese possono anche prevedere regolamentazioni più generose. Il congedo può pertanto variare da un'impresa all'altra e da un dipendente all'altro.

Infine, i padri hanno la possibilità di prendere giorni di vacanza dopo la nascita del figlio. Secondo l'articolo 329c CO, tuttavia, la scelta del momento delle vacanze è subordinata all'accordo del datore di lavoro.

2.1.2 Disposizioni particolari dei settori professionali o delle imprese

Sulla base di un contratto collettivo di lavoro (CCL) o di una disposizione contrattuale a livello aziendale può essere accordato un congedo di paternità più lungo e, di regola, pagato.

Travail.Suisse ha analizzato le regolamentazioni del congedo di paternità in 45 *contratti collettivi di lavoro*, vigenti per il 75–80 per cento dei lavoratori soggetti a un CCL¹¹. Dall'analisi emerge che il 46 per cento dei lavoratori soggetti a questi CCL ha diritto a un congedo di paternità pagato di uno o due giorni, il 46 per cento a uno di tre o cinque giorni e il rimanente 8 per cento a uno di sei o più giorni¹².

Travail.Suisse ha anche effettuato un'analisi delle regolamentazioni di un campione di 35 *imprese*. Ne è emerso che, rispetto ai CCL esaminati, queste prevedono congedi di paternità pagati più generosi, di durata compresa tra 5 e 20 giorni¹³. Secondo il *Manuale per le PMI «Lavoro e famiglia»* della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), anche diverse *piccole e medie imprese (PMI)* offrono un congedo di paternità, che tuttavia si limita quasi sempre a pochi giorni retribuiti¹⁴. Negli ultimi tempi alcune *imprese multinazionali* hanno iniziato a offrire ai loro dipendenti congedi notevolmente più generosi rispetto alle PMI¹⁵.

In quanto datori di lavoro, anche gli *enti pubblici* a tutti i livelli istituzionali hanno la possibilità di offrire un congedo di paternità. Dal 1° luglio 2013 i dipendenti

¹¹ Sono stati analizzati 45 CCL dichiarati di obbligatorietà generale a livello federale o cui sono soggetti almeno 10 000 lavoratori (secondo informazione telefonica di Travail.Suisse dell'8.8.2017). I lavoratori soggetti ai CCL analizzati rappresentano circa il 30 per cento di tutti i salariati.

¹² www.travailsuisse.ch > Themen > Gleichstellung > Mutterschaft und Vaterschaft > Vaterschaftsurlaub braucht dringend eine gesetzliche Basis > Factsheet «Vaterschaftsurlaub in 45 Gesamtarbeitsverträgen» (disponibile soltanto in tedesco; consultato il 16.2.2018)

¹³ www.travailsuisse.ch > Themen > Gleichstellung > Mutterschaft und Vaterschaft > Vaterschaftsurlaub braucht dringend eine gesetzliche Basis > Factsheet «Vaterschaftsurlaub in 45 Gesamtarbeitsverträgen» (disponibile soltanto in tedesco; consultato il 16.2.2018)

¹⁴ SECO (2016), pag. 43

¹⁵ Un esempio è IKEA Svizzera, che dal 1° settembre 2017 accorda ai padri un congedo di paternità della durata massima di due mesi. Alla fine del 2017 il gruppo statunitense Johnson & Johnson ha introdotto nelle sue sedi in tutto il mondo un congedo di paternità di otto settimane con continuazione del pagamento del salario. Presso Microsoft Svizzera, dal gennaio del 2018 i padri hanno diritto a sei settimane di congedo di paternità con continuazione del pagamento del salario.

dell'Amministrazione federale hanno diritto a dieci giorni di congedo di paternità pagato. La maggior parte delle amministrazioni cantonali nonché le amministrazioni delle capitali cantonali e delle maggiori città accordano congedi di paternità pagati di cinque o dieci giorni¹⁶.

2.2 Rapporto del Consiglio federale concernente il congedo di paternità e il congedo parentale

Nell'ottobre del 2013 il Consiglio federale ha adottato un rapporto in adempimento del postulato Fetz 11.3492 Congedo parentale e previdenza familiare facoltativi del 6 giugno 2011¹⁷. Nel rapporto il Governo ha stilato un bilancio della situazione e del diritto vigente in Svizzera, in vari Stati europei e a livello internazionale. Su questa base ha analizzato gli otto modelli di congedo di paternità e/o parentale legali presentati di seguito.

Modello 1	Congedo di paternità e/o parentale non pagato Diritto legale al congedo di paternità e/o parentale; durata da definire; nessuna indennità.
Modelli 2 e 3	Congedo parentale di 16 settimane finanziato privatamente Diritto legale al congedo parentale; finanziamento tramite la previdenza vincolata (pilastro 3a) o il risparmio individuale fiscalmente agevolato.
Modello 4	Congedo di paternità di una settimana con continuazione del pagamento del salario Diritto legale al congedo di paternità; continuazione del pagamento del salario.
Modello 5	Congedo di paternità di quattro settimane finanziato tramite le IPG Diritto legale al congedo di paternità; indennità di paternità (IPG).
Modelli 6, 7 e 8	Congedo parentale pagato Diritto legale al congedo parentale (di durata variabile); indennità parentale IPG o finanziamento misto.

Per ognuno di questi modelli, il rapporto presenta le caratteristiche principali (durata, prestazioni previste, finanziamento ecc.), una valutazione dei costi nonché vantaggi e svantaggi. Una sintesi permette infine un'analisi comparativa sia dei costi dei vari modelli che del loro impatto. Nel suo rapporto il Consiglio federale non ha privilegiato nessuno degli otto modelli presentati (cfr. n. 4.2.3).

L'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia» si basa sul modello 5.

