



ad 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

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 30 marzo 2023

Parere del Consiglio federale

del 2023

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 30 marzo 2023 concernente le iniziative cantonali dei Cantoni di Zugo, Basilea Campagna, Lucerna e Basilea Città (19.311, 20.313, 20.323 e 21.311).

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

.....2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Parere

1 Situazione iniziale

Le iniziative cantonali 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 statali, senza per questo perdere il diritto all'indennità di maternità.

In occasione della sua seduta del 9 novembre 2020, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha dato seguito alle prime tre iniziative, presentate dai Cantoni di Zugo, Basilea Campagna e Lucerna, con 11 voti contro 1 e 1 astensione. L'8 aprile 2022 ha dato seguito anche all'iniziativa del Cantone di Basilea Città, con 11 voti favorevoli e 1 astensione. Nelle sue sedute del 21 gennaio 2021 e del 30 giugno 2022, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) si è allineata alle decisioni della sua omologa, all'unanimità (19.311, 20.313 e 20.323) e con 13 voti contro 3 e 1 astensione (21.311).

Nella sua seduta del 26 aprile 2021 la CIP-S ha deciso il seguito della procedura.

Già durante l'esame preliminare si era constatato che, per attuare le richieste delle iniziative cantonali, era necessario modificare la legge del 25 settembre 1952¹ sulle indennità di perdita di guadagno (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 CIP-S ha così incaricato la sua segreteria e l'Amministrazione di sottoporle un progetto preliminare. Il 21 aprile 2021 quest'ultimo è stato completato con la quarta iniziativa, presentata dal Cantone di Basilea Città.

Il 22 agosto 2022 la CIP-S ha adottato il suo progetto preliminare e lo ha posto in consultazione, presentando due varianti. La *variante della maggioranza* prevedeva che il diritto all'indennità di maternità non si estingua più prima se durante il congedo di maternità la madre, in qualità di parlamentare, partecipa a sedute delle camere di parlamenti a livello federale, cantonale o comunale. La *variante della minoranza* intendeva invece introdurre questa eccezione soltanto per le sedute delle camere e delle commissioni per le quali non è prevista una supplenza.

La procedura di consultazione si è conclusa il 25 novembre 2022.

I risultati² sono stati presentati alla CIP-S nella sua seduta del 21 febbraio 2023. La Commissione ha così preso atto del fatto che la maggioranza dei partecipanti alla consultazione è favorevole al progetto e condivide la sua richiesta di permettere alle parlamentari elette dal Popolo di adempiere il proprio mandato politico senza perdere il diritto all'indennità di maternità. I partecipanti hanno prevalentemente sostenuto la *variante della maggioranza*. La *variante della minoranza* è stata in primo luogo

¹ RS 834.1

² Il rapporto sui risultati della consultazione è disponibile su: www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022 > [DFI](#).

respinta in quanto più complicata da attuare. Secondo alcuni partecipanti le due varianti andrebbero combinate, ovvero l'eccezione per la partecipazione a sedute delle camere e delle commissioni di parlamenti a livello federale, cantonale o comunale dovrebbe valere indipendentemente dalla normativa in materia di supplenza.

Diversi partecipanti alla consultazione hanno sottolineato che la protezione della maternità e il congedo di maternità sono conquiste importanti e che l'eccezione non deve provocare un indebolimento della protezione della maternità, motivo per cui la cerchia delle aventi diritto dovrebbe rimanere il più possibile ristretta. L'eccezione dovrebbe inoltre mantenere il proprio carattere facoltativo e non andrebbero esercitate pressioni sulle parlamentari affinché partecipino alle sedute delle camere e delle commissioni. Altri partecipanti hanno respinto il progetto, perché ritengono che indebolisca la protezione della maternità.

Pur accogliendo favorevolmente la volontà di trovare una soluzione per le parlamentari, alcuni partecipanti si sono dichiarati contrari al progetto, perché a loro avviso riconosce un privilegio alle parlamentari oppure perché preferirebbero l'introduzione di un sistema di supplenza a livello federale. Altri ancora hanno respinto il progetto non concordando con le varianti proposte.

