



Congedo parentale e indennità parentale

Un modello della COFF per la Svizzera



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI
Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF

Congedo parentale e indennità parentale

Un modello della COFF per la Svizzera

Contenuto

Introduzione	5
I Congedo parentale in Svizzera: modello proposto dalla COFF	6
1 Elementi fondamentali dei sistemi di congedo e indennità parentale	7
1.1 Condizioni di diritto	7
1.2 Durata, periodo e frazionamento della fruizione	9
1.3 Ammontare dell'indennità parentale	10
1.4 Rapporto con altre prestazioni sociali	11
1.5 Diritti prima, durante e dopo il congedo parentale	11
2 Stima dei costi	12
2.1 Identificazione e validazione del campione da analizzare	12
2.2 Differenziazione dell'analisi secondo il sesso, la condizione occupazionale e l'ordine di nascita del figlio	13
2.3 Proiezione provvisoria a scopo di verifica attraverso il confronto con le cifre note dell'assicurazione maternità	14
2.4 Proiezione dei costi per i tre modelli di congedo e indennità parentale	15
2.4.1 Stima dei costi del modello COFF	15
2.4.2 Stima dei costi del modello tedesco	19
2.4.3 Stima dei costi del modello islandese	21
3 Finanziamento	21
3.1 Finanziamento tramite le indennità di perdita di guadagno (IPG)	21
3.2 Finanziamento mediante l'imposta sul valore aggiunto	22
4 Conclusione	23
II La posizione della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF)	24

Introduzione

Il contesto familiare è di fondamentale importanza per la crescita dei bambini piccoli. La prima infanzia è considerata il periodo «in cui si gettano le basi che avranno effetti duraturi e significativi per l'intero sviluppo intellettuale e socio-emotivo del bambino. La famiglia continua a essere il luogo in cui i bambini, soprattutto nei primi sei anni di vita, trascorrono la maggior parte del tempo e in cui fanno le esperienze più formative» (Viernickel/Simoni 2008, p.22).

Per lo sviluppo del bambino è centrale instaurare un legame sicuro e affidabile con le persone di riferimento primarie. Affinché ciò riesca, i genitori devono poter dedicare tempo sufficiente ai loro figli, i quali traggono beneficio da un legame stretto con entrambi i genitori.

Nel modello di famiglia tradizionale sono le madri a lasciare il lavoro per dedicarsi al figlio o ai figli e alla casa. Ma un numero crescente di madri rimane nel mondo del lavoro, vuoi per motivi finanziari, vuoi per mantenere l'indipendenza economica, vuoi perché ravvisa nel lavoro un valore intrinseco.

Il congedo parentale consente ai genitori di interrompere temporaneamente l'attività lavorativa, senza doverlo abbandonare del tutto, e permette anche ai padri di trascorrere più tempo con i figli.

La Commissione federale per le questioni familiari (COFF) ha esaminato la possibilità di un congedo parentale per la Svizzera, giungendo alla conclusione che esso è in grado di sostenere i genitori nella vita quotidiana e i figli nella crescita. Con la presente pubblicazione la COFF desidera fornire le basi per la discussione di questa idea, facendo una panoramica dell'attuale dibattito politico e tecnico e presentando, infine, una proposta per l'articolazione concreta di un congedo parentale.

Nella prima parte della pubblicazione viene presentato un modello elaborato dal BASS (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien) per incarico della COFF. I vari capitoli si occupano degli elementi fondamentali di un sistema di congedo e indennità parentale, delle stime dei costi e delle possibilità di finanziamento. Nella seconda parte viene riassunta la posizione della COFF.

Questa versione in italiano è una sintesi del testo completo pubblicato in tedesco e in francese.



Photo: Lev Dolgachov/istockphoto.com

I Congedo parentale in Svizzera: modello proposto dalla COFF

Esiste un modello d'indennità per congedo parentale (indennità parentale) realisticamente attuabile in Svizzera? Quanto verrebbe a costare?

Per rispondere a questi interrogativi, il presente studio confronta l'impostazione e le implicazioni finanziarie del modello proposto dalla COFF (che si ispira al modello già applicato a Ginevra; v. cap. 3.2.3) con il sistema di congedo e indennità parentale di Germania e Islanda. Il modello COFF è stato elaborato dal Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) per incarico della Commissione.

Il sistema tedesco è di stampo piuttosto classico: esso prevede un periodo di fruizione prolungato (12 mesi), ma copre soltanto due terzi della perdita di guadagno ed è utilizzato soprattutto dalle madri. Il modello islandese, il più paritario, abbina il congedo maternità al congedo parentale e accorda sia alle madri che ai padri un diritto individuale di tre mesi. A questi se ne aggiungono altri tre, di cui possono usufruire, a scelta, i padri o le madri. Il congedo pa-

rentale è pertanto più breve, ma l'indennità copre la perdita di guadagno in misura superiore, ossia all'80 per cento. In Islanda, i padri vanno in congedo parentale molto più spesso che in Germania. Nelle sezioni seguenti sono presentati gli elementi fondamentali dei tre modelli (cap. 4.1), le stime dei costi (cap. 4.2) e due varianti di finanziamento (cap. 4.3).

1 Elementi fondamentali dei sistemi di congedo e indennità parentale

Nel concepire un sistema di congedo e indennità parentale, occorre definire i seguenti parametri:

- condizioni di diritto,
- durata, periodo e frazionamento della fruizione,
- ammontare dell'indennità parentale,
- coordinamento con altre prestazioni sociali (compreso il congedo di maternità/paternità).
- diritti prima, durante e dopo il congedo parentale (p. es. garanzia del posto di lavoro).

Le sezioni seguenti descrivono singolarmente questi elementi, che sono importanti non soltanto per la loro incidenza finanziaria ma anche per le loro ripercussioni sul tasso di fruizione delle prestazioni e sull'effettiva possibilità di ripartire paritariamente i ruoli tra i sessi.

1.1 Condizioni di diritto

Chi ha diritto al congedo e all'indennità parentale? In linea di massima, queste prestazioni si distinguono da quelle dell'assicurazione maternità per il fatto che sono accessibili a entrambi i genitori. Secondariamente, in molti Paesi esse sono previste non soltanto alla nascita di figli propri ma anche in caso di adozione. Un altro aspetto da chiarire sono i rispettivi diritti dei genitori che non vivono in comunione domestica. E la lista continua: il diritto a questa prestazione sociale va concesso a tutti i genitori o soltanto a quelli che lavorano, poiché solo essi subiscono una perdita di guadagno? Il diritto al congedo e all'indennità parentale decade, se dopo la nascita si intraprende un'attività a tempo parziale? Concretamente vanno pertanto chiariti i punti seguenti:

Comunione domestica dei genitori: la condizione per il diritto al congedo e all'indennità parentale è che entrambi i genitori vivano con il figlio in un'abitazione comune? Il modello tedesco prevede questa condizione, mentre il modello islandese e quello della COFF prevedono il diritto al congedo parentale anche per il genitore che non vive in comunione domestica, a condizione che durante il periodo in questione accudisca il figlio in misura sostanziale. In questo caso il criterio è l'affidamento. Se il richiedente non ha l'affidamento del figlio, è necessaria l'autorizzazione della persona che lo detiene. Con la sua autorizzazione può usufruire del congedo parentale anche il/la nuovo/a partner dell'altro genitore, che assume il ruolo di genitore sociale all'interno della famiglia ricostituita. Tutti i modelli prevedono inoltre il diritto al congedo e all'indennità parentale in caso di adozione, al fine di agevolare la neonata convivenza. La tabella seguente riassume i principali elementi dei tre modelli:

	Modello COFF	Islanda	Germania
Comunione domestica	no	no	sì
Affidamento del figlio	sì	sì	no
Diritto al congedo/all'indennità per il patrigno/la matrigna o il genitore biologico senza affidamento se la persona che ha l'affidamento vi acconsente	sì	sì	no*
Adozione	sì	sì	sì

*Conformemente all'articolo 1 capoverso 4 della legge federale tedesca sull'indennità e il congedo parentale «i parenti fino al terzo grado e i loro coniugi o partner» hanno diritto all'indennità parentale soltanto se i genitori non possono accudire il figlio «per causa di grave malattia, grave disabilità o decesso».

Attività lucrativa prima della nascita del figlio: a seconda dell'obiettivo perseguito con il congedo e l'indennità parentale, il diritto alle prestazioni può essere circoscritto alle persone che esercitavano un'attività lucrativa prima della nascita del figlio. In tal caso, l'indennità parentale non serve a proteggere dal rischio di povertà ma funge da reddito sostitutivo. Qualora sia prevista questa condizione, occorre interrogarsi sulla definizione di attività lucrativa. Sono riconosciute anche le attività lucrative indipendenti e, se sì, quali sono le modalità di calcolo? Qual è il periodo di riferimento per l'adempimento del requisito minimo? Hanno diritto all'indennità anche i disoccupati? Nei tre modelli esaminati, questi aspetti sono disciplinati come segue:

	Modello COFF	Islanda	Germania
Lavoratori salariati	sì	sì	sì
Lavoratori indipendenti	sì (salario soggetto all'obbligo contributivo AVS)	sì	sì
Disoccupati registrati	sì	sì	sì
Persone inoccupate senza diritto all'indennità di disoccupazione	no/quale variante	sì	sì
Persone non attive	no/quale variante	sì	sì
Persone che svolgono una formazione a tempo pieno	no/quale variante	sì	sì
Definizione di attività lucrativa/ periodo di riferimento	5 mesi zu 9 prima della nascita	6 mesi prima della nascita	12 mesi prima della nascita

Attività lucrativa durante il congedo parentale: il sistema deve definire anche le ripercussioni dell'esercizio di un'attività lucrativa a tempo parziale sul diritto alle prestazioni. È permesso lavorare a tempo parziale? Se sì fino a che percentuale lavorativa? Nell'assicurazione maternità svizzera, per esempio, il diritto all'indennità di maternità decade non appena la madre riprende l'attività lucrativa, anche soltanto a tempo parziale. Il Legislatore vuole infatti

manifestamente che durante le 14 settimane successive al parto la madre non eserciti alcuna attività lucrativa. Un'altra questione è se il lavoro a tempo parziale sia un diritto che può essere fatto valere nei confronti del datore di lavoro o se invece sia necessario l'accordo di quest'ultimo. E in caso di lavoro a tempo parziale, l'indennità parentale è versata per un periodo proporzionalmente più lungo sotto forma di indennità complementare oppure il diritto alle prestazioni non percepite decade? Il sistema tedesco, per esempio, consente l'esercizio di un'attività a tempo parziale e copre l'eventuale perdita di guadagno, ma la durata di fruizione resta invariata. Questo fatto scoraggia la ripresa del lavoro, poiché una parte dell'indennità va perduta. I modelli di congedo parentale scandinavi, invece, prevedono il diritto a un determinato numero di giorni o mezza giornate pagati, sicché in caso di attività a tempo parziale la durata di fruizione dell'indennità si allunga proporzionalmente. Questo modello non penalizza chi svolge un'attività a tempo parziale e offre quindi una maggiore libertà di scelta ai genitori. La tabella seguente riassume i principali elementi dei tre modelli:

	Modello COFF	Islanda	Germania
Possibilità di lavorare a tempo parziale	sì	sì	sì
Numero massimo di ore settimanali	33,6	indefinito	30
Diritto al lavoro a tempo parziale	no	no	in parte
Prolungamento della durata complessiva di fruizione in caso di lavoro a tempo parziale	sì	sì	no

Ripartizione tra la madre e il padre: del congedo parentale individuale può fruire unicamente l'avente diritto. Se invece il diritto è comune a entrambi i genitori, essi possono scegliere liberamente chi dei due prenda il congedo. Il sistema di congedo e indennità parentale può prevedere ulteriori condizioni, per esempio la fruizione di un periodo minimo di congedo da parte del padre per avere diritto a una determinata durata delle prestazioni. L'obiettivo principale della concessione di diritti individuali e condizionali è promuovere la parità dei sessi agevolando e incoraggiando la fruizione del congedo parentale anche da parte dei padri.

