



Berna, il 2 marzo 2018

---

## **Congedo di maternità. Interruzione dell'attività professionale prima del parto**

Rapporto del Consiglio federale  
in adempimento del postulato 15.3793 Maury  
Pasquier del 19 giugno 2015

---

# Indice

<b>1</b>	<b>Contesto .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Diritto vigente.....</b>	<b>3</b>
<b>2.1</b>	<b>In generale .....</b>	<b>3</b>
<b>2.2</b>	<b>Situazione giuridica prima del parto.....</b>	<b>4</b>
2.2.1	Protezione dalla disdetta e tutela della salute sul posto di lavoro .....	4
2.2.2	Pagamento continuato del salario in caso di incapacità al lavoro e di divieto di occupazione.....	4
2.2.3	Assenza dal lavoro mediante semplice avviso .....	5
2.2.4	Congedo e indennità di maternità .....	5
<b>2.3</b>	<b>Situazione giuridica dopo il parto .....</b>	<b>6</b>
2.3.1	Protezione dalla disdetta e divieto di occupazione .....	6
2.3.2	Congedo e indennità di maternità .....	6
<b>3</b>	<b>Rapporto di ricerca sul tema «interruzione dell'attività professionale prima del parto» .....</b>	<b>6</b>
<b>3.1</b>	<b>Metodo e portata dell'analisi.....</b>	<b>6</b>
<b>3.2</b>	<b>Confronto internazionale .....</b>	<b>7</b>
<b>3.3</b>	<b>Frequenza, motivi e durata delle interruzioni dell'attività professionale durante la gravidanza .....</b>	<b>8</b>
<b>3.4</b>	<b>Copertura finanziaria delle assenze durante la gravidanza .....</b>	<b>9</b>
<b>3.5</b>	<b>Motivi delle perdite parziali o totali di reddito.....</b>	<b>10</b>
<b>3.6</b>	<b>Posizione delle madri e dei datori di lavoro riguardo a un congedo di maternità prima del parto.....</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Valutazione della necessità d'intervento .....</b>	<b>12</b>
<b>4.1</b>	<b>Possibili soluzioni in linea con il postulato .....</b>	<b>12</b>
<b>4.2</b>	<b>Pro e contro di un congedo di maternità prenatale .....</b>	<b>12</b>
4.2.1	Nessun miglioramento sostanziale per le madri .....	12
4.2.2	Sgravio principalmente per i datori di lavoro.....	13
4.2.3	Migliore pianificabilità del lavoro .....	13
4.2.4	Conclusioni.....	13
<b>5</b>	<b>Allegato – Rapporto di ricerca.....</b>	<b>14</b>

# 1 Contesto

Il 19 giugno 2015 la consigliera agli Stati Liliane Maury Pasquier ha depositato il postulato 15.3793 Interruzione dell'attività professionale prima del parto e congedo prenatale, che chiede quanto segue:

«Il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto concernente l'interruzione dell'attività professionale delle donne incinte prima del parto. Il rapporto dovrà fornire per quanto possibile statistiche sull'entità del fenomeno in Svizzera (ad es. tasso delle donne incinte interessate, durata delle interruzioni) e sulle sue caratteristiche (ad es. cause delle interruzioni, livello e durata di retribuzione durante questo periodo). Sulla base di questi dati e tenendo conto delle soluzioni proposte in altri Paesi europei, dovrà inoltre valutare se sia opportuno agire a livello politico in Svizzera, in particolare prevedendo un congedo prenatale verso la fine della gravidanza».

Il 2 settembre 2015 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato, cosa che il Consiglio degli Stati ha fatto l'8 settembre 2015.

Per rispondere alle questioni sollevate nel postulato, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha commissionato al Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) un rapporto di ricerca sul tema «interruzione dell'attività professionale prima del parto». Nel quadro dello studio, nell'autunno del 2016 è stata svolta un'indagine online presso 3575 aziende, selezionate dal registro delle imprese e degli stabilimenti dell'Ufficio federale di statistica. Nella primavera del 2017, inoltre, è stata svolta un'indagine online presso 2809 donne, selezionate a campione dal registro delle IPG, che hanno avuto un figlio nel 2016 e hanno percepito un'indennità di maternità secondo l'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno (IPG).

