



19.311 / 20.313 / 20.323 / 21.311

Iniziative cantonali

ZG. Mandato politico anche in caso di maternità. Modifica della legislazione federale

BL. Partecipazione a sedute parlamentari durante il congedo di maternità

LU. Donne in politica in congedo di maternità

BS. Adempimento del mandato parlamentare durante il congedo di maternità

Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati

del 22 agosto 2022

Compendio

La presente modifica di legge promuove la conciliabilità tra mandato parlamentare e maternità. L'adempimento del mandato politico di una parlamentare eletta dal Popolo non deve essere ostacolato dalla maternità.

Secondo la legge vigente, una parlamentare che partecipa a una seduta del Parlamento durante il suo congedo di maternità perde il diritto all'indennità di maternità anche per la sua attività professionale. Quest'aspetto va cambiato con una modifica della legge sulle indennità di perdita di guadagno.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Quadro giuridico

Secondo l'articolo 16c capoverso 1 della legge federale sulle indennità di perdita di guadagno (legge sulle indennità di perdita di guadagno, LIPG)¹ il diritto all'indennità di maternità inizia il giorno del parto e ha una durata di 98 giorni a decorrere dal suo inizio (art. 16d primo periodo LIPG). L'articolo 25 dell'ordinanza sulle indennità di perdita di guadagno², in combinato disposto con l'articolo 16d LIPG, stabilisce che il diritto all'indennità di maternità si estingue prima se la madre riprende un'attività lucrativa. Il legislatore voleva chiaramente che il congedo di maternità venisse sfruttato appieno, motivo per cui la ripresa dell'attività lucrativa porta all'estinzione del diritto anche se il lavoro viene ripreso soltanto parzialmente³.

In una decisione del 2013⁴ il Tribunale federale ha stabilito che la ripresa di un'attività lucrativa con un salario di poco conto (stato 2021: 2300.- CHF per anno civile, calcolato pro rata per il periodo del congedo di maternità) secondo l'articolo 34d capoverso 1 dell'ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS)⁵ non estingue il diritto all'indennità di maternità.

L'attività parlamentare è considerata un'attività lucrativa ai sensi della legislazione in materia di AVS, poiché vengono prelevati contributi sia sull'indennità per i lavori preparatori sia sulla diaria per la partecipazione a sedute e sessioni conformemente all'articolo 5 capoversi 1 e 2 della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)⁶ in combinato disposto con l'articolo 7 lettera i OAVS.

1.2 Normative e prassi a livello federale

Il membro delle Camere federali (parlamentare) riceve a titolo di retribuzione una diaria per ogni giorno di presenza a sedute del proprio Consiglio o di una commissione (art. 3 cpv. 1 legge sulle indennità parlamentari [LI])⁷. Dall'inizio del XXI secolo è in vigore la norma secondo cui le parlamentari in congedo di maternità continuano ad avere diritto alla diaria⁸. Secondo l'articolo 8a capoverso 3 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari⁹, in combinato disposto con l'articolo 3 capoverso 3 LI¹⁰, durante il congedo di maternità le parlamentari ricevono un importo pari al 100 per cento della diaria persa. Il calcolo della durata del congedo di maternità si basa sull'articolo 35a della legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (legge sul

1 RS 834.1

2 RS 834.11

3 FF 2002 6713, in particolare 6738; DTF 139 V 250 consid. 4.5 pag. 257

4 DTF 139 V 250 consid. 4.6 pag. 258.

5 RS 831.101

6 RS 831.10

7 RS 171.21

8 02.423 Iv. Pa. Normativa in materia di previdenza dei parlamentari

9 RS 171.211

10 RS 171.21

lavoro, LL)¹¹. Questa disposizione stabilisce che le puerpere non possono essere occupate durante le otto settimane dopo il parto; in seguito, e fino alla sedicesima settimana, possono esserlo solo con il loro consenso. Di conseguenza, il congedo di maternità di una parlamentare federale dura 16 settimane. Durante questo lasso di tempo, che partecipi o meno alle sedute, la parlamentare riceve un'indennità per la presenza alle sedute sotto forma di diaria.