	Modello COFF	Islanda	Germania
Diritto individuale della madre	4 settimane	3 mesi	no
Diritto individuale del padre	4 settimane	3 mesi	no
Diritto comune	16 settimane	3 mesi	12 mesi
Diritto condizionale	no	no	2 mesi*

* Se il reddito lavorativo subisce una riduzione per almeno due mesi, per esempio nel caso in cui il padre fruisca del congedo e dell'indennità parentale per due mesi.

Ripercussioni sul tasso di fruizione e sulla ripartizione dei ruoli

Mentre il sistema del congedo maternità non prevede la possibilità di lavorare a tempo parziale, dal momento che il suo scopo è anche quello di preservare la salute della madre, il sistema del congedo parentale non la esclude affatto. È infatti risaputo che un'interruzione prolungata dell'attività lavorativa per ragioni familiari ha ripercussioni molto più negative sulle opportunità di carriera che non un periodo temporaneo di attività a tempo parziale, il quale permette una ripresa dell'attività graduale e adeguata alle esigenze del figlio. Questa regolamentazione è favorevole anche agli uomini, poiché l'ipotesi che un padre riduca la sua percentuale lavorativa per dedicarsi maggiormente alla cura del figlio è più probabile di quella che egli cessi completamente l'attività per un certo periodo.

L'esperienza internazionale mostra inoltre che i padri vanno in congedo paternità soltanto se il diritto è individuale o condizionale e verrebbe quindi a cadere se non lo esercitassero. Questa situazione non è necessariamente dovuta a un disinteresse degli uomini. La perdita di guadagno può essere disincentivante, soprattutto se l'ammontare dell'indennità parentale è basso e limitato da un tetto massimo. Talvolta è il datore di lavoro a dimostrarsi poco cooperativo, altre volte sono gli uomini a temere conseguenze per la propria carriera professionale. Il sostegno specifico ai padri è pertanto pienamente giustificato. La fruizione di una parte delle prestazioni anche da parte dei padri contribuirebbe oltretutto a ridurre le discriminazioni strutturali di cui sono oggi vittima le donne sul mercato del lavoro. I datori di lavoro dovrebbero infatti prevenire per tutti i loro dipendenti l'eventualità di «pause familiari».

1.2 Durata, periodo e frazionamento della fruizione

Ogni sistema deve definire la durata della fruizione del congedo e dell'indennità parentale, il periodo entro il quale può essere esercitato il diritto e le possibilità di frazionamento delle prestazioni:

- Durata: durata massima del diritto.
- Periodo: limite temporale entro il quale può essere esercitato il diritto alle prestazioni per le quali è prevista la possibilità di scegliere il momento della fruizione. Il periodo di fruizione corrisponde pertanto all'inizio e al termine ultimo di scadenza del diritto.
- Frazionamento: possibilità di ripartire in modo flessibile il congedo e l'indennità parentale nei limiti del periodo e della durata di fruizione previsti. Gli aspetti da definire sono tre: 1) il congedo parentale deve essere preso in blocco o può essere frazionato? Nel secondo caso, il frazionamento delle prestazioni è un diritto o è necessario l'accordo del datore di lavoro? 2) La madre e il padre possono prendere congedo simultaneamente o soltanto consecutivamente? E se la madre non lavora, il padre può andare in congedo? 3) In caso di nascita di un nuovo figlio, che ne è delle prestazioni di cui non si è ancora fruito?

Ripercussioni sul tasso di fruizione e sulla ripartizione dei ruoli

Più il sistema è flessibile, maggiore è la probabilità di riuscire a conciliare le esigenze della famiglia e del datore di lavoro e quindi di fruire effettivamente delle prestazioni. Lo scopo del congedo parentale non è però quello di offrire vacanze supplementari ai genitori. Per questa ragione, il modello COFF limita la possibilità di fruizione simultanea delle prestazioni alle seguenti circostanze:

- entrambi i genitori lavorano a tempo parziale durante il periodo di fruizione;
- il padre fruisce del congedo e dell'indennità parentale in concomitanza con il congedo maternità;
- il/la partner del genitore che fruisce del congedo e dell'indennità parentale è una persona inoccupata senza diritto all'indennità di disoccupazione o una persona non attiva.

	Modello COFF	Islanda	Germania
Durata di fruizione massima	24 settimane	9 mesi	14 mesi
Periodo di fruizione	Dalla nascita fino all'inizio della scuola dell'obbligo	Dalla nascita fino ai 18 mesi	Dalla nascita fino alla fine del 3° anno; con accordo datore di lavoro fino fine 8° anno
Possibilità di frazionare le prestazioni	sì	sì	sì
Diritto di frazionare le prestazioni	no	no	due parti
Fruizione simultanea da parte di entrambi i genitori	solo se entrambi lavorano a tempo parziale	sì	sì
Un genitore può prendere il congedo, se l'altro non esercita un'attività lucrativa?	sì	sì	sì
Il diritto alle prestazioni residue decade in caso di nascita di un ulteriore figlio?	no	no	no
Prolungamento della durata di fruizione in caso di parto plurimo	no	+ 3 mesi	no*

* In Germania non è previsto il prolungamento della durata del congedo ma il versamento di un bonus in denaro (v. cap. 1.1.3).

1.3 Ammontare dell'indennità parentale

Per definire l'ammontare dell'indennità parentale occorre innanzitutto decidere se la prestazione debba dipendere dal reddito (finalità: reddito sostitutivo) o dal bisogno (finalità: prevenzione del rischio di povertà) oppure essere versata quale importo forfettario (finalità: indennizzo di prestazioni familiari). Non bisogna scordare, però, che la maggior parte dei sistemi d'indennità parentale esteri non si attiene rigorosamente a uno solo di questi principi, ma presenta sia una componente legata al bisogno e al reddito che una componente forfettaria. Il sistema tedesco ne è un perfetto esempio: in Germania per i redditi inferiori a un limite minimo e quelli superiori a un limite massimo vale il principio del bisogno, ragion per cui sono previste un'indennità forfettaria minima e massima. Per i redditi compresi entro questi limiti, invece, l'indennità è calcolata in funzione del reddito. Nel dettaglio, vanno chiariti gli aspetti seguenti:

- Tasso di sostituzione del reddito: percentuale del reddito coperta dalle prestazioni. Analogamente al modello norvegese, quello della COFF prevede una possibilità di scelta: invece di ricevere la normale prestazione sostitutiva pari all'80 per cento del reddito, si avrà anche la possibilità di percepire un reddito sostitutivo pari al 100 per cento per un periodo proporzionalmente più breve. L'esperienza norvegese mostra che ricorrono a questa possibilità soprattutto le persone giovani con bassi redditi, che non possono permettersi una riduzione del reddito del 20 per cento.
- Nozione di reddito: qual è il reddito di riferimento per il calcolo delle prestazioni (reddito netto, reddito lordo o altro)? È preso in considerazione uni-

camente il reddito da lavoro o anche un eventuale reddito sostitutivo (p. es. l'indennità di disoccupazione)? E nel secondo caso, è preso direttamente in considerazione il reddito sostitutivo, che di regola corrisponde già all'80 per cento del guadagno assicurato, oppure il guadagno assicurato, come nel modello islandese? Come sono calcolate le prestazioni dei lavoratori indipendenti?

- Indennità parentale minima e massima: sono previsti un limite minimo e massimo dell'indennità parentale?
- Periodo di riferimento: qual è il periodo considerato per stabilire il reddito determinante per il calcolo delle prestazioni? Nell'assicurazione maternità ci si basa sul salario dell'ultimo mese, una prassi che non viene adottata in nessun altro sistema di prestazioni, poiché un singolo valore è manipolabile piuttosto facilmente. Nell'assicurazione contro la disoccupazione, per esempio, sono presi in considerazione almeno gli ultimi sei mesi o, secondo i casi, gli ultimi 12 (v. art.37 OADI). Queste differenze non incidono sulla stima dei costi presentata nel presente rapporto, poiché per i calcoli ci si è comunque dovuti basare sugli ultimi 12 mesi a causa della natura dei dati disponibili. La media degli ultimi 12 mesi è la base di riferimento anche nei modelli tedesco e islandese.
- Prestazioni aggiuntive: sono versate prestazioni aggiuntive a titolo di indennizzo per eventuali oneri supplementari, per esempio in caso di parto plurimo, di altri figli piccoli nell'economia domestica o di malattia del figlio conferente il diritto?
- Trattamento fiscale: l'indennità parentale deve essere dichiarata al fisco come un normale reddito?

Nei tre modelli questi aspetti sono visualizzati nella tabella a sinistra.

	Modello COFF	Islanda	Germania
Tasso di sostituzione del reddito	80% (100%)	80%	67%
Reddito salariati	lordo	lordo	netto
Reddito indipendenti	salario lordo soggetto all'obbligo contributivo AVS	lordo	netto
Presa in considerazione del reddito sostitutivo	sì, direttamente	sì, guadagno assicurato	no
Indennità minima	sì, quale variante	sì	sì
Indennità massima	sì	sì	sì
Periodo di riferimento per i salariati	12 mesi prima del parto	12 mesi prima del parto	12 mesi prima del parto
Periodo di riferimento per gli indipendenti	ultima decisione in materia di contributi prima del parto	anno precedente il parto	anno precedente il parto
Bonus in denaro in caso di altri figli piccoli	no	no	sì
Bonus in denaro in caso di parto plurimo	no	no*	sì
Indennità parentale soggetta a imposta	sì	sì	no

* Nel modello islandese, in caso di parto plurimo è previsto un prolungamento della durata di fruizione (v. sopra).