Nella sua seduta del 21 febbraio 2023 la CIP-S ha modificato il progetto preliminare completandolo con l'introduzione dell'eccezione per le sedute delle camere e delle commissioni per le quali non è prevista una supplenza. Dopo aver approvato il progetto di legge con 8 voti contro 2 e 2 astensioni, il 30 marzo 2023 lo ha trasmesso al Consiglio degli Stati. Al contempo, ha sottoposto per parere al Consiglio federale il progetto di legge e il relativo rapporto³.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Valutazione generale

La protezione della maternità e l'indennità di maternità sono grandi conquiste che devono essere tutelate. La protezione della maternità è un compito imprescindibile della comunità statale, che occorre preservare.

Al contempo, il Consiglio federale ritiene importante promuovere condizioni di lavoro favorevoli alla famiglia e attribuisce un grande valore alla conciliabilità tra famiglia e lavoro. È inoltre consapevole che la normativa vigente non è adeguata per le madri che esercitano un mandato politico in ambito legislativo. Il disciplinamento in materia di assicurazioni sociali non dovrebbe comportare la rinuncia di giovani donne al mandato parlamentare, se non addirittura la loro mancata candidatura. Con il progetto si promuove la conciliabilità tra maternità e mandato di milizia parlamentare e si rafforza il sistema di milizia svizzero. Il Consiglio federale accoglie favorevolmente questo aspetto, dato che il sistema di milizia è una colonna portante della democrazia e un tratto distintivo imprescindibile della Svizzera.

Il Consiglio federale ritiene che un Parlamento (di milizia) debba rispecchiare la popolazione e rappresentare tutti i suoi interessi. Le parlamentari in congedo di maternità

³ FF 2023 ...

non dovrebbero ritrovarsi a temere che la loro assenza sbilanci i rapporti di forza in Parlamento. Per questo motivo, il Consiglio federale considera la situazione delle parlamentari tanto particolare da giustificare un'eccezione nella LIPG. Elette dal Popolo, durante il congedo di maternità le parlamentari non dovrebbero essere costrette a decidere se continuare a percepire l'indennità di maternità o rinunciare per adempiere il loro mandato democratico. Dovrebbero invece avere la possibilità di adempiere il loro mandato politico senza dover rinunciare all'indennità di maternità. Va altresì rilevato che in passato la legislazione federale non è stata interpretata in modo uniforme a livello cantonale e comunale. L'eccezione proposta nella LIPG creerebbe quindi certezza giuridica per tutte le interessate.

Inoltre, il progetto è in linea con le raccomandazioni del Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna. Dopo l'ultimo esame dell'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1979⁴ sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna da parte della Svizzera alla fine del 2022, il Comitato delle Nazioni Unite ha chiesto alla Svizzera, tra le altre cose, di armonizzare le regolamentazioni in materia di supplenza durante la maternità e per quanto concerne l'indennità di maternità per le parlamentari a tutti i livelli⁵.

Il Consiglio federale si dichiara pertanto a favore dell'introduzione di un'eccezione nella LIPG. Questa non sarebbe in contraddizione con il divieto di lavoro di otto settimane sancito nell'articolo 35a capoverso 3 della legge del 13 marzo 1964⁶ sul lavoro, dato che esso non si applica alle parlamentari nell'esercizio del loro mandato politico. Il progetto non deve però comportare un indebolimento generale della protezione della maternità per altri settori, professioni o attività. Inoltre, la partecipazione alle sedute deve rimanere facoltativa anche per le parlamentari interessate, sulle quali non va esercitata alcuna pressione in tal senso.