Va comunque detto che il divieto di occupazione di otto settimane sancito nella legge sul lavoro non si applica alle parlamentari dato che non sottostanno a tale legge. Anche se le parlamentari continuano a ricevere una diaria durante il congedo di maternità e dal 2010 vengono menzionate nelle liste di voto come «scusate», la ripresa prematura della loro attività parlamentare comporta svantaggi. Infatti, con la ripresa dell'attività parlamentare il loro diritto all'indennità di maternità secondo l'articolo 16*b* LIPG si estingue e da quel momento decade anche per la loro attività lavorativa principale (16*e* LIPG). Ne è un esempio il caso della consigliera nazionale Kathrin Bertschy che, durante il suo congedo di maternità, ha partecipato a una seduta commissionale e alla sessione. In applicazione del diritto vigente la competente cassa di compensazione ha considerato estinto prematuramente il diritto all'indennità di maternità. Kathrin Bertschy ha impugnato questa decisione dinanzi al tribunale amministrativo del Cantone di Berna che ha respinto il suo ricorso nel luglio 2021. La consigliera nazionale ha in seguito impugnato la sentenza cantonale dinanzi al Tribunale federale. Con sentenza dell'8 marzo 2022¹² il Tribunale federale ha confermato che il diritto di una consigliera nazionale all'indennità di maternità si estingue prima se durante in congedo di maternità partecipa nuovamente ai lavori parlamentari. Concretamente il Tribunale federale stabilisce che l'attività politica comporta un ampio lavoro per il quale viene versato un indennizzo che deve essere considerato un reddito. È vero che l'attività politica non è in linea di principio finalizzata al guadagno di un reddito. Ciò non toglie che il mandato parlamentare della consigliera nazionale sia un'attività lucrativa ai sensi dell'articolo 16*d* capoverso 3 LIPG. La situazione non cambia neppure se si considera che per l'esercizio del mandato politico la consigliera nazionale non può farsi sostituire. L'indennità per l'attività parlamentare costituisce fondamentalmente un salario per il quale vanno pagati contributi secondo l'articolo 5 capoversi 1 e 2 LAVS in combinato disposto con l'articolo 7 lettera i OAVS. La ripresa del mandato politico estingue in toto il diritto all'indennità di maternità.

1.3 Esperienze fatte nei Cantoni

Come gli esempi dimostrano, in passato c'è stata incertezza su come affrontare la questione delle donne con cariche politiche che partecipano (o vogliono partecipare) alle sedute durante il congedo di maternità. A livello cantonale e comunale la legislazione federale non è stata interpretata in modo uniforme, il che ha portato ad approcci diversi. In un Cantone è stato per esempio consigliato a una parlamentare di non partecipare alle sedute per tutta la durata del congedo di maternità onde

¹¹ RS 822.11

¹² DTF 9C_469/2021

evitare problemi. In un altro caso, sempre nello stesso Cantone, per fare in modo che la partecipazione alla seduta non facesse estinguere il diritto all'indennità di maternità, si è trovata una soluzione in una zona grigia dal punto di vista legale. In un altro Cantone è stata cercata una possibilità di compensare finanziariamente l'indennità di maternità persa a causa della ripresa dell'attività parlamentare prima della fine del congedo di maternità. Questa soluzione non cambia però il fatto che, in base alla legislazione federale vigente, la partecipazione a una seduta parlamentare fa di per sé estinguere il diritto all'indennità di maternità. Altri esempi dimostrano che le parlamentari possono essere oggetto di critiche se si assentano per lunghi periodi soprattutto quando ci sono temi controversi e votazioni serrate. È evidente che l'attuale legislazione federale rende difficile alle madri svolgere il proprio mandato politico dopo la nascita di un figlio.