Ripercussioni sul tasso di fruizione e sulla ripartizione dei ruoli

Tendenzialmente, la possibilità prevista dal modello COFF di percepire per un periodo abbreviato un reddito sostitutivo del 100 per cento dovrebbe favorire la fruizione del congedo da parte dei padri. Nel modello tedesco, invece, a causa del basso tasso di sostituzione è quasi inevitabile che siano le madri a fruire del congedo parentale, dato che il loro reddito è di regola inferiore.

1.4 Rapporto con altre prestazioni sociali

Nel definire il sistema di congedo e indennità parentale bisogna anche stabilire il rapporto tra queste prestazioni e altre prestazioni sociali/altri redditi da trasferimento. Gli aspetti principali da chiarire sono i seguenti:

Il congedo parentale non sostituisce il congedo di maternità/di paternità: laddove sussiste il diritto a un congedo di maternità e/o di paternità, il diritto al congedo e all'indennità parentale nasce successivamente a queste prestazioni, fortemente connesse con la nascita del figlio, e non in sostituzione di esse. Il modello COFF prevede una regolamentazione analoga. Contrariamente al congedo parentale, il congedo maternità ha anche una forte componente sanitaria, in quanto serve a garantire alla puerpera il necessario riposo e una fase di allattamento indisturbata.

Ordine di priorità e deduzione di altri redditi da trasferimento in caso di concorso di diritti: in caso di concorso di diritti quali altri redditi da trasferimento hanno la precedenza rispetto all'indennità parentale e viceversa? I redditi da trasferimento che hanno la precedenza rispetto all'indennità parentale come vengono dedotti da quest'ultima? Nella pratica esistono varie regolamentazioni: in Islanda, l'indennità parentale ha la precedenza sulle prestazioni della cassa di disoccupazione. Sia nel modello di Ginevra che in quello tedesco, le indennità di disoccupazione hanno invece la precedenza sull'indennità parentale. Nel modello ginevrino, però, l'indennità di disoccupazione è interamente dedotta dall'indennità parentale, in quello tedesco, invece, soltanto parzialmente. Il modello COFF ricalcherà probabilmente quello dell'odierna assicurazione maternità.

1.5 Diritti prima, durante e dopo il congedo parentale

Nei sistemi di congedo parentale esistenti sono previsti i seguenti diritti e obblighi:

- protezione dal licenziamento prima, durante e dopo il congedo parentale (in tutti i modelli),
- diritto all'impostazione individuale della fruizione del congedo (lavoro a tempo parziale, frazionamento del congedo ecc.);
- diritto del datore di lavoro di influire sull'impostazione individuale del congedo parentale (lavoro a tempo parziale, frazionamento del congedo ecc.);
- diritto dei salariati alla riduzione dell'orario lavorativo e all'impostazione individuale del lavoro (p. es. organizzazione dell'orario lavorativo, telelavoro ecc.);
- diritto a mansioni adeguate o a un'altro posto di lavoro all'interno della medesima azienda durante il congedo parentale;
- diritto a occupare il posto di lavoro precedente o un posto di lavoro analogo dopo il congedo parentale (garanzia del posto di lavoro);
- diritto al mantenimento della copertura previdenziale, agli aumenti salariali ecc.;
- diritti in caso di rapporto di lavoro a tempo determinato.

Ripercussioni sul tasso di fruizione e sulla ripartizione dei ruoli

Anche gli aspetti giuridici influiscono sul tasso di fruizione del congedo e dell'indennità parentale. In generale si può dire che maggiori sono le garanzie contro il licenziamento e la flessibilità nell'organizzazione del congedo, maggiore è il ricorso alle prestazioni. Nel modello di calcolo dei costi non è tuttavia possibile tenere conto nel dettaglio dell'incidenza di questi fattori, ma ci si deve limitare a ipotesi semplificative.

2 Stima dei costi

Quanto costerebbe l'introduzione dell'indennità parentale in Svizzera? Poiché le statistiche sull'assicurazione maternità permettono di trarre alcune conclusioni unicamente per le madri, necessitiamo di dati attuali e rappresentativi sulla situazione reddituale individuale delle donne e degli uomini in Svizzera nell'anno precedente la nascita del figlio. Sono pertanto necessari i dati di due anni consecutivi, innanzitutto per identificare le economie domestiche con figli piccoli e secondariamente per analizzarne il reddito precedente la nascita del figlio. La Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) è l'unica fonte di dati che risponde a questi criteri.

Il procedimento per l'identificazione del campione da analizzare, per la validazione dei dati e per le successive proiezioni è suddiviso in quattro tappe:

- 1^a tappa: identificazione del campione e validazione dei dati;
- 2^a tappa: differenziazione dell'analisi secondo il sesso, la condizione occupazionale e l'ordine di nascita del figlio;
- 3^a tappa: proiezione provvisoria sulla base dei dati strutturali disponibili (statistica del movimento naturale della popolazione [BEVNAT] e RIFOS) a scopo di verifica attraverso il confronto con i dati noti dell'assicurazione maternità;
- 4^a tappa: proiezione dei costi dei tre modelli di congedo e indennità parentale sulla base dei valori medi ottenuti.

2.1 Identificazione e validazione del campione da analizzare

Nei dati RIFOS 2009 sono state identificate 1125 economie domestiche con un figlio di età inferiore a un anno. Per 688 di questi genitori sono anche disponibili i dati sulla condizione occupazionale e sul reddito da lavoro nel 2008. In proporzione, questo numero di casi corrisponde a 88 818 genitori ovvero quasi il 60 per cento dei genitori che hanno appena avuto un figlio. La questione è sapere quanto sia rappresentativo questo campione.

La sua rappresentatività può essere verificata innanzitutto mediante un confronto con la statistica del movimento naturale della popolazione (BEVNAT). L'obiettivo è identificare eventuali differenze strutturali che potrebbero influire sulla stima dei costi. La BEVNAT non contiene soltanto il numero esatto delle nascite, basato su una rilevazione esaustiva, ma anche informazioni sull'età delle madri e dei padri e sull'ordine di nascita del figlio neonato. Per la proiezione dei costi abbiamo utilizzato il numero delle nascite. L'età dei genitori e l'ordine di nascita del figlio sono rilevanti in quanto provocano distorsioni del reddito da lavoro, che è la base per il calcolo dell'indennità parentale. In generale, il reddito lavorativo aumenta con l'età. L'ordine di nascita del figlio ha invece un'incidenza negativa sul reddito della madre, in quanto prima della na-

scita del primo figlio quasi tutte le donne lavorano più o meno a tempo pieno, mentre in seguito privilegiano gli impieghi a tempo parziale oppure cessano del tutto l'attività lavorativa.

Numero di nascite: secondo la BEVNAT, nel 2009 in Svizzera vi sono stati 78 200 nati vivi, il che, supponendo che il rapporto di 1000 a 983 tra il numero dei nati vivi e quello dei parti registrato nel 2008 non abbia subito sostanziali cambiamenti, corrisponde a 76 839 parti e a un numero doppio di genitori.

Piramide delle età: la piramide delle età dei giovani genitori nel campione tratto dalla RIFOS coincide quasi perfettamente, a parte un'eccezione, con i dati BEVNAT. L'eccezione è rappresentata, sia nel caso delle madri che dei padri, dai genitori al di sotto dei 25 anni, il cui numero è sottostimato nel campione. Visto l'esiguo numero di casi, si è però rinunciato a correggere questo errore.

Ordine di nascita del figlio: nei dati BEVNAT l'ordine di nascita del figlio è indicato soltanto per le madri sposate. Per questa ragione, nella tabella 1 abbiamo confrontato i dati BEVNAT unicamente con i dati RIFOS relativi alle madri sposate. Per ragioni di semplicità, abbiamo postulato che il numero dei bambini di età inferiore a un anno (RIFOS) sia identico al numero delle nascite (BEVNAT), nonostante un certo scarto temporale tra i due dati.

Tabella 1

Numero di figli delle donne sposate con figli di età inferiore a un anno (RIFOS 2009) o che hanno partorito nel corso dell'anno (BEVNAT 2008).

Numero di figli	RIFOS 09	BEVNAT 08
1 figlio	36,3	46,2
2 figli	43,7	38,5
3 o più figli	20,0	15,3
Totale	100,0	100,0

Fonte: campione (aggregato) tratto dalla RIFOS 2008 e 2009; BEVNAT; calcoli propri

Secondo la BEVNAT, il 46,2 per cento delle donne sposate che hanno partorito nel 2008 era al suo primo figlio. Nel campione RIFOS da noi analizzato la quota è soltanto del 36,3 per cento. Nel campione, dunque, le donne al primo figlio sono chiaramente sottorappresentate. Per poter stimare correttamente i costi, occorre tenere conto di questa distorsione, poiché le madri al primo figlio nel periodo precedente la maternità conseguono redditi notevolmente superiori rispetto alle madri che partoriscono il secondo o i seguenti figli. Per risolvere questo problema, utilizziamo la ripartizione effettiva secondo i dati BEVNAT.

2.2 Differenziazione dell'analisi secondo il sesso, la condizione occupazionale e l'ordine di nascita del figlio

A dipendenza della condizione occupazionale, del sesso e, nel caso delle madri, dell'ordine di nascita del figlio, i costi a carico del sistema di congedo parentale sono diversi. I nostri calcoli non tengono conto del fatto che la BEVNAT rileva l'ordine di nascita dei figli soltanto nel caso delle madri sposate. In linea di massima si può ritenere che la quota delle madri al primo figlio sarebbe ancora superiore se si tenesse conto anche delle madri non sposate. La stima è pertanto piuttosto conservativa. L'ordine di nascita del figlio è irrilevante per i padri, poiché la stragrande maggioranza di loro non riduce la percentuale lavorativa a causa dei figli. La ripartizione degli aventi diritto al congedo parentale secondo le varie categorie è illustrata nella tabella 2. Per il calcolo abbiamo proceduto come segue: per ripartire i genitori secondo la condizione occupazionale, su ogni riga abbiamo applicato le quote del nostro campione RIFOS ai totali della BEVNAT.

Dalla tabella risulta che quasi tutti i padri di neonati esercitano un'attività lucrativa o sono disoccupati registrati, mentre nel caso delle madri la percentuale è leggermente inferiore al 75 per cento. Se al primo figlio la percentuale è ancora molto superiore, vale a dire dell'85 per cento, alla nascita del secondo e di ciascun ulteriore figlio essa si riduce considere-

volmente. Viceversa, la quota delle persone non attive (inclusi gli inoccupati senza diritto all'indennità di disoccupazione) aumenta, raggiungendo il 41 per cento tra le madri che partoriscono il terzo o un ulteriore figlio. Sono invece molto pochi i futuri genitori impegnati a tempo pieno in una formazione o un perfezionamento.