Il presente rapporto fornisce una panoramica dei principali risultati dello studio, articolandosi nel modo seguente: il capitolo 2 offre una visione d'insieme sul diritto vigente, il capitolo 3 illustra brevemente lo studio e il capitolo 4 valuta la necessità d'intervento a livello politico. Il rapporto di ricerca integrale (Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, *Erwerbsunterbrüche vor der Geburt*, 2017) è disponibile in allegato.

## 2 Diritto vigente

### 2.1 In generale

Il Codice delle obbligazioni (CO; RS 220) tutela le donne incinte e le puerpere prevalentemente con provvedimenti di natura economica (pagamento continuato del salario) e mediante una protezione dalla disdetta. Il CO si applica a tutti i rapporti di lavoro di diritto privato. Per le lavoratrici del servizio pubblico vigono le leggi sul personale a livello federale, cantonale e comunale.

La legge sul lavoro (LL; RS 822.11) e la relativa ordinanza di esecuzione (OLL 1; RS 822.111) tutelano la salute delle donne incinte, delle puerpere e delle madri allattanti, fissando le condizioni alle quali queste donne possono essere occupate e disciplinando i doveri dei datori di lavoro per quanto concerne l'impostazione delle condizioni di lavoro e la concessione del lavoro compensativo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La legge sul lavoro non è applicabile in particolare alle aziende agricole, alle economie domestiche private e alle lavoratrici a domicilio. Per le lavoratrici dell'Amministrazione pubblica valgono le sue disposizioni relative alla protezione della salute.

La legge sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG, RS 834.1) e la relativa ordinanza (OIPG, RS 834.11) disciplinano il diritto all'indennità di maternità e il suo importo per il periodo del congedo di maternità dopo il parto (cfr. n. 2.3.2).

## **2.2 Situazione giuridica prima del parto**

### **2.2.1 Protezione dalla disdetta e tutela della salute sul posto di lavoro**

Durante la gravidanza il datore di lavoro non può disdire un rapporto di lavoro a tempo indeterminato (art. 336c cpv. 1 lett. c CO), mentre durante il periodo di prova non sussiste alcuna protezione in tal senso (art. 336c cpv. 1 CO).

Il datore di lavoro è tenuto a impostare le condizioni di lavoro per le donne incinte in modo tale che la loro salute non sia pregiudicata (art. 35 cpv. 1 LL). Inoltre, le donne incinte possono essere occupate solo con il loro consenso (art. 35a cpv. 1 LL). Su loro domanda, esse sono esentate da lavori che sono gravosi (soggettivamente) per loro (art. 64 cpv. 1 OLL 1).

Le donne incinte possono svolgere lavori pericolosi o gravosi (spostamento di carichi pesanti, lavori che espongono al freddo, al caldo o a un'umidità eccessiva, lavori sottoposti agli effetti di radiazioni o sostanze nocive oppure al rumore ecc.) soltanto se, in base a una valutazione dei rischi, non risultano minacce concrete per la salute della madre e del bambino o se è possibile ovviare a tali minacce mediante adeguate misure di protezione (art. 62 OLL 1). Il datore di lavoro è tenuto a offrire alle donne incinte che svolgono un'attività gravosa o pericolosa, nella misura del possibile, un lavoro compensativo equivalente privo di rischi. Se non è in condizione di farlo, le lavoratrici interessate hanno il diritto di non svolgere la loro attività (art. 35 e 35b LL). In mancanza di una valutazione dei rischi o se quest'ultima risulta insufficiente, è vietato assegnare a una donna incinta lavori gravosi o pericolosi. Un divieto di occupazione può essere pronunciato dal medico curante della medesima. La valutazione dei rischi è effettuata in base all'ordinanza del DEFR sui lavori pericolosi o gravosi durante la gravidanza e la maternità (ordinanza sulla protezione della maternità).

### **2.2.2 Pagamento continuato del salario in caso di incapacità al lavoro e di divieto di occupazione**

Se per motivi di salute una lavoratrice incinta non può lavorare o può farlo solo in misura ridotta, il datore di lavoro è tenuto a continuare a versarle il salario per un periodo di tempo limitato, se il rapporto di lavoro è durato o è stato stipulato per più di tre mesi (art. 324a cpv. 1 e 3 CO).