2 Genesi

2.1 Iniziative dei Cantoni di Zugo, Basilea Campagna, Lucerna e Basilea Città

Le iniziative dei Cantoni di Zugo, Basilea Campagna, Lucerna e Basilea Città (19.311, 20.313, 20.323 e 21.311) chiedono una modifica della legislazione federale affinché, dopo la nascita di un figlio, le donne in congedo di maternità possano adempiere i propri mandati politici a tutti i livelli legislativi federali, senza per questo perdere il diritto all'indennità di maternità e la protezione della maternità derivanti dall'attività professionale.

2.2 Esame preliminare delle Commissioni delle istituzioni politiche

Il 9 novembre 2020 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha esaminato le prime tre iniziative cantonali presentate dai Cantoni di Zugo, Basilea Campagna e Lucerna decidendo, con 11 voti contro 1 e un'astensione, di darvi seguito. L'8 aprile 2022 la Commissione ha dato seguito anche all'iniziativa del Cantone di Basilea Città con 11 voti favorevoli e 1 astensione.

La Commissione ritiene che la situazione attuale sia insoddisfacente ed è del parere che le disposizioni di diritto sociale non debbano impedire alle donne elette di esercitare il loro mandato in qualità di rappresentanti del Popolo. La situazione odierna è insoddisfacente non soltanto per le donne interessate, ma anche per l'istituzione che il Parlamento rappresenta e per gli elettori.

Il 21 gennaio 2021 la Commissione omologa del Consiglio nazionale (CIP-N) si è allineata alla decisione del 9 novembre 2020 della CIP-S all'unanimità e il 30 giugno 2022 alla decisione dell'8 aprile 2022 della CIP-S con 13 voti contro 3 e 1 astensione. Così facendo la CIP-N ha dato il via libera all'elaborazione di un progetto di atto normativo e di rapporto, un compito che spetta alla CIP-S in qualità di Camera prioritaria.

2.3 Attuazione del progetto da parte delle CIP

Nella seduta del 26 aprile 2021 la CIP-S ha preso atto del consenso espresso dalla Commissione omologa sulle prime tre iniziative cantonali e ha deciso come procede-

re in seguito. Già durante l'esame preliminare si è constatato che, per attuare le richieste delle iniziative cantonali, era necessario modificare la LIPG per fare in modo che la partecipazione volontaria alle sedute delle camere di parlamenti a livello federale, cantonale e comunale non facesse estinguere il diritto all'indennità di maternità, indipendentemente da un'eventuale indennità percepita. La Commissione ha così incaricato la sua segreteria e l'Amministrazione di sottoporle un progetto preliminare. Quest'ultimo è stato completato con la quarta iniziativa presentata dal Cantone di Basilea Città.

Il 22 agosto 2022 la Commissione ha adottato il suo progetto preliminare all'unanimità e lo ha posto in consultazione.

2.4 Varianti esaminate

2.4.1 Estensione ai membri degli esecutivi e/o dei giudiziari

La Commissione ha discusso in modo approfondito della possibilità di estendere questa eccezione ai membri degli organi esecutivi e/o giudiziari a livello federale, cantonale e comunale, così da consentire anche alle madri che fanno parte di tali organi di non perdere il diritto all'indennità di maternità nel caso partecipassero alle sedute delle camere.

I membri degli esecutivi vengono eletti da un organo o dal Popolo. Per loro non esiste un rapporto di lavoro. Non sottostanno pertanto alla legge sul lavoro e quindi neppure al divieto di occupazione di otto settimane (art. 35a LL). Negli organi esecutivi i membri si sostituiscono a vicenda.

I membri degli esecutivi presentano i loro dossier alle sedute governative. Questo richiede una preparazione che va oltre la semplice votazione a cui le parlamentari possono invece partecipare durante una seduta della camera. In pratica è quindi poco probabile che un membro del Governo partecipi soltanto sporadicamente alle sedute dell'esecutivo durante il congedo di maternità. L'attività governativa richiede un grande impegno, difficilmente conciliabile con il congedo di maternità. A dire il vero però tutte le iniziative cantonali che si vuole attuare mediante il presente progetto riguardano l'attività delle madri che fanno parte di un organo legislativo. Non sono noti problemi analoghi riscontrati dalle madri che ricoprono cariche in organi esecutivi.