Le cifre ottenute per le diverse categorie di madri e di padri sono state utilizzate per la stima dei costi attraverso un procedimento in due tappe: in un primo tempo abbiamo calcolato l'importo medio dell'indennità giornaliera dei padri e delle madri di ogni categoria (=costi); in seguito, abbiamo moltiplicato questo valore medio (=media aritmetica) per il numero effettivo di individui in modo da ottenere i costi complessivi per tutti i genitori della Svizzera.

Ripartizione degli aventi diritto al congedo parentale secondo il sesso, la condizione occupazionale e l'ordine di nascita dei figli

Numero di figli	Totale BEVNAT		Ripartizione calcolata secondo le percentuali RIFOS						
			Totale		lavoratori/disoccupati		Persone inoccupate/ non attive		persone in formazione e perfezionamento
	in %	Numero	% RIFOS	Numero	% RIFOS	Numero	% RIFOS	Numero	% RIFOS
madri									
1 figlio	46%	35499	100%	30175	85%	4473	13%	852	2%
2 figli	39%	29583	100%	20323	69%	9023	31%	207	1%
3 o più figli	15%	11756	100%	6889	59%	4867	41%	-	0%
Totale madri	100%	76839	100%	56246	73%	19671	26%	922	1%
Padri	100%	76839	100%	75917	99%	692	0,9%	231	0,3%

Tabella 2

Fonte:
campione (aggregato) tratto dalle
RIFOS 2008 e 2009;
BEVNAT 2008

2.3 Proiezione provvisoria a scopo di verifica attraverso il confronto con le cifre note dell'assicurazione maternità

Se il campione preso in esame, una volta adattato alle nascite effettive, riflette in modo preciso la situazione reale, dovrebbe essere possibile calcolare, oltre all'indennità per congedo parentale, anche le prestazioni esistenti dell'assicurazione maternità. Per un'ulteriore validazione dei dati si procede dapprima al calcolo dei costi dell'assicurazione nota. Occorre verificare se la nostra procedura ci permette di ricostruire con sufficiente precisione i costi dell'assicurazione maternità secondo le cifre statistiche di riferimento ufficiali sull'indennità in caso di maternità pubblicate dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS. L'assicurazione maternità garantisce alle puerpere un reddito sostitutivo pari all'80% del reddito conseguito prima della nascita del figlio per al massimo 14 settimane ovvero 98 giorni. Vengono versati al massimo 196 franchi al giorno. Ne hanno diritto tutte le madri che l'anno precedente il parto hanno esercitato un'attività lucrativa o erano disoccupate. L'importo medio dell'indennità varia notevolmente a seconda dell'ordine di nascita del figlio. Alla nascita del primo figlio ammonta complessivamente a 11625 franchi, alla nascita del secondo a 7300 e alla nascita di ulteriori figli diminuisce ancora, il che è collegato con la percentuale lavorativa delle madri che cala con l'aumento del numero di figli.

Dalla tabella 3 si evincono i risultati complessivi del calcolo. Partendo da un tasso di fruizione del 100%, la nostra stima, confrontata con le cifre dell'anno precedente, non corrisponde appieno alle cifre reali. Sia la stima del numero delle beneficiarie, sia quella del valore medio è leggermente più bassa. Tutti i valori rientrano tuttavia nei limiti dell'intervallo di confidenza della nostra stima. Ciò significa che la base dei dati e la metodologia prescelta per la stima dei costi sono sufficienti per ottenere risultati validi. Le discrepanze possono essere spiegate:

- Le nascite che nella RIFOS rientrano nella categoria «figli al di sotto di un anno», interessano il periodo tra il maggio 2008 e il maggio 2009, quindi prevalentemente l'anno 2008, di modo che le due fonti di dati risultano meno distanti nel tempo di quanto suggerito dal fatto che si tratta di due anni di rilevazione distinti.
- Nella statistica dei costi dell'assicurazione maternità gli anni di riferimento hanno un significato leggermente diverso. In effetti l'anno in rassegna non è quello in cui è sorto il diritto, bensì quello in cui è stato versato l'importo. Una quota sconosciuta dei versamenti e delle beneficiarie delle prestazioni riportate interessa anche le nascite dell'anno precedente. Nell'anno 2007 l'UFAS stesso ha applicato, oltre alla delimitazione secondo la logica del versamento, quella secondo la logica del diritto: il risultato ottenuto è stato inferiore di 33 milioni di franchi (ossia del 6%) (cfr. Millioud/Sottas 2008).
- Le stime per gli importi medi pro capite potrebbero essere troppo basse anche perché, dal momento che ci dobbiamo per forza basare sui dati relativi alle persone sposate, continuiamo a sottovalutare la quota delle prime nascite e perché, a causa del tipo di dati utilizzato, il periodo di riferimento nella nostra statistica è l'anno, non l'ultimo mese prima della nascita.

Ma, tutto sommato, la stima sembra essere piuttosto valida.

Tabella 3

Fonte:
RIFOS 2008 e 2009
(dati aggregati);
UFAS 2008

Raffronto dei costi stimati e effettivi dell'assicurazione maternità

Numero di figli	RIFOS 08/09	UFAS 2008
Somma	595 579 865	609 000 000
Numero di beneficiarie	56 246	60 394
Importo medio	10 589	–
Importo giornaliero	108	–

<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00093/00434/index.html?lang=de> (aggiornato al 5.4.2010); calcoli propri

2.4 Proiezione dei costi per i tre modelli di congedo e indennità parentale

La procedura sopra esposta viene ora applicata ai diversi modelli di indennità per congedo parentale. A tale scopo sono necessarie le seguenti ipotesi e precisazioni:

Fruizione frazionata: si rinuncia al frazionamento dell'indennità per congedo parentale perché non è rilevante per i costi. Per l'importo complessivo è inoltre ininfluenza se nel modello i beneficiari scelgono un tasso dell'80% o del 100% per il reddito sostitutivo, dato che il periodo di fruizione si riduce di conseguenza. Tranne che nel modello tedesco, anche il lavoro a tempo parziale durante il congedo parentale non incide sui costi complessivi. Partiamo tuttavia dal presupposto che in Germania, a causa della presenza di fattori disincentivanti, siano in pochi a scegliere il part-time durante il congedo parentale e che esso sia pertanto trascurabile.

Entità del ricorso alla prestazione: il numero di aventi diritto che riscuotono effettivamente l'indennità per congedo parentale è estremamente rilevante per i costi. Dall'assicurazione maternità sappiamo che la prestazione viene riscossa da praticamente tutte le aventi diritto e per quasi tutta la durata del diritto (Milloud/Sottas 2008). Le condizioni concrete e il tasso di fruizione sono strettamente collegati. Perciò un valore empirico di un Paese non è necessariamente applicabile a un altro, come è dimostrato dai dati di riferimento relativi alla Germania e all'Islanda (Ufficio federale della statistica tedesco 2010 e <http://www.statice.is/Statistics/Health,-social-affairs-and-justi/Social-insurances>). In entrambi i casi si può partire dal presupposto che tutte le madri riscuotano almeno una parte dell'indennità per congedo parentale. Ciò non vale tuttavia per i padri (cfr. sotto). È inoltre rilevante per quanto tempo gli aventi diritto riscuotono l'indennità per congedo parentale e quale quota del diritto lasciano eventualmente inutilizzata – cosa difficile da definire con chiarezza in quanto l'entità complessiva è data dall'interazione della fruizione da parte della madre e del padre.

Ripartizione del diritto comune tra i due genitori: la ripartizione tra madre e padre, come avremo modo di mostrare, è rilevante ai fini del calcolo dei costi. In generale, la quota dei padri che usufruiscono del congedo parentale facoltativo è ovunque bassa. Le differenze complessive sono tuttavia notevoli. In Germania solo il 23% dei padri riscuote almeno una parte dell'indennità parentale, in Islanda, invece, l'89%. Fra i padri che riscuotono l'indennità, in Germania la durata complessiva di fruizione si attesta a meno di un terzo di quella della madre, mentre in Islanda la durata di fruizione dei padri è un po' più della metà di quella delle madri.

Date le grandi differenze, nel nostro calcolo dei costi per il modello COFF mettiamo a confronto le varianti assicurazione maternità (fruizione al 100% in uno scenario caratterizzato da un'asimmetria tra i due sessi e in un altro con parità dei sessi), fruizione analoga a quella praticata in Germania e fruizione analoga a quella islandese.

Famiglie monoparentali: poiché nel caso delle famiglie monoparentali ci mancano i dati relativi alla condizione reddituale dei partner separati, semplifichiamo ipotizzando che il genitore solo usufruisca della durata intera del congedo parentale (tranne il diritto individuale del partner).

Rapporto con altri redditi da trasferimento: nei nostri calcoli ci basiamo in via semplificativa sull'ipotesi che l'indennità parentale abbia sempre la precedenza rispetto ad altri redditi sostitutivi da cui scaturisce il diritto all'indennità parentale, ma non rispetto ad altre prestazioni sociali, quali ad esempio una rendita AI.

Adozioni: dato il numero esiguo di adozioni di bambini al di sotto dei 15 anni (secondo l'UFST, 423 casi nel 2008), di cui gran parte avvengono all'interno di famiglie ricostituite per cui non si tratta dell'inserimento ex novo di un bambino in una famiglia e quindi non sorge il diritto all'indennità parentale, abbiamo rinunciato all'integrazione dei relativi costi nel nostro modello.

Considerazione del salario nel raffronto con modelli esteri: i limiti delle prestazioni definiti nel modello tedesco e in quello islandese non corrispondono alla situazione salariale in Svizzera. Se non si procede a una rettifica di questo dato, si sottovalutano le implicazioni finanziarie di un sistema analogo nel nostro contesto. L'adeguamento avviene in base a un fattore basato sul rapporto tra i salari medi. In tal modo i valori massimi predefiniti (tetti ecc.) del modello tedesco sono stati aumentati del fattore 1,2, quelli del modello islandese del fattore 1,3. La conversione si basa sui dati più recenti, disponibili presso Eurostat, relativi al reddito annuo lordo medio di un impiego a tempo pieno nel settore industriale o terziario. L'anno di riferimento del raffronto è il 2006 per la Germania (D 39364 euro; CH 46058 euro) e il 2002 per l'Islanda (36764 euro; CH 48499 euro).

Qui di seguito si espongono prima i risultati della stima dei costi del modello COFF, poi quelli del modello tedesco e di quello islandese.

2.4.1

Stima dei costi del modello COFF

Il maggior numero possibile di parametri del modello COFF è stato tratto dall'assicurazione maternità, come ad es. il tetto massimo di 196 CHF al giorno (lo stesso importo massimo vale anche nell'assicurazione contro la disoccupazione). Rispetto all'assicurazione maternità il modello COFF presenta però la particolarità che (analogamente al rinvio del termine quadro dell'assicurazione disoccupazione), se nascono due figli a distanza di meno di due anni, l'indennità viene versata in base al reddito di riferimento percepito prima della nascita del primo, e non del secondo figlio. Questo caso riguarda ogni anno oltre 10000 donne alla seconda maternità; su un totale di 76839 parti non costituisce dunque una rarità e incide sui costi perché i redditi prima della nascita del primo figlio sono in media più elevati. Abbiamo quindi operato una rettifica: visto che i redditi reali,

più distanti nel tempo, non ci sono noti, abbiamo assegnato a queste donne in via semplificativa il reddito medio delle donne alla prima maternità.