¹⁶ www.travailsuisse.ch > Themen > Gleichstellung > Mutterschaft und Vaterschaft > Vaterschaftsurlaub braucht dringend eine gesetzliche Basis > Factsheet «Vaterschaftsurlaub bei der öffentlichen Hand» (disponibile soltanto in tedesco; consultato il 16.2.2018)

¹⁷ Consiglio federale (2013)

2.3 Interventi parlamentari

Negli scorsi anni sono stati depositati numerosi interventi parlamentari che chiedevano l'introduzione di un congedo di paternità disciplinato dal diritto federale o il vaglio di questa possibilità¹⁸. Fatta eccezione per il postulato Fetz 11.3492 Congedo parentale e previdenza familiare facoltativi, del 6 giugno 2011, il Parlamento ha respinto tutti i postulati e le mozioni finora trattati (cfr. n. 2.3)¹⁹.

Di recente sono stati depositati sei interventi parlamentari che, analogamente all'iniziativa popolare, chiedono di accordare non soltanto alle madri ma anche ai padri il diritto a un congedo e a IPG dopo la nascita o l'adozione di un figlio.

- L'iniziativa parlamentare Romano 13.478 Prevedere indennità in caso di adozione di un bambino, del 12 dicembre 2013, chiede che *venga introdotto un congedo di adozione* finanziato tramite la legge del 25 settembre 1952²⁰ sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG). All'iniziativa parlamentare è stato dato seguito. Il 25 gennaio 2018 la competente Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha approvato e inviato in consultazione un progetto preliminare di modifica della LIPG in tal senso con il relativo rapporto esplicativo. 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 oppure dividersi il medesimo. L'Amministrazione federale prevede che tale congedo comporterà costi per meno di 200 000 franchi all'anno. La procedura di consultazione si è conclusa il 23 maggio 2018.
- La mozione del Gruppo verde liberale 14.3068 Sostituire l'indennità di maternità con un congedo parentale, del 12 marzo 2014, chiede che *l'indennità di maternità venga sostituita con un congedo parentale*. Le madri e i padri avrebbero così diritto congiuntamente all'attuale congedo di maternità di 14 settimane. Nel caso in cui i genitori decidessero di suddividere il periodo di congedo in modo equilibrato tra loro, il diritto si estenderebbe fino a 20 settimane. La mozione è stata tolta dal ruolo, poiché non è stata trattata dal Parlamento entro il termine massimo previsto.

La mozione era incompatibile con la Convenzione n. 183 del 15 giugno 2000²¹ sulla protezione della maternità dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), divenuta giuridicamente vincolante per Svizzera il 4 giugno 2015, il cui articolo 4 stabilisce esplicitamente che ogni donna ha diritto a un congedo di maternità della durata di almeno 14 settimane, con un periodo di congedo obbligatorio di sei settimane dopo il parto. Il congedo deve

¹⁸ Consiglio federale (2013), pagg. 71–74

¹⁹ Stato il 23 marzo 2018

²⁰ RS **834.1**

²¹ RS **0.822.728.3**

essere pagato. Il finanziamento della relativa indennità va garantito attraverso un'assicurazione sociale obbligatoria o fondi pubblici²².

- La mozione Caroni 14.3109 Congedo parentale. Più libertà di scelta a parità di costi, del 18 marzo 2014, chiede che *l'attuale congedo di maternità venga trasformato in un congedo parentale*, affinché una parte del congedo di maternità di 14 settimane possa essere presa dal padre. Anche questa mozione è stata tolta dal ruolo, poiché non è stata trattata dal Parlamento entro il termine massimo previsto. Oltretutto è anch'essa incompatibile con la Convenzione n. 183 sulla protezione della maternità dell'OIL.
- L'iniziativa parlamentare Candinas 14.415 Due settimane di congedo paternità pagato mediante le IPG, del 21 marzo 2014, chiede di modificare la LIPG e il CO in modo che ai padri sia concesso un *congedo paternità pagato di due settimane* alla nascita di un proprio figlio, analogamente al congedo maternità. Questa iniziativa parlamentare è stata respinta di stretta misura dalle commissioni competenti in fase di esame preliminare.
- L'iniziativa parlamentare (Kessler) Weibel 15.434 *Congedo maternità per padri superstiti*, dell'8 giugno 2015, chiede di adeguare la LIPG e il CO affinché, in caso di decesso della madre entro 14 settimane dopo il parto, al padre venga concesso interamente il congedo maternità di 14 settimane. All'iniziativa parlamentare è stato dato seguito. Questo oggetto è in fase di deliberazione in Parlamento.
- L'iniziativa parlamentare Bertschy 16.453 Congedo parentale di 14 settimane per ciascun genitore se lavorano entrambi, del 17 giugno 2016, chiede che *l'indennità di maternità sia sostituita da un congedo parentale*²³. Tale congedo dovrà comprendere l'attuale indennità di maternità di 14 settimane e un'indennità di paternità di 14 settimane al massimo. L'indennità di paternità sarebbe concessa solo se entrambi i genitori esercitano un'attività lucrativa. All'iniziativa parlamentare non è stato dato seguito.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

I promotori hanno spiegato gli scopi perseguiti con la loro iniziativa popolare in un argomentario²⁴, cui facciamo riferimento qui di seguito.

²² La Convenzione è entrata in vigore il 7 febbraio 2002. Essa è stata ratificata dalla Svizzera nel 2014 ed è vincolante anche per il nostro Paese dal 4 giugno 2015. La Convenzione può essere risolta solo a intervalli di dieci anni dalla data iniziale della sua entrata in vigore (art. 16). Il prossimo periodo in cui sarà possibile risolvere la Convenzione sarà quindi tra il 7 febbraio 2022 e il 7 febbraio 2023. La risoluzione della Convenzione nuocerebbe tuttavia alla reputazione della Svizzera, dato che quest'ultima ha ratificato il trattato solo pochi anni fa.

²³ Nel testo tedesco dell'iniziativa il termine «Elternzeit» è utilizzato quale sinonimo di «Elternurlaub» (congedo parentale).