Se il datore di lavoro non può offrire un lavoro compensativo equivalente alla lavoratrice che svolge un'attività gravosa o pericolosa, quest'ultima ha diritto all'80 per cento del salario (art. 35 e 35b LL).

La durata del periodo di pagamento continuato del salario dipende dal numero di anni di servizio presso lo stesso datore di lavoro: il primo anno il salario va pagato integralmente per almeno tre settimane, mentre per gli anni successivi la legge stabilisce che esso va pagato «per un tempo adeguatamente più lungo»<sup>2</sup> (art. 324a cpv. 2 CO).

Se per il pagamento continuato del salario in caso di impedimento al lavoro è concordata una regolamentazione diversa, questa deve sancire un ordinamento almeno equivalente per la lavoratrice (art. 324a cpv. 4 CO). In tal caso, l'accordo si fonda perlopiù sull'assicurazione

<sup>2</sup> La legge non fissa esattamente questo periodo di tempo, ragion per cui alcuni tribunali del lavoro hanno allestito apposite scale con valori di riferimento: la scala basilese, quella bernese e quella zurighese.

d'indennità giornaliera stipulata dal datore di lavoro, che spesso copre l'80 per cento del salario in caso di malattia per al massimo 720 giorni e costituisce dunque una regolamentazione considerata equivalente. Nella prassi, sovente le donne incinte ricevono pertanto l'80 per cento del salario per la durata dell'impedimento al lavoro.

In caso di divieto di occupazione pronunciato dal medico, il datore di lavoro deve continuare a versare alla lavoratrice l'80 per cento del salario (art. 35 cpv. 3 LL). In questi casi non subentra l'assicurazione d'indennità giornaliera in caso di malattia.

### 2.2.3 Assenza dal lavoro mediante semplice avviso

Una donna incinta può assentarsi dal lavoro mediante semplice avviso (art. 35a cpv. 2 LL). In questo caso, il salario non è imperativamente dovuto, in particolare se non viene presentato alcun certificato medico.

### 2.2.4 Congedo e indennità di maternità

A livello federale, per il periodo precedente il parto non sussiste alcun diritto a un congedo o a un'indennità di maternità.

Per contro, alcuni contratti collettivi di lavoro (CCL), regolamenti del personale e normative cantonali prevedono che le lavoratrici incinte possano beneficiare di una parte del congedo di maternità pagato già prima del parto. In questo caso, però, il congedo di maternità dopo il parto non può essere ridotto. La tabella seguente offre una panoramica delle regolamentazioni più generose rispetto al minimo legale.

<b>Leggi sul personale a livello federale e cantonale</b>		
	<b>Durata massima del congedo di maternità di cui si può beneficiare prima del parto</b>	<b>Indennità di maternità versata (in % del salario)</b>
Confederazione	2 settimane	100 %
Cantoni:		
AG, AR, BE, BS, JU, LU, SH, SZ, TG, TI, VD, VS, ZH	2 settimane	100 %
FR	2 settimane, in casi speciali 6 settimane	100 %
NE	24 giorni	100 %
ZG	4 settimane	100 %
<b>Contratti collettivi di lavoro</b>		
CCL dell'industria metalmeccanica ed elettrica	2 settimane	100 %
CCL delle industrie orologiera e microtecnica svizzere	2 settimane	100 %
CCL per l'industria grafica	2 settimane	100 %
CCL delle FFS	2 mesi	100 %
CCL di Swisscom	2 settimane	100 %
CCL per il ramo pittura e gessatura	2 settimane	80 %
CCL per le imprese farmaceutiche, chimiche e di servizi basilesi	4 settimane	100 %
CCL di SRG SSR idée suisse	2 settimane	100 %
CCL del settore sanitario parastatale vodese	2 settimane	100 %
CCL per il personale degli ospedali bernesi	2 settimane	100 %
CCL del settore sociale parastatale vodese	2 settimane	100 %

Fonte: rapporto di ricerca Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG, Erwerbsunterbrüche vor der Geburt, 2017

## 2.3 Situazione giuridica dopo il parto

### 2.3.1 Protezione dalla disdetta e divieto di occupazione

Nelle 16 settimane dopo il parto il datore di lavoro non può disdire un rapporto di lavoro a tempo indeterminato (art. 336c cpv. 1 lett. c CO). Le donne che hanno avuto un figlio non possono essere occupate durante le otto settimane successive al parto e in seguito, fino alla 16<sup>a</sup> settimana, possono esserlo solo con il loro consenso (art. 35a cpv. 3 LL).