A differenza del modello tedesco e islandese, per il modello COFF non disponiamo di valori empirici relativi alla ripartizione del congedo parentale tra madri e padri e al tasso generale di fruizione. Procediamo pertanto a quattro varianti di calcolo dei costi:

- Fruizione uguale a quella dell'assicurazione maternità (in via semplificativa = 100%) con ripartizione asimmetrica tra i due sessi (4 settimane di diritto individuale per i padri, le restanti 20 settimane di diritto per le madri).
- Fruizione uguale a quella dell'assicurazione maternità con ripartizione paritaria tra i due sessi (12 settimane per padri e madri);
- Ripartizione e fruizione come nel modello tedesco;
- Ripartizione e fruizione come nel modello islandese.

I risultati della variante analoga all'assicurazione maternità (rapporto asimmetrico) sono riportati nella tabella 4. I costi sono riportati separatamente in base alla condizione occupazionale e al sesso. Gli importi per le persone inoccupate/senza attività lucrativa e le persone che seguono una formazione non variano perché queste persone percepiscono un importo forfettario tra i 300 e i 900 franchi

al mese. Rettificando i dati relativi alle donne alla seconda maternità e includendo le persone inoccupate/senza attività lucrativa e le persone che seguono una formazione, l'importo complessivo dell'indennità parentale ammonta per questa variante a 1,32 miliardi di franchi. Se non si tenesse conto di questi gruppi, ammonterebbe a circa 80 milioni di franchi di meno. Senza rettifica dei dati relativi alle donne alla seconda maternità, l'importo complessivo a loro relativo non verrebbe abbattuto del tutto, bensì verrebbe ridotto di circa 50 milioni di franchi, perché queste donne percepiscono in parte un reddito da lavoro, anche se più basso, e quelle di loro che non hanno un'attività lucrativa otterrebbero un importo forfettario minimo di 300 franchi. La durata di fruizione di al massimo 20 settimane, più lunga rispetto alle 14 settimane dell'assicurazione maternità, comporta per le donne che esercitano un'attività lucrativa costi nettamente superiori, pari a 932 milioni di franchi. I costi per i padri che esercitano un'attività lucrativa ammontano, con 362 milioni di franchi, a due quinti circa delle indennità parentali per le madri. La durata di fruizione degli uomini, rispetto a quella delle donne, è nettamente più breve, il reddito sostitutivo degli uomini per contro, è nettamente più elevato di quello delle donne, com'è dimostrato dal raffronto degli importi giornalieri. Nel calcolo complessivo la differenza ammonta a oltre 80% (163 CHF contro 89).

Tabella 4

Fonte:
campione tratto dalle
RIFOS 2008 e 2009
(dati aggregati),
BEVNAT;
calcoli propri

Costi del modello COFF, variante analoga all'assicurazione maternità (rapporto asimmetrico)

Gruppo di aventi diritto	Somma complessiva in mio. di franchi	Importo medio in franchi	Importo giornaliero in franchi	Numero medio di giorni di fruizione	Numero di beneficiari
Persone esercitanti un'attività lucrativa/ persone disoccupate					
Donne	932.2	15 654	112	140	59 550
fra cui donne senza rettifica	766.0	15 576	111	140	49 177
fra cui donne alla seconda maternità, con rettifica	166.2	16 024	114	140	10 373
Uomini	362.0	4 768	165	29	75 917
Complessivamente	1294.1	9 553	123	78	135 467
Persone inoccupate/ persone senza attività lucrativa					
Donne	22.7	1 385	10	140	16 367
Uomini	0.2	277	10	28	692
Complessivamente	22.9	1 340	10	135	17 058
Persone in formazione o perfezionamento professionale					
Donne	3.8	4 154	30	140	922
Uomini	0.2	831	30	28	231
Complessivamente	4.0	3 489	30	118	1 153
TOTALE					
Donne	958.7	12 476	89	140	76 839
Uomini	362.3	4 716	163	29	76 839
Complessivamente	1321.0	8 596	102	84	153 677

I valori nelle colonne «importo giornaliero» e «numero medio di giorni» si riferiscono al modello normale con un tasso di reddito sostitutivo dell'80%.

I risultati della variante analoga all'assicurazione maternità (rapporto paritario) sono riportati nella tabella 5. I costi complessivi ammontano a 1,65 miliardi di franchi. La differenza rispetto alla variante asimmetrica è riconducibile unicamente alle indennità giornaliera medie, che sono più elevate per gli uomini che per le donne.

La variante paritaria del modello COFF ha carattere meramente illustrativo. Nella realtà si presume che non ci sia né la fruizione al 100%, né la fruizione completamente paritaria dell'indennità parentale. Qui di seguito si indicano dunque i costi che verrebbero generati se le condizioni di fruizione fossero analoghe a quelle date in Germania o in Islanda. La tabella 6 mostra che se i tassi di fruizione fossero così bassi come in Germania, i costi sarebbero in effetti nettamente inferiori e si aggirerebbero intorno a 1,07 miliardi di franchi. Sono soprattutto i padri che riscuotono molto meno indennità rispetto alle due varianti di cui sopra.

Se la fruizione avvenisse, invece, analogamente a quella praticata in Islanda, i costi complessivi si attesterebbero, come illustrato dalla tabella 7, appena al di sotto della variante asimmetrica analoga all'assicurazione maternità, vale a dire 1,26 miliardi di franchi. Vi sono due differenze che si compensano però quasi completamente. Se da un lato, meno uomini di quanti previsti nell'ipotesi al 100% riscuotono l'in-

dennità parentale, dall'altro gli uomini che la riscuotono lo fanno per un periodo più lungo, e più precisamente per un periodo che va oltre la durata di cui hanno diritto individualmente.

Dove si posizionano dunque i costi reali tra l'importo minimo di 1,07 e l'importo massimo di 1,65 miliardi di franchi? In base all'impostazione del modello e alle esperienze raccolte a livello internazionale presumiamo che la fruizione analoga al modello tedesco costituisca il limite inferiore e quella del modello islandese pari a 1,26 miliardi di franchi il limite superiore. Dal punto di vista dell'impostazione, il modello COFF è molto più simile a quello islandese che non a quello tedesco, ma ciononostante è improbabile che il comportamento paritario dei padri islandesi possa essere trasposto *in toto* nella realtà svizzera.

Costi del modello COFF, variante analoga all'assicurazione maternità (rapporto paritario)

Gruppo di aventi diritto	Somma complessiva in mio. di franchi	Importo medio in franchi	Importo giornaliero in franchi	Numero medio di giorni di fruizione	Numero di beneficiari
Persone esercitanti un'attività lucrativa/ persone disoccupate					
Donne	579.0	9722	112	87	59550
fra cui donne senza rettifica	476.3	9685	112	87	49177
fra cui donne alla seconda maternità, con rettifica	102.7	9901	114	87	10373
Uomini	1056.3	13914	165	84	75917
Complessivamente	1635.2	12071	141	85	135467
Persone inoccupate/ persone senza attività lucrativa					
Donne	13.8	845	10	85	16367
Uomini	0.6	831	10	84	692
Complessivamente	14.4	844	10	85	17058
Persone in formazione o perfezionamento professionale					
Donne	2.9	3154	30	106	922
Uomini	0.6	2492	30	84	231
Complessivamente	3.5	3022	30	102	1153
TOTALE					
Donne	595.7	7753	90	87	76839
Uomini	1057.4	13762	163	84	76839
Complessivamente	1653.1	10757	128	84	153677

Tabella 5

Fonte:
campione tratto dalle
RIFOS 2008 e 2009
(dati aggregati),
BEVNAT;
calcoli propri

Tabella 6

Fonte:
campione tratto dalle
RIFOS 2008 e 2009
(dati aggregati),
BEVNAT;
calcoli propri

Modello COFF, fruizione analoga a quella praticata in Germania

Gruppo di aventi diritto	Somma complessiva in mio. di franchi	Importo medio in franchi	Importo giornaliero in franchi	Numero medio di giorni di fruizione	Numero di beneficiari
Persone esercitanti un'attività lucrativa/ persone disoccupate					
Donne	904.2	15184	112	136	59550
fra cui donne senza rettifica	743.0	15108	111	136	49177
fra cui donne alla seconda maternità, con rettifica	161.2	15543	114	136	10373
Uomini	140.9	8071	165	49	17461
Complessivamente	1045.1	13571	117	116	77011
Persone inoccupate/ persone senza attività lucrativa					
Donne	22.0	1343	10	136	16367
Uomini	0.1	485	10	49	159
Complessivamente	22.1	1293	10	135	16526
Persone in formazione o perfezionamento professionale					
Donne	3.7	4029	30	136	922
Uomini	0.1	1454	30	49	53
Complessivamente	3.8	3889	30	131	975
TOTALE					
Donne	929.9	12102	89	136	76839
Uomini	141.1	7983	163	49	17673
Complessivamente	1071.0	11332	95	120	94512

Tabella 7

Fonte:
campione tratto dalle
RIFOS 2008 e 2009
(dati aggregati),
BEVNAT;
calcoli propri

Modello COFF, fruizione analoga all'Islanda

Gruppo di aventi diritto	Somma complessiva in mio. di franchi	Importo medio in franchi	Importo giornaliero in franchi	Numero medio di giorni di fruizione	Numero di beneficiari
Persone esercitanti un'attività lucrativa/ persone disoccupate					
Donne	899.6	15106	112	135	59550
fra cui donne senza rettifica	739.2	15031	111	135	49177
fra cui donne alla seconda maternità, con rettifica	160.4	15463	114	135	10373
Uomini	335.0	4958	165	30	67566
Complessivamente	1234.5	9712	122	79	127116
Persone inoccupate/ persone senza attività lucrativa					
Donne	21.9	1336	10	135	16367
Uomini	0.2	298	10	30	615
Complessivamente	22.1	1293	10	131	16982
Persone in formazione o perfezionamento professionale					
Donne	3.7	4008	30	135	922
Uomini	0.2	893	30	30	205
Complessivamente	3.9	3441	30	116	1127
TOTALE					
Donne	925.1	12040	89	135	76839
Uomini	335.3	4904	163	30	68386
Complessivamente	1260.5	8679	101	86	145225

2.4.2

Stima dei costi del modello tedesco

Quali sarebbero i costi se invece del modello COFF in Svizzera fosse applicato direttamente il modello tedesco? Per il calcolo occorre innanzitutto raggruppare presupposti di base diversi in categorie paragonabili. Ciò vale già per la base di calcolo, che in Germania corrisponde al reddito da lavoro al netto delle imposte, dei contributi obbligatori all'assicurazione sociale e di un dodicesimo dell'importo forfettario fiscale a carico dei dipendenti. L'indennità parentale tedesca viene inoltre calcolata separatamente per quattro fasce di reddito (persone con reddito minimo, esiguo, medio e alto). Quest'impostazione tiene conto della pressione fiscale e dell'assetto salariale specifico alla Germania. La situazione svizzera si distingue da quella tedesca per entrambi gli aspetti.