²⁴ www.congedo-paternita.ch > Iniziativa > Tutti gli argomenti (consultato il 18.2.2018)

Secondo loro i giovani *padri* di oggi desiderano assumersi sin dall'inizio le proprie responsabilità nella vita familiare. Le condizioni quadro non sono però più al passo con i tempi e quindi i padri devono affidarsi alla benevolenza del loro datore di lavoro per poter beneficiare di un congedo di paternità. I congedi di paternità concessi su base facoltativa sono tuttavia ancora l'eccezione. La fase della nascita è un momento decisivo per la costituzione del legame tra padre e figlio nonché per l'acquisizione di competenze paterne. Un congedo di paternità rafforza l'impegno paterno ben oltre questo periodo.

I promotori dell'iniziativa rilevano inoltre che le *mamme* vengono troppo spesso lasciate sole dopo la nascita del figlio: già dopo uno o due giorni devono assumere da sole la responsabilità per il neonato, nonostante debbano ancora riprendersi dagli strapazzi sia fisici che mentali del parto, fare i conti con la mancanza di sonno ed eventualmente occuparsi anche degli altri figli. Il congedo di paternità dà fiducia, stabilità e senso di protezione e consente alla madre di riprendersi più rapidamente dal parto grazie allo sgravio da parte del padre.

I promotori dell'iniziativa sottolineano che i *figli* hanno bisogno di entrambi i genitori e hanno diritto al senso di protezione dato dalla famiglia sin dall'inizio della loro vita. La presenza dei padri è benefica per i figli: la ricerca dimostra che i bambini di padri impegnati sono più sani e felici e hanno maggiore successo. L'impegno del padre fin dai primi momenti rafforza il legame con il figlio per tutta la vita. I figli desiderano essere vicini a entrambi i genitori e questa vicinanza consente loro di vivere presto una molteplicità di legami.

I promotori dell'iniziativa affermano che oggi giorno la nascita di un figlio continua a pregiudicare fortemente le prospettive professionali delle *donne*. Con il congedo di paternità diventerebbe normale che anche i padri si assentino talvolta dal lavoro a causa degli obblighi familiari, il che compenserebbe in parte lo svantaggio delle madri sul mercato del lavoro. Il congedo di paternità favorirebbe un'equa ripartizione del rischio per la vita professionale e la carriera rappresentato dalla fondazione di una famiglia, rafforzando così le prospettive professionali delle donne e contribuendo fortemente alla continuità lavorativa delle madri.

Il congedo di paternità renderebbe la fondazione di una famiglia un progetto comune *della coppia* e darebbe sicurezza e stabilità alla famiglia. Esso rafforzerebbe modelli familiari egualitari, aumenterebbe la soddisfazione circa la relazione e renderebbe la coppia più stabile, poiché entrambi i genitori condividerebbero sia la vita professionale che l'esperienza familiare. In caso di separazione o divorzio, il rischio di conflitto si ridurrebbe sensibilmente, dato che la responsabilità genitoriale sarebbe stata suddivisa sin dal principio. Consentendo a entrambi i genitori di rimanere nel processo lavorativo si eviterebbe il rischio di accumulo economico del modello tradizionale basato su un'unica fonte di guadagno.

Secondo i promotori dell'iniziativa, il congedo di paternità permetterebbe inoltre all'*economia* di utilizzare il potenziale delle madri e l'impegno paterno a casa favorirebbe quello delle madri sul lavoro. In tal modo, il congedo di paternità contribuirebbe a una maggiore partecipazione delle madri alla vita lavorativa e costituirebbe un importante elemento contro la carenza di personale qualificato. Essendo finanziato tramite un'assicurazione sociale, il congedo di paternità diventerebbe una solu-

zione abbordabile per tutte le aziende e non solo per le grandi imprese, il che permetterebbe di eliminare l'odierna arbitrarietà. Con un congedo di paternità legale, le aziende svizzere diventerebbero più competitive a livello internazionale nell'ambito della politica familiare. Quale elemento di una politica familiare lungimirante, il congedo di paternità promuoverebbe il benessere e incrementerebbe la crescita economica.

I promotori dell'iniziativa ritengono inoltre che il congedo di paternità sia un investimento opportuno in una società giovane. Se la politica creasse buone condizioni quadro per la famiglia, il numero di figli aumenterebbe. In questo modo la società ringiovanirebbe e il finanziamento delle nostre assicurazioni sociali sarebbe maggiormente garantito. Con un congedo di paternità per tutti si promuoverebbe inoltre la presenza dei padri, il che permetterebbe di affrontare meglio tutta una serie di problemi sociali.

3.2 Tenore dell'iniziativa

L'iniziativa chiede che l'articolo 116 capoversi 3 e 4 Cost. sia modificato in modo tale da attribuire alla Confederazione il compito di istituire un'assicurazione per la paternità. Nel contempo, andrà introdotta nella Costituzione anche una nuova disposizione transitoria relativa all'articolo 116 capoversi 3 e 4, in virtù della quale i padri avranno diritto a un congedo di paternità di almeno quattro settimane e l'indennità di paternità sarà disciplinata nella LIPG in modo analogo all'indennità di maternità.

3.3 Commento al testo dell'iniziativa

I promotori dell'iniziativa commentano²⁵ l'iniziativa popolare come segue.

Quattro settimane corrisponderebbero a 28 giorni nella LIPG, dato che le indennità giornaliere sono versate anche per il fine settimana. La LIPG dovrebbe dunque essere adeguata specificando che durante il periodo del congedo di paternità vengono versate al massimo 28 indennità giornaliere. Tuttavia, dato che i padri interessati potranno beneficiare di 20 giorni lavorativi di libero, al pubblico è stato comunicato questo numero.

Il congedo potrà essere preso entro un anno dalla nascita del figlio. Contrariamente al congedo di maternità, quello di paternità potrà essere utilizzato in modo flessibile: in un'unica volta, a scaglioni (fruizione separata di singole settimane o singoli giorni lavorativi) oppure sotto forma di riduzione temporanea del grado di occupazione (p. es. dal 100 all'80 per cento per 20 settimane). Le varie possibilità di fruizione potranno essere combinate.