I membri degli organi giudiziari impiegati a tempo pieno hanno in genere un rapporto di lavoro ma, essendo impiegati presso l'Amministrazione pubblica, appartengono a una cerchia di persone per le quali la legge sul lavoro non si applica. Lo stesso vale per i membri degli organi giudiziari impiegati a tempo parziale con o senza rapporto di lavoro. Il divieto di occupazione di otto settimane (art. 35a LL) non si applica pertanto in modo diretto a questa cerchia di persone.

Tuttavia, l'estensione dell'eccezione ai membri degli organi giudiziari potrebbe entrare in conflitto con alcune leggi cantonali sul personale applicabili ai membri degli organi giudiziari impiegati a tempo pieno. In certi casi tali leggi prevedono un divieto di occupazione di otto settimane dopo il parto o dichiarano applicabile il divieto sancito dalla legge sul lavoro. Inoltre, la maggior parte dei membri degli organi giudiziari ha un rapporto di lavoro, per cui una disparità di trattamento rispet-

to ad altre madri con un contratto di lavoro di diritto pubblico sarebbe difficilmente giustificabile.

A questo si aggiunge che non vi è alcun diritto ad avere un determinato corpo giudicante e non è quindi necessario che la madre interrompa il suo congedo di maternità per garantire il funzionamento dell'autorità giudiziaria. Secondo la giurisprudenza è ammessa una modifica della composizione del corpo giudicante caso per caso, per esempio se un membro di un tribunale non è in grado di svolgere il suo mandato a causa di una lunga malattia (cfr. sentenza del Tribunale federale 6P.102/2005 del 26 giugno 2006 consid. 2.2, in: ZBl 108/2007, pag. 44).

Estendere l'eccezione ai membri di organi esecutivi e/o giudiziari potrebbe suscitare richieste di eccezioni per altri settori, per esempio per i lavoratori indipendenti. L'apertura ad altri settori porterebbe però a un indebolimento delle disposizioni della LIPG, che prescrive chiaramente che il diritto all'indennità si estingue se durante il congedo di maternità la madre riprende l'attività lavorativa.

Ogni eccezione porta a una disparità di trattamento tra le persone per le quali vige l'eccezione e le altre madri lavoratrici. Se è possibile una supplenza, la disparità di trattamento tra le madri che hanno un mandato politico oneroso e le madri che esercitano un'attività lavorativa con un carico di lavoro elevato è difficilmente giustificabile.

La Commissione è chiaramente dell'opinione che questa eccezione non possa portare a un indebolimento della protezione della maternità giacché è un compito imprescindibile della comunità statale. Il congedo di maternità serve tra l'altro a garantire questa protezione. Pertanto, la cerchia di persone che hanno diritto a tale eccezione va mantenuta il più possibile ristretta.

2.4.2 Estensione a tutte le donne

È stata scartata anche l'idea di introdurre questa norma per tutte le donne, quindi non soltanto per quelle con un mandato politico. Questo perché le madri che sottostanno alla legge sul lavoro non possono essere occupate durante le otto settimane dopo il parto; in seguito, e fino alla sedicesima settimana, possono esserlo solo con il loro consenso (art. 35a cpv. 3 LLJ). Il congedo di maternità è strettamente connesso con il divieto di occupazione e con il concetto di vacanza come riposo e possibilità di dedicarsi al figlio. La Commissione sottolinea che la protezione della maternità e l'assicurazione per la maternità sono grandi successi che vanno apprezzati e non indeboliti.

2.4.3 Riduzione proporzionale dell'indennità di maternità

Si è discusso anche di un sistema nel quale l'indennità di maternità verrebbe ridotta in proporzione al grado di occupazione che la madre riprende anzitempo. Oltre che per gli argomenti sopraccitati relativi alla protezione della maternità, questa soluzione non può essere introdotta per altri svariati motivi: le casse di compensazione, cui compete l'attuazione dell'indennità di maternità, non sono a conoscenza del grado di occupazione delle persone e non possono neppure verificarlo. Non esiste neppure