La base di calcolo, vale a dire il reddito da lavoro al netto delle imposte e degli oneri salariali accessori, non può essere raffigurata esattamente mediante la RIFOS. Tra l'altro in Germania i costi per l'assicurazione malattie fanno parte degli oneri salariali accessori, in Svizzera invece no. Per ottenere una base di calcolo approssimativa, abbiamo effettuato il seguente calcolo del reddito al netto delle imposte: reddito da lavoro lordo meno il 15 per cento per contributi alle assicurazioni sociali (gli oneri medi delle economie domestiche secondo l'Indagine sul budget delle economie domestiche IBED 2008 dell'UST ammontano al 9,8 per cento per contributi a favore delle assicurazioni sociali più 5,5 per cento per l'assicurazione malattie di base), meno il 12,2 per cento di imposte (imposizione fiscale media delle economie domestiche secondo l'IBED).

Gli importi forfettari per l'indennità parentale e i limiti delle quattro fasce di reddito sono stati rettificati verso l'alto per il fattore 1,2, che corrisponde alla differenza del livello salariale medio (cfr. tabella 8).

Il diritto comune dei genitori a 12 mesi di indennità parentale, più due mensilità supplementari se per almeno due mesi si subisce una riduzione del reddito da lavoro, è stato considerato conformemente al tasso e alla durata di fruizione reali delle madri e dei padri e non si è tenuto conto di eventuali impieghi a tempo parziale. Abbiamo invece tenuto conto del fatto che per i parti plurimi l'indennità è maggiorata dell'importo di 360 euro e per ulteriori bambini piccoli di almeno 90 euro o di un supplemento del 10%. I risultati della trasposizione del modello tedesco alla realtà svizzera sono riportati nella tabella 9. I costi complessivi ammontano a 1,67 miliardi di franchi, superando così i costi calcolati secondo stime realistiche, nelle varianti del modello COFF, nonostante i redditi sostitutivi giornalieri siano più bassi di oltre un quarto. I costi supplementari sono riconducibili alla durata di fruizione molto più lunga. Nel giugno 2010 il governo tedesco ha annunciato misure di risparmio nell'ambito dell'indennità parentale. È prevista in particolare la riduzione dal 67% al 65% del tasso per il reddito sostitutivo. Non abbiamo tenuto conto di questa modifica, tra l'altro non ancora attuata.

Limiti reddituali originali e adeguati del modello tedesco

Fascia di reddito	Limiti reddituali originali	Limiti reddituali adeguati	Importi d'indennità parentale mensili
Persone a reddito minimo	meno di 300 euro	meno di 360 euro	360 euro (tetto minimo)
Persone a reddito esiguo	da 300 a 1000 euro	da 360 a 1200 euro	dal 67% al 100%
persone a reddito medio	da 1000 a 2700 euro	da 1200 a 3240 euro	67%
persone a reddito alto	più di 2700 euro	più di 3240 euro	2171 euro (tetto massimo)

Tabella 8

Rappresentazione propria

Tabella 9

Fonte:
campione tratto dalle
RIFOS 2008 e 2009
(dati aggregati),
BEVNAT;
calcoli propri

Risultati per il modello tedesco

Gruppo di aventi diritto	Somma complessiva in mio. di franchi	Importo medio in franchi	Importo giornaliero in franchi	Numero medio di giorni di fruizione	Numero di beneficiari
Persone esercitanti un'attività lucrativa/ persone disoccupate					
Donne	1335.0	24090	68	356	56246
Uomini	179.6	10287	97	106	17461
Complessivamente	1534.6	20820	70	297	73707
Persone inoccupate/ persone senza attività lucrativa					
Donne	132.4	6731	19	356	19671
Uomini	0.3	1958	18	106	159
Complessivamente	132.7	6693	19	354	19830
Persone in formazione o perfezionamento professionale					
Donne	5.8	6318	18	356	922
Uomini	0.1	1890	18	106	53
Complessivamente	5.9	6077	18	342	975
TOTALE					
Donne	1493.2	19433	55	356	76839
Uomini	180.0	10186	96	106	17673
Complessivamente	1673.2	17704	57	309	94512

Tabella 10

Fonte:
campione tratto dalle
RIFOS 2008 e 2009
(dati aggregati),
BEVNAT;
calcoli propri

Risultati per il modello islandese

Gruppo di aventi diritto	Somma complessiva in mio. di franchi	Importo medio in franchi	Importo giornaliero in franchi	Numero medio di giorni di fruizione	Numero di beneficiari
Persone esercitanti un'attività lucrativa/ persone disoccupate					
Donne	933.9	16604	93	178	56246
Uomini	889.5	13165	131	100	67566
Complessivamente	1823.4	14727	109	136	123812
Persone inoccupate/ persone senza attività lucrativa					
Donne	49.7	2528	14	178	19671
Uomini	0.9	1426	14	100	615
Complessivamente	50.6	2495	14	176	20286
Persone in formazione o perfezionamento professionale					
Donne	5.3	5700	32	178	922
Uomini	0.7	3214	32	100	205
Complessivamente	6.0	5203	32	164	1127
TOTALE					
Donne	988.9	12870	72	178	76839
Uomini	891.1	13030	130	100	68386
Complessivamente	1880.0	12946	92	141	145225

2.4.3

Stima dei costi del modello islandese

Teoricamente anche il modello islandese potrebbe essere importato direttamente. Quali sarebbero i costi che ne deriverebbero? Come il modello tedesco, anche quello islandese si basa per il calcolo dell'indennità parentale su limiti reddituali specifici al Paese, i quali, ai fini della trasposizione del modello alla realtà svizzera, sono stati rettificati verso l'alto secondo il fattore 1,3, conformemente alla differenza del livello salariale medio dei due Paesi. Ognuno dei genitori ha diritto a 3 mesi d'indennità parentale individuale e in più a 3 mesi in comune con l'altro genitore. In caso di parto plurimo il termine dell'indennità viene prolungato di altri 3 mesi. Per la stima dei

costi abbiamo ripreso anche in questo caso i dati che corrispondono al tasso e alla durata di fruizione reali delle madri e dei padri islandesi.

I risultati della trasposizione del modello islandese alla realtà svizzera sono riportati nella tabella 10. I costi complessivi ammontano a 1,88 miliardi di franchi, attestandosi anch'essi al di sopra di quelli del modello COFF, il che può essere spiegato con la durata di fruizione più lunga. Ancora una volta le indennità giornaliere medie si attestano leggermente al di sotto di quelle del modello COFF, ma a differenza del modello tedesco, ciò non è dovuto al tasso più basso del reddito sostitutivo, bensì al tetto massimo relativamente basso di 140 franchi al giorno.

3 Finanziamento

Le implicazioni finanziarie dei diversi modelli di indennità parentale saranno illustrate sulla base di due possibili fonti di finanziamento, vale a dire le indennità di perdita di guadagno (IPG), analogamente all'indennità di maternità, o l'imposta sul valore aggiunto.

3.1 Finanziamento tramite le indennità di perdita di guadagno (IPG)

La somma dei salari soggetti all'AVS determina in Svizzera l'ammontare dei contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro, espressi nell'ambito delle assicurazioni sociali in percentuali sul salario. Secondo le stime dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS, nel 2009 tale somma ammontava a 328 966 milioni di franchi. Ai sensi dell'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno, lavoratori e datori di lavoro contribuiscono in parti uguali al finanziamento delle prestazioni. L'aliquota contribu-

tiva delle indennità di perdita di guadagno (inclusa l'assicurazione maternità) ammonta, sia per i salariati che per i datori di lavoro, allo 0,15 per cento del salario. Dalla tabella 11 risulta quanti punti percentuali salariali sarebbero necessari per finanziare l'indennità parentale secondo i diversi modelli. Una variante realistica del modello COFF potrebbe essere finanziata tramite un aumento dei contributi dei salariati e dei datori di lavoro compreso tra 0,16 e 0,19 punti percentuali, cioè con un aumento complessivo situato tra 0,33 e 0,38 punti percentuali. Il finanziamento del modello più caro, quello islandese, richiederebbe 0,29 punti percentuali supplementari da ciascuno dei due contribuenti, vale a dire complessivamente 0,57 punti percentuali. Nel calcolo non si è tenuto conto dei contributi leggermente più elevati dei lavoratori indipendenti e di quelli delle persone senza attività lucrativa.

Contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro supplementari necessari per il finanziamento dell'indennità parentale nel quadro delle IPG (anno di riferimento 2009)

Tabella 11

Fonte:
RIFOS 2008 e 2009,
UFAS; calcoli propri

Variante del modello	Costi 2009 in mio. di franchi	Contributi dei salariati/datori di lavoro in mio. di franchi	Contributi dei salariati in punti percentuali supplementari	Contributi dei salariati e datori di lavoro in punti percentuali supplementari
COFF (analogo all'AMat, rapporto asimmetrico)	1321	661	0.20%	0.40%
COFF (analogo all'AMat, rapporto paritario)	1653	827	0.25%	0.50%
COFF (analogo al modello tedesco)	1071	535	0.16%	0.33%
COFF (analogo al modello islandese)	1260	630	0.19%	0.38%
Germania (costi effettivi)	1673	837	0.25%	0.51%
Islanda (costi effettivi)	1880	940	0.29%	0.57%

3.2 Finanziamento mediante l'imposta sul valore aggiunto

Secondo l'Amministrazione federale delle contribuzioni AFC, nel 2009 i proventi IVA si aggiravano sui 19 889 milioni di franchi. Nel caso di un'aliquota IVA normale del 7,6%, per l'anno in questione un aumento proporzionale dell'imposizione IVA di 0,1 punti percentuali corrisponderebbe a 262 milioni di franchi. Ai fini di questa riflessione si trascurano le diverse aliquote IVA (aliquota speciale per il settore alberghiero: 3,6%; aliquota ridotta: 2,4%), come è tra l'altro prassi dell'AFC nelle previsioni economiche (cfr. messaggio concernente il finanziamento supplementare dell'AI del 22 giugno 2005).

Dalla tabella 12 risulta di quanti punti percentuali occorrerebbe innalzare l'aliquota IVA normale per finanziare l'indennità parentale. Per il finanziamento dell'indennità parentale secondo il modello COFF sarebbe necessario un innalzamento dell'aliquota IVA tra gli 0,4 e gli 0,5 punti percentuali. Per il modello tedesco occorrerebbe un aumento di 0,64 punti percentuali, per quello islandese di 0,72. Per quel che riguarda l'aliquota ridotta (attualmente 2,4%) e l'aliquota speciale (attualmente 3,6%) nel presente calcolo il supplemento è stato calcolato proporzionalmente. Le nuove aliquote sarebbero pari al 2,7 e al 4,0 per cento per tutti i modelli.