²⁵ www.congedo-paternita.ch > Iniziativa > Tutti gli argomenti (consultato il 18.2.2018)

3.4 Interpretazione del testo dell'iniziativa

Per l'attuazione dell'iniziativa popolare sono necessarie una base legale che sancisca il diritto al congedo di paternità e una che preveda il versamento di un'indennità finanziaria durante il congedo.

Per quanto riguarda il diritto al congedo di paternità, negli articoli del CO concernenti gli obblighi del datore di lavoro relativi al tempo libero e alle vacanze (art. 329–329f) andrà introdotta una disposizione che accordi ai padri il diritto a un congedo di paternità di almeno quattro settimane. Secondo l'articolo 122 capoverso 1 Cost., la legislazione nel campo del diritto civile compete alla Confederazione, che ha adempiuto tale compito emanando il Codice civile²⁶ e il CO.

Per quanto riguarda il versamento di un'indennità finanziaria durante il congedo, nella LIPG e nell'ordinanza del 24 novembre 2004²⁷ sulle indennità di perdita di guadagno (OIPG) dovranno essere introdotte nuove disposizioni che prevedano il versamento ai padri di un'indennità giornaliera durante il congedo di paternità. L'articolo 116 capoverso 3 Cost. stabilisce che la Confederazione istituisce un'assicurazione per la maternità. In virtù del medesimo la Confederazione ha la facoltà di estendere le prestazioni dell'assicurazione per la maternità prevedendo il versamento di IPG durante un congedo di paternità²⁸.

La Confederazione dispone dunque già oggi di una base costituzionale sufficiente, che le permetterebbe di introdurre un congedo di paternità legale finanziato tramite le IPG; la nuova disposizione costituzionale, però, la *obbligherebbe* a farlo.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

Il nostro Consiglio considera importante promuovere condizioni lavorative favorevoli alle famiglie, che includono anche la possibilità di beneficiare di un congedo di paternità. Un tale congedo può contribuire a 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. In tal modo entrambi i genitori possono assumere la loro parte dei compiti familiari, senza per questo essere costretti a sacrificare la loro attività lucrativa alla famiglia²⁹. Come i promotori dell'iniziativa, anche il nostro Consiglio ritiene che un congedo di paternità gioverebbe a tutti: padri, madri, coppie e figli. Di conseguenza, non è per principio contrario al congedo di paternità.

Tuttavia, respingiamo l'introduzione di un congedo di paternità legale, poiché esso comporterebbe oneri supplementari per l'economia e causerebbe notevoli problemi organizzativi alle imprese. Inoltre, riteniamo prioritario garantire un'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia adeguata ai bisogni,

²⁶ RS 210

²⁷ RS 834.11

²⁸ Consiglio federale (2013), pagg. 32–37

²⁹ Consiglio federale (2013), pag. 64

poiché essa ha un'importanza fondamentale per la conciliabilità tra famiglia e lavoro non soltanto nel periodo immediatamente successivo alla nascita del figlio, ma anche nei periodi prescolastico e scolastico. Queste misure presentano inoltre un rapporto costi-benefici più vantaggioso.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

4.2.1 Ripercussioni finanziarie

Basandosi sulle cifre presentate dal Consiglio federale nel 2013³⁰, i promotori dell'iniziativa hanno stimato i costi per l'introduzione del congedo di paternità a circa 380 milioni di franchi all'anno.

Secondo una stima attuale dell'UFAS, i costi di un congedo di paternità di quattro settimane finanziato tramite le IPG ammonterebbero a circa 420 milioni di franchi all'anno. Questo importo corrisponde a un tasso di contribuzione IPG pari allo 0,11 per cento. Per finanziare tale congedo, si dovrebbe pertanto aumentare il tasso di contribuzione IPG dall'attuale 0,45 allo 0,56 per cento. L'UFAS prevede che il progetto relativo al congedo di paternità entrerebbe in vigore nel 2021. Tenuto conto dell'attuale scenario dell'evoluzione demografica ed economica per i prossimi anni, con l'aumento del tasso di contribuzione IPG di 0,11 punti percentuali a partire da quel momento sarebbe garantito un risultato di ripartizione equilibrato delle IPG.

I costi a carico degli enti pubblici in quanto datori di lavoro sarebbero variabili, poiché la Confederazione, i Cantoni e i Comuni concedono ai loro dipendenti congedi di paternità di durata diversa (cfr. n. 2.2). La maggioranza dei datori di lavoro pubblici dovrebbe accordare un congedo di paternità più lungo rispetto a oggi. Essi dovrebbero sostenere solo in parte le conseguenti spese supplementari, poiché i lavoratori parteciperebbero pariteticamente al finanziamento del congedo.

Per quanto riguarda le spese a carico delle IPG, occorre ricordare che sono in corso tre progetti legislativi che prevedono indennità per l'assistenza ai figli e ai familiari finanziate tramite le IPG:

- la summenzionata introduzione di un'indennità in caso di adozione in adempimento dell'iniziativa parlamentare Romano 13.478 (cfr. n. 2.4; costi stimati: meno di 200 000 fr. all'anno);
- l'introduzione di un congedo di assistenza per le persone esercitanti un'attività lucrativa che hanno figli gravemente malati o infortunati nel quadro del Piano d'azione per il sostegno e lo sgravio delle persone che assistono i propri congiunti (costi stimati: a seconda del modello scelto, fino a 80 mio. fr. all'anno);
- l'adempimento della mozione della CSSS-S 16.3631 Versare più a lungo l'indennità di maternità in caso di soggiorno ospedaliero prolungato del neonato (costi stimati: 5,5 mio. fr. all'anno).

³⁰ Consiglio federale (2013), pag. 51

4.2.2 Riperussioni per le imprese e la competitività dell'economia svizzera

Il nostro Consiglio respinge il congedo di paternità richiesto dai promotori dell'iniziativa principalmente a causa dei costi che ne deriverebbero. L'aumento dei contributi paritetici IPG di 0,11 punti percentuali comporterebbe infatti oneri supplementari per i datori di lavoro.