una distinzione tra attività principale e accessoria; a essere determinate è unicamente se la persona lavora come indipendente, dipendente o è senza attività lucrativa. A questo si aggiunge il fatto che, di norma, per il mandato politico non viene definito un grado di occupazione e che vigono regole diverse per quanto riguarda le forme d'indennità per questo tipo di mandato (retribuzione annua e/o diaria). Le casse di compensazione non dispongono di un sistema in grado di ridurre l'indennità di maternità in proporzione all'attività lucrativa esercitata. Inoltre, poiché il versamento dell'indennità di maternità è un'attività di massa, dover ridurre l'indennità in proporzione al mandato politico esercitato comporterebbe un onere elevato per le casse di compensazione.

3 Puntii essenziali del progetto

La legislazione vigente prevede che il diritto all'indennità di maternità si estingua il giorno della ripresa dell'attività lucrativa, indipendentemente dal grado di occupazione. Come già menzionato, ai sensi del diritto sulle assicurazioni sociali il mandato parlamentare è considerato un'attività lucrativa. Ne consegue che una parlamentare perde il diritto all'indennità di maternità secondo l'articolo 16*b* LIPG anche per la sua attività principale se durante il congedo di maternità partecipa a sedute parlamentari anche soltanto sporadicamente.

L'obiettivo del presente progetto è migliorare la conciliabilità tra mandato parlamentare e maternità. Questa norma istituisce volutamente una disparità di trattamento tra le parlamentari e le altre madri che lavorano¹³. Una differenza però giustificata dal fatto che a una parlamentare eletta dal Popolo non può essere impedito, a causa della maternità, di adempiere il mandato politico conferitole dal Popolo. Di norma un'esponente politica non può farsi sostituire da un'altra persona alle sedute della camera perché nella maggior parte dei casi la supplenza alla camera non è prevista¹⁴. Per le sedute di commissione questa possibilità invece esiste, salvo alcune eccezioni¹⁵. La situazione odierna è insoddisfacente non soltanto per le donne interessate, ma anche per gli elettori i cui interessi non possono essere garantiti se la parlamentare da loro eletta non può votare. Per di più non giova al Parlamento quale istituzione. In Svizzera l'attività parlamentare non viene svolta come attività principale e le parlamentari hanno perlopiù un'altra attività professionale. Non è ammissibile che perdano l'indennità di maternità cui hanno diritto in relazione alla loro attività professionale.

Per questo motivo la partecipazione delle parlamentari alle sedute delle camere a tutti i livelli federali non deve portare all'estinzione del diritto all'indennità di ma-

¹³ 18.4390 Ip. Arslan. Perdita dell'indennità di maternità in caso di partecipazione a sedute parlamentari.

¹⁴ Nei Cantoni di Ginevra, Grigioni, Giura, Neuchâtel e Vallese è prevista la possibilità di farsi sostituire.

¹⁵ A livello federale non è prevista la supplenza per i membri della Commissione della gestione, di una Commissione parlamentare d'inchiesta o delle loro sottocommissioni (art. 18 del Regolamento del Consiglio nazionale; art. 14 del Regolamento del Consiglio degli Stati).

ternità. La presente modifica di legge adegua di conseguenza le disposizioni pertinenti della LIPG.

La perdita di guadagno durante il congedo di maternità e di paternità è indennizzata in entrambi i casi attraverso l'indennità di perdita di guadagno (IPG); i congedi in sé sono invece strutturati in modo diverso. Il congedo di maternità inizia direttamente il giorno del parto, dura 14 settimane e può essere preso soltanto in blocco (art. 329f CO). Le due settimane di congedo di paternità possono invece essere prese in blocco, in settimane o in giorni (art. 329g CO). I parlamentari che desiderano usufruire di un congedo di paternità possono quindi farlo nei giorni in cui non devono partecipare alle sedute delle camere. Le madri non hanno questa flessibilità. Per questo motivo la normativa proposta è circoscritta all'indennità di maternità.