Tabella 12

Fonte:
RIFOS 2008 e 2009,
AFC; calcoli propri

Aumento dell'aliquota IVA normale per il finanziamento dell'indennità parentale (anno di riferimento 2009)

Variante del modello	Costi 2009 in mio. di franchi	Aumento dell'IVA in punti percentuali
COFF (analoga all'AMat, rapporto asimmetrico)	1321	0.50
COFF (analoga all'AMat, rapporto paritario)	1653	0.63
COFF (analoga al modello tedesco)	1071	0.41
COFF (analoga al modello islandese)	1260	0.48
Germania (costi effettivi)	1673	0.64
Islanda (costi effettivi)	1880	0.72

4 Conclusione

- Calcolata in base al 2009, l'indennità parentale secondo il modello COFF ammonta in Svizzera a 1,1-1,2 miliardi di franchi. Si tratta di un importo quasi doppio rispetto al corrispettivo dell'assicurazione maternità.
 - La differenza tra le diverse varianti del modello COFF è determinata dall'entità della fruizione e dalla ripartizione del congedo parentale tra madri e padri. In particolare le prestazioni giornaliere percepite dai padri sono dell'80% circa superiori a quelle delle madri. I padri costituiscono pertanto un motivo importante per l'alto livello dei costi dell'indennità parentale per unità di tempo rispetto all'assicurazione maternità.
 - Il modello COFF è conveniente in confronto ai modelli esteri presi in esame (tedesco e islandese), il che è tuttavia riconducibile al solo fatto che la durata di fruizione è più breve.
 - Se i calcoli sono basati sullo stesso tasso di fruizione e sulla stessa ripartizione fra i sessi del congedo parentale, il modello tedesco risulta più costoso di quello islandese. In realtà il modello tedesco risulta, tuttavia, più conveniente perché le prestazioni vengono rimosse raramente soprattutto dai padri. D'altro canto, proprio la forte partecipazione dei padri comporta l'aumento dei costi dell'indennità parentale in Islanda.
 - Come si è già visto nell'assicurazione maternità, l'evoluzione dei costi nel futuro non è una semplice continuazione della situazione del passato. Incidono su di esse da un lato i cambiamenti sul mercato del lavoro e dall'altro i cambiamenti di comportamento come la crescente integrazione nella vita lavorativa delle madri.
 - Nell'ambito dei calcoli per i modelli COFF sono state vagliate tre varianti supplementari:
 - 1) Anche i genitori senza attività lucrativa percepiscono una prestazione minima di 300 franchi al mese. Ciò riguarda un poco più di 17 000 persone, di cui la maggior parte donne. I costi supplementari si aggirano tra i 14 milioni di franchi (analogamente all'AMat, variante paritaria) e i 23 milioni di franchi all'anno (analogamente all'AMat, variante asimmetrica).
 - 2) Per le persone in formazione a tempo pieno senza reddito è prevista una prestazione forfettaria di 900 franchi al mese. Ne beneficiano molto meno persone, ovvero 1150. I costi ammontano al massimo a 4 milioni di franchi all'anno.
 - 3) La parte più cospicua è dovuta alla correzione del periodo di riferimento per le madri che hanno un secondo bambino entro due anni dal primo. Ciò riguarda ben 10 000 donne. Se la loro indennità parentale viene calcolata, analogamente a quanto stabilito dalla legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, in base al reddito di riferimento percepito prima della nascita del primo figlio, anziché del secondo, l'importo complessivo delle indennità percepite è circa 50 milioni di franchi superiore a quello senza questa rettifica. La differenza può essere spiegata con il fatto che molte madri dopo la nascita del primo figlio passano a un lavoro a tempo parziale o rinunciano del tutto all'attività lavorativa se entro breve termine è prevista la nascita di un secondo figlio.
 - Il finanziamento dell'indennità parentale tramite le IPG, a cui è già aggregata l'assicurazione maternità, comporterebbe un aumento delle deduzioni salariali paritetiche compreso tra 0,2 (modello COFF) e 0,3 punti percentuali (modello islandese). Nel caso del finanziamento tramite l'IVA, l'aliquota normale dovrebbe essere innalzata di 0,4 o 0,5 punti percentuali (modello COFF) o di 0,7 punti percentuali (modello islandese).
- L'obiettivo dei presenti calcoli non è solo quello di indicare l'entità concreta dei costi relativi a un modello di congedo e indennità parentale per la Svizzera e di paragonarla con i modelli per molti versi contrastanti della Germania e dell'Islanda. L'obiettivo è anche quello di creare, con riguardo al dibattito politico, gli strumenti necessari per vagliare configurazioni alternative dell'indennità parentale o differenze nella riscossione da parte dei padri e delle madri e le relative ripercussioni sui costi. Su questi punti molto probabilmente non è ancora stata detta l'ultima parola.



Foto: Blue Orange Studio/istockphoto.com

II La posizione della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF)

Per i genitori la nascita di un figlio implica nuovi compiti e grandi responsabilità. Il rapporto che il bambino instaura con le principali figure di riferimento è di fondamentale importanza per il suo sviluppo. Nei primi anni di vita, i bambini hanno bisogno della protezione, delle cure e delle attenzioni dei genitori, che devono infondere loro un senso di sicurezza e fiducia. Per riuscirci, i genitori necessitano di tempo. Questo è confermato anche da alcuni studi secondo cui i genitori possono far fronte a questi bisogni solo se non hanno troppi impegni e attività extrafamiliari. I genitori hanno una responsabilità indelegabile verso i figli. Diventare genitori comporta profondi cambiamenti e implica la necessità di conciliare impegni familiari e vita professionale. Non sorprende quindi che nei primi anni di vita di un figlio l'impegno in termini di tempo per attività retribuite e non retribuite sia particolarmente elevato, fino a raggiungere le 70 ore o più alla settimana. Inoltre, questa prima fase dello sviluppo coincide per lo più con una fase decisiva per l'intera carriera lavorativa.

In questo contesto sono soprattutto le donne a pagare il prezzo della maternità sul piano professionale. Il ruolo di madre comporta infatti una profonda cesura nel percorso professionale. Fino alla nascita del primo figlio le donne sono molto ben integrate nel mondo lavorativo e esercitano per lo più un'attività a tempo pieno. Alla nascita del primo fi-

glio, la maggior parte di esse smette (temporaneamente) di lavorare del tutto o in parte. Per i quattro anni successivi circa due terzi delle madri lavorano meno del 50 per cento o non lavorano affatto. L'abbandono dell'attività professionale, ma anche la riduzione dell'orario lavorativo, cristallizzano le disparità salariali tra i sessi e peggiorano le prospettive professionali delle donne. L'abbandono dell'attività lavorativa comporta una diminuzione dell'autonomia finanziaria, tanto che in caso di separazione o divorzio le donne possono trovarsi in serie difficoltà economiche.

Oggi, gran parte delle famiglie non può fare a meno di un secondo reddito. Dopo la nascita di un figlio i padri tendono a lavorare di più per compensare la perdita finanziaria risultante dalla riduzione dell'orario lavorativo o dalla rinuncia all'attività professionale da parte della madre. Parallelamente, però, i padri vogliono instaurare uno stretto legame con i figli, partecipare alla vita di famiglia e alle incombenze quotidiane e non svolgere la loro funzione soltanto nel tempo libero.

Queste sono alcune delle riflessioni che hanno indotto la Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF) a pronunciarsi nelle sue linee guida strategiche 2015 per l'introduzione di un congedo parentale in Svizzera e ad elaborare una proposta concreta in questo senso.

Introduzione di un congedo e di un'indennità parentale in Svizzera

Dal 1° luglio 2005 le donne professionalmente attive ricevono un'indennità di maternità pari all'80 per cento dello stipendio per un periodo di 14 settimane. Il congedo paternità non è disciplinato nel diritto svizzero. Il codice delle obbligazioni prevede unicamente un giorno di congedo o la possibilità per il lavoratore di usufruire di un congedo speciale per risolvere questioni personali durante l'orario di lavoro. Alcune aziende e istituzioni private e pubbliche offrono di loro spontanea iniziativa un congedo paternità che può variare da qualche giorno a qualche settimana. Solo una piccola parte dei salariati ha tuttavia questa possibilità.

Dal punto di vista della politica familiare, l'attuale indennità di maternità e il congedo paternità concesso da singole aziende non sono sufficienti a sgravare le famiglie nei primi anni di vita dei figli. La COFF chiede pertanto di introdurre una regolamentazione che disciplini il congedo e l'indennità parentale anche in Svizzera. Per concretizzare questa richiesta, la COFF ha sviluppato un modello dettagliato che si ispira a un disegno di legge presentato nel Cantone di Ginevra. Il modello definisce alcuni punti chiave in materia di diritto al congedo, durata di fruizione dell'indennità, rapporto con altre prestazioni sociali e disciplinamento dei diritti prima, durante e dopo il congedo parentale. Su incarico della COFF, l'ufficio BASS ha calcolato i costi di questo modello e l'ha confrontato con il modello tedesco e quello islandese, perfettamente paritario. Al contempo, sono state elaborate anche due varianti di finanziamento. Sulla base di questi lavori preliminari la COFF propone il modello descritto qui di seguito.

Il modello COFF di congedo e indennità parentale in Svizzera

Il modello COFF prevede una *durata di fruizione* massima pari a 24 settimane, di cui quattro settimane attribuite a titolo di diritto individuale non trasferibile sia alla madre che al padre. Come mostrano le esperienze maturate in altri Paesi, questo sistema è importante per incoraggiare i padri a usufruire maggiormente del congedo parentale, che per principio può essere richiesto da entrambi i genitori. Il criterio determinante è l'autorità parentale.

Il *periodo di fruizione* si estende dalla nascita del figlio all'inizio della scuola dell'obbligo. Occorre prevedere la possibilità di accordare il congedo in modo frazionato. Come per l'indennità di maternità, l'indennità corrisponderà all'80 per cento dello stipendio, con un tetto massimo di 196 franchi al giorno. Per i lavoratori salariati è determinante lo stipendio lordo, per quelli indipendenti lo stipendio lordo assicurato AVS. Nei casi in cui sono previsti un congedo maternità e/o paternità, il congedo e l'indennità parentale subentrano in un secondo tempo e non in sostituzione di questi diritti, che sono strettamente legati all'evento della nascita. In caso di concorso con il diritto ad altri redditi sostitutivi, ad esempio l'indennità di disoccupazione, saranno applicate le stesse regole che per l'indennità di maternità.