L'introduzione di un congedo di paternità legale limiterebbe inoltre notevolmente la libertà organizzativa delle imprese.

L'introduzione facoltativa di un congedo di paternità a livello aziendale permette alle imprese di procurarsi un vantaggio competitivo nel reclutamento di lavoratori giovani e nella fidelizzazione dei collaboratori prima e dopo la nascita di un figlio. Da uno studio statunitense emerge che le imprese devono sostenere ingenti spese a causa dell'avvicendamento di personale. Le autrici indicano che l'adozione di misure a favore delle famiglie quali l'introduzione di un congedo parentale o un posto di lavoro flessibile possono contribuire a fidelizzare i collaboratori all'impresa e, di conseguenza, a ridurre i costi di avvicendamento del personale³¹. Nel *Manuale per le PMI «Lavoro e famiglia»* della SECO sono menzionati vantaggi analoghi derivanti dalla concessione di un congedo per motivi familiari: grado più elevato di lealtà nei confronti dell'azienda, di motivazione sul posto di lavoro, impegno e soddisfazione dei collaboratori, quota superiore di madri che continuano a lavorare e maggiore attrattività dell'impresa sul mercato del lavoro³². Gli esempi di imprese citati nel manuale mostrano che in Svizzera è senz'altro possibile anche per le piccole e medie imprese offrire un congedo di paternità.

Diversamente da un disciplinamento legale del congedo di paternità, una soluzione aziendale dà alle imprese la possibilità di gestire i costi delle regolamentazioni che vanno oltre il minimo legale. Se il doppio onere salariale durante il congedo è insostenibile per una piccola o media impresa, vi è per esempio la possibilità di accreditare giorni di vacanze supplementari mediante un'opzione salario-tempo che permette di convertire la tredicesima o gli straordinari in giorni di congedo³³. I salariati possono così esprimere le loro esigenze individuali e i datori di lavoro valutare le disponibilità dell'azienda al fine di concordare soluzioni su misura. Il nostro Consiglio è del parere che l'attuazione di un tale sistema pragmatico permetterebbe di garantire al meglio la creazione di condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie, tenendo conto al contempo delle svariate esigenze e possibilità delle imprese.

L'introduzione di un congedo di paternità legale porrebbe invece notevoli problemi organizzativi alle imprese, e in particolare alle PMI, in quanto limiterebbe considerevolmente la loro libertà di regolamentare in modo flessibile i congedi. Questo non vale soltanto per il congedo di paternità, ma anche per altre misure che concorrono a creare condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie. Un'impresa che, per esempio, preferisse ampliare l'offerta aziendale di servizi per la custodia di bambini comple-

³¹ Boushey e Glynn (2012), pag. 4

³² SECO (2016), pag. 41

³³ SECO (2016), pag. 42

mentare alla famiglia piuttosto che introdurre un congedo di paternità rischierebbe di dover rinunciare a farlo per motivi organizzativi o finanziari.

Il nostro Consiglio privilegia pertanto una regolamentazione contrattuale del congedo di paternità rispetto a una legale, poiché essa permetterebbe di tenere maggiormente conto della diversità delle esigenze dei vari settori professionali e delle parti contrattuali.

4.2.3 Ripercussioni sulla conciliabilità tra famiglia e lavoro

Negli anni scorsi il Consiglio federale ha pubblicato diversi rapporti in cui spiega che la sua priorità nell'ambito della politica familiare è il *miglioramento della conciliabilità tra famiglia e lavoro*³⁴.

Nel rapporto concernente il congedo di paternità e il congedo parentale (cfr. n. 2.3) il Consiglio federale ha indicato un ordine di priorità delle misure volte a promuovere la conciliabilità tra famiglia e lavoro. Pur riconoscendo che questi congedi rientrano tra le misure atte a migliorare tale conciliabilità per le giovani famiglie, ha dato la priorità alla garanzia di un'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola che sia adeguata ai bisogni, poiché essa ha un'importanza fondamentale non soltanto nel periodo immediatamente successivo alla nascita del figlio, ma anche nei periodi prescolastico e scolastico³⁵.

Anche gli sforzi che sta intraprendendo nel quadro dell'Iniziativa sul personale qualificato (IPQ) hanno lo scopo di *promuovere la custodia di bambini complementare alla famiglia*³⁶.

Al fine di migliorare l'offerta di tali servizi, il Consiglio federale e il Parlamento hanno adottato varie misure.

- Dal 1° febbraio 2003 è in vigore la legge federale del 4 ottobre 2002³⁷ sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Si tratta di un programma d'incentivazione, limitato nel tempo, volto a promuovere la creazione di posti supplementari per la custodia diurna di bambini, affinché i genitori possano conciliare meglio l'attività lavorativa o la formazione con i compiti familiari. Nei 15 anni trascorsi dall'entrata in vigore della legge federale, la Confederazione ha sostenuto la creazione di circa 57 400 nuovi posti di custodia con un investimento complessivo di 370 milioni di franchi³⁸. La Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) chiede di prorogare di ulteriori

³⁴ www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Comunicato stampa del Consiglio federale del 21 maggio 2015 «Maggiore sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia per migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro» (consultato il 27.2.2017); www.parlament.ch > 12.3144 e 01.3733 > Rapporto in adempimento dei postulati, pag. 55.

³⁵ Consiglio federale (2013), pag. 64

³⁶ www.personalequalificato-svizzera.ch > Lavoro e famiglia (consultato il 16.2.2018)

³⁷ RS 861

³⁸ Situazione al 1° febbraio 2018

quattro anni il programma d'incentivazione e di stanziare a tal fine 130 milioni di franchi. Il Consiglio federale rammenta che la competenza principale in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia spetta ai Cantoni e ai Comuni, mentre il ruolo della Confederazione è meramente sussidiario. Esso invita pertanto questi ultimi a sfruttare pienamente il loro margine di manovra e, dopo un programma della durata complessiva di 16 anni, a provvedere autonomamente a un'offerta adeguata ai bisogni. Per questo, nel suo parere del 16 maggio 2018 all'attenzione della CSEC-N, il Consiglio federale si è espresso contro la proroga di ulteriori quattro anni del programma d'incentivazione. Il Consiglio nazionale tratterà questo oggetto nella sessione estiva 2018.