4

Commento all'articolo

Legge sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG)

Art. 16d cpv. 3

La partecipazione di una madre, durante il congedo di maternità, a sedute delle camere di parlamenti a livello federale, cantonale o comunale non è più considerata una ripresa dell'attività lucrativa ai sensi del capoverso 3, che perciò viene adeguato. Di conseguenza, la partecipazione a sedute delle camere non porta all'estinzione prematura del diritto all'indennità di maternità secondo l'articolo 16b. Questa norma vale indipendentemente da un'eventuale indennità che la madre percepisce per la sua partecipazione (retribuzione annua e/o diaria). Allo stesso modo è indifferente se la carica politica è esercitata come attività accessoria oppure principale.

Una minoranza (Caroni, Bauer, Chiesa, Minder) desidera introdurre questa eccezione per le sedute delle camere e delle commissioni per le quali non è prevista una supplenza.

Come la normativa prevista nel progetto preliminare, questa variante riguarderebbe soltanto le madri attive in organi legislativi. Sarebbe tuttavia applicata sia per le sedute delle camere sia per quelle delle commissioni, qualora per tali sedute non fosse prevista alcuna supplenza. Le madri in questione dovrebbero presentare alla cassa di compensazione, assieme alla richiesta d'indennità di maternità, uno scritto in cui l'organo competente attesta che non è prevista la supplenza per le sedute alle quali hanno partecipato. Questo perché le casse di compensazione non sanno se le madri in questione possono essere sostituite per l'attività politica. Nel contesto dell'attività di massa legata al versamento delle indennità di maternità, l'onere di effettuare i relativi controlli non può ricadere sulle casse di compensazione. Tanto più che in Svizzera a livello cantonale e in particolare a livello comunale vigono sistemi eterogenei per quanto riguarda le supplenze per i mandati legislativi.

La normativa prevista dal progetto preliminare e quella proposta dalla minoranza perseguono lo stesso obiettivo: l'eccezione deve valere soltanto per le sedute per le quali non è ammessa una supplenza. L'obiettivo viene ampiamente raggiunto (perlomeno a livello federale e cantonale) con entrambe le normative. La supplenza

durante le sedute delle camere non è ammessa a livello federale e neppure nella maggior parte dei Cantoni. La normativa prevista dal progetto preliminare, però, sarebbe in definitiva più semplice e comprensibile dal punto di vista dell'applicazione, perché non sarebbe necessario presentare né verificare la conferma dell'impossibilità di farsi sostituire. Secondo la minoranza la sua variante è più coerente in quanto non fa una distinzione tra lavori in seduta plenaria o in seno a una commissione ma si basa indistintamente sulla possibilità o meno della parlamentare di farsi sostituire alle sedute.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni finanziarie sulle indennità di perdita di guadagno

Attualmente non sono disponibili dati al riguardo. Non è nemmeno possibile effettuare una valutazione effettiva dei costi, che però dovrebbero essere marginali dato che a essere toccate dalla normativa sono soltanto le madri che, durante il congedo di maternità, svolgono un mandato politico a livello nazionale, cantonale o comunale.

5.2 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni

Le prestazioni delle indennità di perdita di guadagno (IPG) sono finanziate mediante contributi paritetici versati dagli assicurati e dai datori di lavoro. La Confederazione e i Cantoni partecipano così soltanto in veste di datori di lavoro al finanziamento delle IPG.

Si può presupporre che la modifica abbia soltanto ripercussioni minime sui processi amministrativi degli organi di esecuzione. Non porterà a un aumento significativo del carico di lavoro e i compiti aggiuntivi potranno essere sbrigati con il personale esistente. Rispetto alla versione del progetto preliminare la proposta di minoranza è leggermente più onerosa, perché le casse di compensazione devono controllare se le madri in questione hanno presentato lo scritto a conferma dell'impossibilità di farsi sostituire alle sedute. In taluni casi queste conferme dovrebbero inoltre essere sollevate.

5.3 Ripercussioni sulla società

La nuova disposizione è applicabile soltanto alle madri che esercitano un mandato parlamentare durante il congedo maternità. Quest'eccezione non si applica invece alle madri che desiderano riprendere prematuramente la loro attività lucrativa durante il congedo di maternità.