La COFF prevede che i *costi* di questo modello si aggireranno tra 1,1 e 1,2 miliardi di franchi. L'entità dei costi dipenderà tuttavia dalla percentuale di beneficiari dell'indennità e dalla ripartizione del congedo tra i genitori. Qualora il padre percepisse un congedo superiore alle quattro settimane corrispondenti al suo diritto individuale, i costi risulterebbero superiori, perché la somma dei redditi sostitutivi dei padri supera di oltre l'80 per cento la somma dei redditi sostitutivi delle madri. Il modello proposto dalla COFF è nettamente più conveniente dei due modelli esteri presi a paragone (Germania e Islanda), soprattutto perché la durata del congedo è più breve.

Il *finanziamento* dell'indennità parentale mediante l'indennità di perdita di guadagno (IPG) farebbe aumentare la deduzione salariale di 0,2 punti percentuali sia per il lavoratore che per il datore di lavoro. Se invece si optasse per un finanziamento attraverso l'imposta sul valore aggiunto, l'aliquota IVA normale andrebbe innalzata di 0,4-0,5 punti percentuali.

La COFF ha anche chiesto all'ufficio BASS di calcolare i costi di diverse varianti allo scopo di fornire al mondo politico una base attendibile per valutare l'impatto finanziario di sistemi alternativi di indennità parentale.

Basi normative

Parallelamente, la COFF ha esaminato la questione dell'ente – Confederazione o Cantoni – legittimato ad introdurre il congedo e l'indennità parentale in virtù del diritto vigente. L'art. 122 cpv. 1 della Costituzione federale attribuisce alla Confederazione la competenza di legiferare nel campo del diritto e della procedura civili. La Confederazione ha adempiuto tale compito emanando il Codice civile e il Codice delle obbligazioni. Dall'entrata in vigore di questi ultimi, i Cantoni non dispongono dunque di alcun potere normativo in questo ambito del diritto. Di conseguenza, non hanno la facoltà di introdurre un congedo parentale o un congedo paternità nel quadro dei rapporti di lavoro retti dal diritto privato. In virtù della Costituzione federale solo la Confederazione è competente in materia.

La situazione cambia per i rapporti di lavoro retti dal diritto pubblico. In questo caso, la configurazione dei rapporti a livello federale o cantonale rientra nelle rispettive sfere di competenza.

Pur avendo la competenza esclusiva di legiferare nell'ambito del diritto privato, la Confederazione non ha un mandato legislativo che le impone di introdurre il congedo parentale. Le disposizioni contenute negli articoli 41 (obiettivi sociali), 110 (lavoro) e 116 (assegni familiari e assicurazione per la maternità) della Costituzione possono tutt'al più motivare la Confederazione a introdurre un congedo parentale. Per sancire un obbligo in tal senso occorrerebbe introdurre una disposizione analoga all'art. 116 cpv. 3 Cost. (assicurazione per la maternità).

Il modello COFF nel confronto internazionale

Da un confronto con altri Paesi emerge chiaramente che il modello proposto dalla COFF è piuttosto moderato. La maggior parte dei Paesi europei – e non solo la Germania e l'Islanda – applica sistemi più generosi.

L'Islanda accorda un congedo parentale di nove mesi, di cui tre mesi riservati alla madre e tre mesi riservati al padre. Il sistema finlandese è quello che attualmente prevede l'incentivo finanziario più esteso per i padri, con risultati tangibili, visto che il 90 per cento di questi ultimi chiede di usufruire del congedo parentale. La Germania ha introdotto nel 2007 un congedo parentale di 12 mesi, al quale si aggiungono due mesi riservati all'altro genitore. L'indennità parentale ammonta al 67 per cento del salario netto, ma al massimo a 1800 euro. Il sistema più generoso è quello svedese, dove i genitori percepiscono un'indennità parentale per un periodo di 480 giorni o 16 mesi. L'indennità ammonta all'80 per cento del salario lordo e viene versata per 13 mesi. Due mesi sono riservati al padre e due alla madre; gli altri possono essere ripartiti liberamente.

Altri Paesi come la Francia e l'Austria prevedono assegni parentali più contenuti, ma in compenso la durata del congedo durante il quale i lavoratori sono tutelati dal licenziamento viene disciplinata in modo molto generoso. In Austria la durata del congedo è di 24 mesi, in Francia addirittura di 36.

Nel 2010 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato una direttiva sul congedo parentale vincolante per tutti gli Stati membri. La direttiva attribuisce ai lavoratori di ambo i sessi il diritto individuale al congedo parentale per la nascita o l'adozione di un figlio fino all'età di otto anni. Il congedo è accordato per un periodo minimo di quattro mesi.

Per valutare i costi del modello COFF occorre anche considerare che in Svizzera la spesa pubblica per le famiglie è inferiore alla media europea (Ufficio federale di statistica 2008). Nel 2008 in Svizzera le prestazioni sociali complessive per le famiglie e i figli ammontavano all'1,3 per cento del prodotto interno lordo. I Paesi Bassi, l'Italia, la Spagna e la Polonia registrano valori altrettanto bassi. I Paesi scandinavi si situano invece ai primi posti della classifica, con una spesa pari a tre volte il valore svizzero. Anche la Germania, l'Austria e la Francia spendono molto di più della Svizzera per le prestazioni sociali a favore delle famiglie.

Congedo e indennità parentale, parte integrante di una strategia politico-economica

Nel suo rapporto del 2006 sulle prospettive dell'occupazione (Employment Outlook 2006), l'OCSE ha presentato una strategia per facilitare la creazione di un maggior numero di impieghi di qualità nel contesto della globalizzazione. La conciliabilità tra famiglia e lavoro è considerato un fattore fondamentale. Oggi è ormai assodato che sul piano economico una migliore integrazione delle donne nel mercato del lavoro permette di far fruttare meglio gli investimenti in capitale umano e di aumentare la produttività dell'economia. Il potenziale supplementare risiede principalmente nelle madri. La conciliabilità tra famiglia e lavoro non è più solo una questione privata, ma interessa l'intera società.

Diversi studi mostrano che introducendo un congedo e un'indennità familiare l'interruzione dell'attività lavorativa delle donne si riduce. In questo modo si stabilizzano anche i salari delle madri, che in molti Paesi sono inferiori a quelli delle altre donne professionalmente attive.

La conciliabilità tra impegni familiari e lavoro è però anche diventata un importante vantaggio competitivo territoriale. L'OCSE rileva che è in atto una concorrenza globale per assicurarsi talenti. Per molti Paesi europei come la Svizzera risulta difficile coprire la domanda di manodopera specializzata e qualificata, e questo anche in periodi di difficoltà economica. Spesso i lavoratori specializzati possono sce-

gliere liberamente il proprio luogo di lavoro e sono sempre più numerosi a sceglierlo in funzione della possibilità di conciliare famiglia e professione.

Su questo punto la Svizzera è in netto ritardo rispetto agli altri Paesi europei e corre il rischio di perdere terreno. Nella maggior parte dei Paesi d'origine dei lavoratori qualificati e specializzati il congedo e l'indennità parentale sono da tempo diritti acquisiti, così come le offerte di custodia extrafamiliare dei figli a prezzi abbordabili.

Il congedo e l'indennità parentale, due elementi fondamentali di una politica familiare sostenibile

Nel discorso pronunciato in occasione della presentazione del «Rapporto sulle famiglie 2004» il 31 agosto 2004 all'Ile Saint-Pierre, il consigliere federale Couchepin si è espresso a favore di una politica familiare sostenibile e ha sottolineato che la priorità andava posta sulla migliore conciliabilità tra professione e famiglia. Per argomentare il suo discorso, ha evidenziato che in Svizzera nascono sempre meno bambini e che rispetto alla metà degli anni Sessanta il tasso di natalità è diminuito del 50%. Questa diminuzione non è dovuta al calo progressivo del desiderio di avere figli, visto che il numero dei figli effettivamente nati è inferiore a quello dei figli desiderati a prescindere dal grado di istruzione. Secondo Couchepin, questo divario indica che vi sono troppi ostacoli alla creazione di una famiglia o alla decisione di avere altri figli.

Emerge poi un altro elemento: le giovani madri vorrebbero lavorare di più. Il Consiglio federale deve quindi puntare ad eliminare gli ostacoli che impediscono la nascita di bambini voluti e le barriere che discriminano le madri sul mercato del lavoro. La Svizzera non può permettersi di vedere il tasso di natalità diminuire ulteriormente. Un aumento della natalità permetterebbe di ridurre i problemi legati alla demografia, di consolidare le assicurazioni sociali e soprattutto di potenziare la capacità di innovazione del Paese, garantendone anche in futuro la prosperità. D'altra parte la Svizzera non può permettersi di rinunciare alle competenze professionali delle persone che ha contribuito a formare. È evidente che la Svizzera avrebbe tutto da guadagnare se le donne, la cui formazione è pari a quella degli uomini, potessero impiegare in ambito lavorativo le competenze acquisite. I loro contributi salariali consentirebbero inoltre di stabilizzare le assicurazioni sociali.

L'introduzione di un congedo e di un'indennità parentale è un elemento fondamentale per eliminare le barriere menzionate dal consigliere federale Couchepin. I Paesi che perseguono una politica familiare attiva che punta a migliorare la parità tra donne e uomini e la conciliabilità tra famiglia e lavoro registrano in genere tassi di natalità superiori. Inoltre, in questi Paesi il numero di madri inoccupate o sottoccupate è più basso.

La COFF è convinta che l'introduzione del congedo e dell'indennità parentale contribuirebbe a prevenire la sottoccupazione delle donne o il loro ritiro (temporaneo) dal mondo del lavoro e migliorare le loro prospettive professionali, con effetti positivi sull'intera economia. Una maggiore partecipazione delle donne al mondo del lavoro farebbe infatti aumentare i redditi delle famiglie, il gettito fiscale e i contributi sociali dedotti dallo stipendio.

Il congedo e l'indennità parentale sono però importanti soprattutto per un sano sviluppo dei figli e della famiglia. Nei primi anni di vita di un figlio, particolarmente impegnativi per i genitori, permettono di sostenere e sgravare i genitori e danno alle famiglie la libertà di scegliere e di organizzare la custodia dei figli. Il congedo e l'indennità parentale contribuiscono a ottimizzare le condizioni iniziali per i figli e a migliorare le pari opportunità. Le spese da sostenere non devono essere viste unicamente come dei costi, bensì come investimenti sociali che si traducono in migliori opportunità professionali in età adulta e in un minor bisogno di prestazioni di aiuto.

Non è vero che i figli sono una mera questione privata. Il loro benessere e quello dei genitori interessano anche l'intera società, chiamando in causa sia la responsabilità delle famiglie che quella della società. Insieme ad altre misure, quali il potenziamento delle offerte di custodia complementari o la lotta contro la povertà delle famiglie, il congedo e l'indennità parentale costituiscono un elemento fondamentale di una politica familiare coerente e sostenibile.