- Il 29 giugno 2016, il Consiglio federale ha trasmesso alle Camere federali il messaggio concernente la modifica della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Il disegno di legge prevede l'introduzione di due aiuti finanziari supplementari che mirano, da un lato, a ridurre i costi della custodia complementare alla famiglia attraverso un maggiore sovvenzionamento dell'offerta e, dall'altro, ad adeguare maggiormente quest'ultima ai bisogni dei genitori. Per questi due nuovi tipi di aiuti finanziari il Consiglio federale ha chiesto lo stanziamento di un credito d'impegno di 100 milioni al massimo per una durata di cinque anni. Le Camere federali hanno approvato la modifica di legge il 16 giugno 2017³⁹. Le nuove disposizioni di legge e di ordinanza entrano in vigore il 1° luglio 2018.
- In base al diritto vigente, nella dichiarazione per l'imposta federale diretta possono essere dedotti al massimo 10 100 franchi per figlio per le spese comprovate per la cura dei figli da parte di terzi. A livello cantonale, la deduzione varia da 3000 a 20 400 franchi per figlio a seconda del Cantone. In un Cantone possono essere dedotte tutte le spese comprovate. Nell'ambito dell'imposta federale diretta i genitori dovranno avere la possibilità di dedurre dal loro reddito fino a 25 000 franchi per anno e per figlio. Il 9 maggio 2018 il Consiglio federale ha licenziato un messaggio in tal senso all'indirizzo del Parlamento.

Il nostro Consiglio intende mantenere il suo ordine di priorità, poiché ritiene che la garanzia di un'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola adeguata ai bisogni vada a beneficio delle giovani famiglie, ma anche dei genitori e dei figli nelle fasi della vita familiare successive alla nascita di questi ultimi. Tali servizi sono fondamentali per permettere sia ai padri che alle madri di conciliare la famiglia e l'attività lucrativa durante tutto il periodo in cui i loro figli hanno bisogno di essere accuditi.

Riteniamo quindi che, rispetto al congedo di paternità richiesto dai promotori dell'iniziativa, le misure volte a promuovere la custodia di bambini complementare alla famiglia contribuiscano in misura molto maggiore a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro, poiché sgravano le famiglie per un periodo nettamente più lungo, e inoltre presentino un rapporto costi-benefici più vantaggioso.

³⁹ FF 2017 3641

4.2.4 Ripercussioni sulla parità tra donna e uomo

In Svizzera, per quanto riguarda la partecipazione delle madri e dei padri al mercato del lavoro e il loro impegno nell'accudimento dei figli e nel lavoro domestico, si riscontrano notevoli differenze di genere. Nel caso delle coppie il cui figlio più giovane ha meno di sette anni, le madri dedicano circa 58 ore a settimana al lavoro familiare e domestico non retribuito, vale a dire quasi il doppio rispetto ai padri (33 ore). Questi ultimi dedicano invece molto più tempo al lavoro retribuito, ossia 38 ore a settimana contro le 14 ore delle madri⁴⁰.

C'è quindi da chiedersi quali ripercussioni avrebbe l'accettazione dell'iniziativa sulla ripartizione del lavoro retribuito e non retribuito tra i padri e le madri. L'introduzione del diritto legale a un congedo di paternità non basta a promuovere una ripartizione dei ruoli più egualitaria tra i due genitori. Il punto cruciale è che i padri devono far valere questo loro diritto. I risultati di studi scientifici condotti in Paesi che hanno già un'esperienza pluriennale con un congedo di paternità o parentale legale indicano quali sono i presupposti necessari affinché i padri esercitino il loro diritto al congedo: innanzitutto deve trattarsi di un diritto individuale non trasferibile all'altro genitore e l'indennità versata durante il congedo deve essere sufficiente e finanziata collettivamente⁴¹. Un altro fattore essenziale per la ripartizione del lavoro tra le madri e i padri è la durata prevista del congedo o la durata effettiva di fruizione. Studi scientifici condotti in altri Paesi rilevano un maggior impegno dei padri in favore della famiglia a partire da una durata di fruizione di due o quattro settimane⁴². L'iniziativa popolare chiede l'introduzione di un congedo di almeno quattro settimane riservato esclusivamente ai padri e prevede un elevato tasso di sostituzione del reddito da lavoro (80 %) mediante indennità di un'assicurazione sociale. Visti i risultati degli studi scientifici summenzionati, si può presumere che questa impostazione del congedo di paternità contribuirebbe a una ripartizione più egualitaria del lavoro familiare e domestico non retribuito tra le madri e i padri.

AmMESSO che la fruizione del congedo di paternità legale diventasse altrettanto scontata che quella del congedo di maternità, l'attuazione dell'iniziativa permetterebbe di ridurre le discriminazioni nei confronti delle donne in termini di assunzione, promozione, remunerazione e perfezionamento, in quanto il «rischio» di avere figli sarebbe meglio ripartito tra le madri e i padri.

⁴⁰ www.bfs.admin.ch/bfs/it/home.html > Attualità > Comunicati stampa > Comunicato stampa dell'UST dell'11 luglio 2017 «Lavoro non remunerato 2016. Aumenta la partecipazione degli uomini ai lavori domestici e familiari e quella delle donne al lavoro remunerato» (consultato l'11.4.2018)

⁴¹ Cfr. Valarino (2017), pag. 1

⁴² Cfr. Valarino (2017), pag. 3

4.3 Confronto internazionale

In altri Paesi, ai padri sono accordati i due tipi di congedo descritti qui di seguito⁴³.

Il *congedo di paternità* spetta di regola esclusivamente al padre. Solitamente deve essere preso poco dopo la nascita del figlio e ha lo scopo di permettere al padre di trascorrere più tempo con il neonato, la madre del bambino e gli eventuali altri figli.