Il Consiglio federale ritiene giusto e importante che l'eccezione proposta non sia estesa agli organi esecutivi e giudiziari. L'attività in questi organi, infatti, è spesso molto più simile a un rapporto di lavoro che all'attività di parlamentare. I membri degli esecutivi possono perlopiù sostituirsi a vicenda. Le autorità giudiziarie sono in grado di funzionare anche in assenza di una giudice. Inoltre, non sussiste il diritto a una determinata composizione del collegio giudicante. La cerchia delle persone cui si applicherebbe l'eccezione va definita nel modo più ristretto possibile, al fine di evitare un insidioso indebolimento della protezione della maternità.

2.2 Valutazione del progetto della Commissione

2.2.1 Proposta della CIP-S

La CIP-S propone che in futuro le madri non perdano più il diritto all'indennità di maternità nel caso in cui durante il congedo di maternità partecipino a sedute delle

⁴ RS 0.108

⁵ Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna, *Concluding observations on the sixth periodic report of Switzerland*, § 48.(d), 2022.

⁶ RS 822.11

camere e delle commissioni di parlamenti a livello federale, cantonale o comunale e se per queste sedute non è prevista una supplenza.

2.2.2 Valutazione

L'obiettivo delle iniziative cantonali, ovvero la conciliabilità tra maternità e mandato parlamentare, viene raggiunto con l'eccezione proposta, che porta a un'applicazione uniforme del diritto e quindi alla certezza giuridica per le interessate.

La modifica proposta non fa distinzione tra le attività svolte in sessione plenaria e quelle in commissione, ma considera la possibilità o meno di una supplenza. La possibilità di supplenza è un elemento fondamentale per il Consiglio federale. L'eccezione introdotta con la modifica di legge proposta consentirà alle madri di esercitare il mandato conferito loro dal Popolo anche durante il congedo di maternità. Se non è prevista una supplenza per una seduta della camera o della commissione, le madri potranno partecipare alla seduta senza perdere il diritto all'indennità di maternità; se invece è prevista una supplenza, le madri potranno farsi sostituire alla seduta.

Va inoltre rilevato che le trattative materiali si svolgono in seno alle commissioni. È dunque importante che le parlamentari abbiano la possibilità di esprimervi la propria opinione anche durante il congedo di maternità, o partecipando direttamente alle sedute o facendosi sostituire.

Considerata la particolare situazione delle parlamentari, il Consiglio federale ritiene giustificato introdurre un'eccezione per questa ristretta cerchia di persone. Per questi motivi il Consiglio federale si dichiara favorevole all'eccezione proposta.

2.3 Ripercussioni finanziarie sulle IPG

Al momento non vi sono dati pertinenti e non è possibile effettuare una stima dei costi. Questi dovrebbero però essere marginali, dato che l'eccezione concerne soltanto le madri che durante il congedo di maternità esercitano un mandato parlamentare a livello federale, cantonale o comunale.

2.4 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni

Considerato l'esiguo numero delle madri interessate dall'eccezione, la modifica di legge non comporterà spese supplementari per la Confederazione e i Cantoni.

La modifica avrà ripercussioni sui processi amministrativi degli organi esecutivi, dato che questi ultimi dovranno controllare se le madri interessate hanno inoltrato un'attestazione secondo cui per la seduta in questione non è prevista una supplenza. L'onere supplementare dovrebbe tuttavia essere marginale e poter essere coperto con le risorse di personale disponibili.

2.5 Conclusion

Il Consiglio federale attribuisce grande importanza alla protezione della maternità. È tuttavia del parere che la situazione delle parlamentari vada considerata come particolare. L'eccezione permetterebbe alle parlamentari di proseguire il loro mandato politico, il che consentirebbe di mantenere i rapporti di maggioranza stabiliti dal Popolo e di rafforzare il sistema di milizia della Svizzera, che è una colonna portante della democrazia.

Il Consiglio federale si dichiara pertanto favorevole all'introduzione di un'eccezione nella LIPG, affinché durante il congedo di maternità le parlamentari a tutti i livelli statali possano partecipare a sedute delle camere e delle commissioni per le quali non è prevista una supplenza senza perdere il diritto all'indennità di maternità.

3 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di entrare in materia sul progetto e approvare la richiesta della Commissione.