Il *congedo parentale* è accordato sia alle madri che ai padri. Di regola questo congedo può essere preso solo dopo la conclusione di quello di maternità e mira a dare a entrambi i genitori la possibilità di prendersi cura del figlio. In alcuni casi i genitori possono scegliere se prendere l'intero congedo o solo una parte di esso sotto forma di riduzione del grado di occupazione.

In virtù della direttiva 2010/18/UE dell'8 marzo 2010⁴⁴, tutti gli Stati membri dell'Unione europea (UE) sono tenuti ad accordare un *congedo parentale* di almeno quattro mesi alle madri e ai padri esercitanti un'attività lavorativa dipendente. In base alla direttiva i lavoratori di ambo i sessi hanno il diritto individuale a un congedo parentale di almeno quattro mesi per la nascita o l'adozione di un figlio, affinché possano averne cura fino a una determinata età, non superiore a otto anni, che deve essere definita dagli Stati membri. Per incoraggiare una più equa ripartizione del congedo parentale tra i due genitori e motivare in particolare i padri a esercitare il loro diritto, in linea di principio il congedo non è trasferibile. Gli Stati membri possono sì prevedere che il congedo sia trasferibile, ma solo entro certi limiti: almeno uno dei quattro mesi è attribuito in forma non trasferibile, il che significa che il diritto si estingue se non viene esercitato (principio *use it or lose it*). La direttiva non sancisce né il diritto a indennità durante il congedo parentale né, se del caso, le relative modalità. Essa non è applicabile alla Svizzera.

Gli Stati membri dell'UE non hanno l'obbligo di prevedere un *congedo di paternità*. Il 26 aprile 2017 la Commissione europea ha proposto una serie di misure volte a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro⁴⁵. Essa raccomanda, tra l'altro, di introdurre il diritto a un congedo di paternità di almeno dieci giorni lavorativi. Inoltre, il livello dell'indennità dovrebbe essere almeno pari a quello dell'indennità in caso di congedo per malattia.

Tutti gli Stati membri dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), con l'unica eccezione della Svizzera, hanno introdotto il diritto legale a un congedo di paternità e/o a un congedo parentale⁴⁶.

⁴³ Cfr. Blum et al. (2017), pag. 5

⁴⁴ 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, GU L 68 del 18.3.2010, pag. 13.

⁴⁵ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, COM/2017/0253 final.

⁴⁶ www.oecd.org > OECD Home > Directorate for Employment, Labour and Social Affairs > Families and children > OECD Family Database > Public policies for families and children > Child-related leave (consultato il 19.2.2018)

4.3.1 **Regolamentazione del congedo di paternità nei Paesi confinanti con la Svizzera**

In *Germania* non esiste alcun congedo di paternità legale. Per i figli nati a partire dal 1° marzo 2017, in *Austria* è prevista la possibilità di accordare un sostegno finanziario (denominato «Familienzeitbonus für Väter») ai padri che si dedicano alla famiglia subito dopo la nascita di un figlio. Questo bonus di tempo per la famiglia deve essere preso durante i 91 giorni seguenti la nascita e dura da un minimo di 28 a un massimo di 31 giorni (senza interruzioni). Durante questo periodo è versata un'indennità di 22,60 euro al giorno. In *Francia* i padri che esercitano un'attività lucrativa dipendente hanno diritto a un congedo di paternità pagato di 11 giorni. Esso dà diritto a un'indennità pari al 100 per cento del salario, fino a un importo massimo di 86 euro al giorno, e deve essere preso entro quattro mesi dalla nascita del figlio. In *Italia* i padri esercitanti un'attività lucrativa dipendente sono tenuti a prendere un congedo di paternità pagato di quattro giorni, durante i quali percepiscono il 100 per cento del salario. Il diritto al congedo deve essere esercitato entro cinque mesi dalla nascita del figlio.

4.3.2 **Regolamentazione del congedo parentale nei Paesi confinanti con la Svizzera**

In *Germania* entrambi i genitori hanno diritto a un congedo parentale di 36 mesi ciascuno (denominato «Elternzeit»), che di regola deve essere preso durante i primi tre anni di vita del bambino. I genitori hanno diritto a un'indennità (denominata «Elterngeld») per un periodo di 12 o 14 mesi⁴⁷. Per principio, il diritto all'indennità può essere fatto valere solo durante i primi 14 mesi di vita del bambino. Di regola, l'indennità mensile corrisponde al 65–67 per cento del reddito precedente (da un minimo di 300 a un massimo di 1800 euro al mese).

Anche in *Austria* si fa una distinzione tra il congedo parentale («Elternzeit») e l'indennità finanziaria versata durante il congedo («Kinderbetreuungsgeld»). I genitori hanno complessivamente diritto a un congedo parentale di 24 mesi, che di regola deve essere preso durante i primi due anni di vita del bambino. Per quanto concerne l'indennità finanziaria, dal 1° marzo 2017 i genitori possono scegliere tra un'indennità forfettaria flessibile e un'indennità commisurata al reddito. L'indennità forfettaria può essere riscossa in modo flessibile per un periodo di 12–28 mesi dalla nascita del figlio in caso di fruizione da parte di un solo genitore e per 15–35 mesi in caso di fruizione da parte di entrambi i genitori. L'indennità forfettaria va da 14,53 a 33,88 euro al giorno, riducendosi con l'aumentare della durata di riscossione. I genitori esercitanti un'attività lucrativa possono anche optare per l'indennità commisurata al reddito. Se la riscuotono entrambi, essa è versata per al massimo 426 giorni a partire dalla nascita del figlio. Se invece è solo uno di loro a riscuoterla, la durata massima del versamento si riduce a 365 giorni. L'indennità commisurata al reddito

⁴⁷ Se il padre prende almeno due mesi di congedo, il diritto all'indennità è accordato per 14 anziché 12 mesi.

ammonta a circa l'80 per cento del reddito da lavoro netto, da un minimo di 33,88 a un massimo di 66 euro al giorno.

In *Francia* entrambi i genitori hanno diritto a un congedo parentale di al massimo 36 mesi ciascuno, durante il quale ricevono un'indennità sotto forma di importo forfettario mensile. La durata di versamento dell'indennità dipende dal numero di figli della famiglia, ma per principio è di al massimo 24 mesi. A seconda del grado di occupazione dei genitori e della composizione dell'economia domestica, l'indennità può andare da un minimo di 146 a un massimo di 641 euro al mese. Il congedo deve essere preso durante i primi tre anni di vita del bambino.

In *Italia* entrambi i genitori hanno diritto a sei mesi di congedo parentale ciascuno, che possono prendere fino al compimento del 12° anno di vita del figlio. Se entrambi i genitori esercitano il loro diritto, possono beneficiare complessivamente al massimo di 10 o 11 mesi di congedo parentale. Se il padre prende almeno tre mesi di congedo, il diritto all'indennità è accordato per 11 anziché 10 mesi. L'indennità corrisponde al 30 per cento del salario percepito prima dell'inizio del diritto ed è accordata solo per i figli di età inferiore a sei anni.

4.4 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

La Svizzera non ha concluso alcun trattato internazionale che le imponga di introdurre un congedo di paternità.

L'UE ha definito norme per il coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale allo scopo di agevolare la libera circolazione delle persone. La Svizzera partecipa a questo sistema di coordinamento dall'entrata in vigore, il 1° giugno 2002, dell'Accordo del 21 giugno 1999⁴⁸ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone. In virtù della Convenzione del 4 gennaio 1960⁴⁹ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) nella sua versione emendata, questo vale anche nelle relazioni tra la Svizzera e gli altri Stati membri dell'AELS. La Svizzera applica pertanto i regolamenti (CE) n. 883/2004⁵⁰ e n. 987/2009⁵¹.

⁴⁸ RS **0.142.112.681**

⁴⁹ RS **0.632.31**

⁵⁰ 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**.

⁵¹ 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**.

Il diritto dell'Unione europea non prevede un'armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Gli Stati membri possono definire autonomamente l'impostazione specifica dei loro sistemi, tenendo conto dei principi di coordinamento previsti dal diritto europeo. In virtù dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 883/2004, però, la Svizzera è tenuta a garantire ai cittadini di uno Stato dell'UE o dell'AELS la parità di trattamento rispetto ai cittadini svizzeri. Di conseguenza deve accordare a queste persone prestazioni in caso di maternità (e dovrebbe accordarle anche in caso di paternità), qualora le condizioni richieste siano adempiute, eventualmente tenendo conto dei periodi di assicurazione maturati in uno Stato dell'UE o dell'AELS (art. 6 regolamento [CE] n. 883/2004).

5 Conclusioni

Il nostro Consiglio concorda con i promotori dell'iniziativa sul fatto che un congedo di paternità gioverebbe a tutti: padri, madri, coppie e figli. Respinge però l'introduzione di un congedo di paternità legale di almeno quattro settimane finanziato tramite le IPG. I costi di questa nuova prestazione, stimati a 420 milioni di franchi all'anno, costituirebbero un onere supplementare per le imprese. Un tale congedo causerebbe inoltre notevoli problemi organizzativi a queste ultime, e in particolare alle piccole e medie imprese. Siamo pertanto del parere che l'introduzione di un congedo di paternità debba rimanere di competenza dei datori di lavoro o delle parti sociali.

Nell'ambito della politica familiare diamo la priorità a misure volte a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro, un obiettivo che perseguiamo anche nel quadro dell'IPQ, puntando in particolare su misure tese ad ampliare l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Diversamente da un congedo di paternità legale, queste misure contribuiscono a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro per le madri e per i padri non soltanto nel periodo immediatamente successivo alla nascita del figlio ma anche nelle fasi seguenti della vita familiare e inoltre presentano un rapporto costi-benefici più vantaggioso. È nostra intenzione mantenere questo ordine di priorità nella politica familiare, ragion per cui siamo contrari all'introduzione di un congedo di paternità legale.

Con il presente messaggio il nostro Consiglio propone pertanto alle vostre Camere di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia», senza presentare alcun controprogetto, né diretto né indiretto.

Bibliografia

Blum, S., A. Koslowski e P. Moss (a c.) (2017): International Review of Leave Policies and Related Research 2017, International network on leave policies and research; disponibile all'indirizzo www.leavenetwork.org > Leave Policies & Research > Review 2017 (consultato il 19.2.2018).

Boushey H. e Glynn S. J. (2012): There Are Significant Business Costs to Replacing Employees, disponibile all'indirizzo www.americanprogress.org/issues/economy/reports/2012/11/16/44464/there-are-significant-business-costs-to-replacing-employees/ (consultato il 27.2.2018).

Consiglio federale (2013): Congé de paternité et congé parental – Etat des lieux et présentation de divers modèles, rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Fetz 11.3492 Congedo parentale e previdenza familiare facoltativi del 6 giugno 2011, disponibile (in francese e in tedesco) all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Temi di politica sociale > Politica familiare > Conciliabilità tra famiglia e lavoro > Congedi legati alla nascita di un figlio > Rapporto concernente il congedo di paternità e il congedo parentale (consultato il 16.2.2018).

Segreteria di Stato dell'economia SECO (2016): Manuale per le PMI «Lavoro e famiglia» 2016 – Misure per la conciliabilità tra lavoro e famiglia nelle piccole e medie imprese, disponibile all'indirizzo www.seco.admin.ch > SECO > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Lavoro > Mercato del lavoro > Lavoro e famiglia (consultato il 16.2.2018).

Valarino I. (2017): «Bientôt un congé accessible aux pères en Suisse? Un éclairage des enjeux pour l'égalité entre femmes et hommes», in LIVES Impact, n. 4/2017, disponibile all'indirizzo www.lives-ncr.ch > Publications > Diffusion > Échange de connaissances > Lives Impact (Policy Briefs) (consultato l'11.4.2018).