### 2.3.2 Congedo e indennità di maternità

In virtù del diritto federale, dopo il parto la lavoratrice ha diritto a un congedo di maternità di almeno 14 settimane (art. 329f CO). Durante il congedo di maternità ha diritto a un'indennità di maternità (art. 16b cpv. 1 LIPG), se:

- era assicurata obbligatoriamente nell'AVS durante i nove mesi immediatamente precedenti il parto;
- durante questo periodo ha esercitato un'attività lucrativa per almeno cinque mesi; e
- al momento del parto dispone di un contratto di lavoro valido.

Le donne che adempiono queste condizioni hanno diritto a un'indennità giornaliera per 98 giorni a contare dal giorno del parto. L'indennità giornaliera ammonta all'80 per cento del reddito lavorativo medio conseguito prima del parto, ma al massimo a 196 franchi al giorno. L'indennità giornaliera massima si raggiunge dunque con un reddito mensile di 7350 franchi ( $7350 \text{ fr.} \times 0,8 / 30 \text{ giorni} = 196 \text{ fr./giorno}$ ). Se il reddito mensile è superiore, l'indennità di maternità copre meno dell'80 per cento e il datore di lavoro non è tenuto a pagare la differenza. Le indennità giornaliere possono essere percepite esclusivamente dopo il parto. Il diritto all'indennità di maternità si estingue prima delle 14 settimane previste, se la madre riprende l'attività lucrativa prima della conclusione di questo periodo (art. 16d LIPG).

Se dopo la nascita il bambino deve rimanere in ospedale per almeno tre settimane, la madre può chiedere una proroga dell'inizio del diritto all'indennità fino al giorno in cui il neonato torna a casa (art. 24 OIPG). In questo periodo, però, la madre rischia di non conseguire alcun reddito. Al momento è in fase di elaborazione un progetto che propone modifiche alla LIPG e ad altri atti normativi pertinenti, al fine di colmare questa lacuna (in adempimento della mozione della CSSS-S 16.3631 Versare più a lungo l'indennità di maternità in caso di soggiorno ospedaliero prolungato del neonato).

Le normative cantonali, i CCL o i regolamenti del personale possono prevedere disciplinamenti più favorevoli anche per il periodo successivo al parto, contemplando ad esempio un congedo di maternità più lungo delle 14 settimane previste per legge e/o con un'indennità superiore all'80 per cento. Inoltre, spesso prevedono la possibilità di beneficiare di una parte del congedo di maternità sovraobbligatorio già prima del parto (cfr. n. 2.2.4).

## 3 Rapporto di ricerca sul tema «interruzione dell'attività professionale prima del parto»

### 3.1 Metodo e portata dell'analisi

Al fine di rilevare la frequenza, i motivi e la durata delle interruzioni dell'attività professionale durante la gravidanza e di determinare la relativa copertura finanziaria, è stata svolta un'indagine online presso 2809 donne che hanno avuto un figlio nel 2016 e hanno percepito un'indennità di maternità secondo l'ordinamento delle IPG, come pure presso 3575 aziende.

Le donne interpellate sono state selezionate a campione dal registro delle IPG e le aziende dal registro delle imprese e degli stabilimenti dell'Ufficio federale di statistica. Le prime non erano dipendenti delle seconde.

Per l'esposizione del quadro giuridico e regolamentare vigente in Svizzera sono stati analizzati contratti collettivi di lavoro e letteratura specialistica nonché svolti colloqui con esperti e inchieste via e-mail presso i delegati cantonali alle pari opportunità (cfr. n. 2.2.4). Per il confronto internazionale sono state esaminate pubblicazioni di organizzazioni internazionali e reti di ricerca.

## 3.2 Confronto internazionale

A differenza della Svizzera, tutti i Paesi UE/AELS offrono alle lavoratrici la possibilità di beneficiare di una parte del congedo di maternità prima del parto. Per quanto concerne la durata del congedo prenatale e l'ammontare dell'indennità di maternità in questo periodo, si registrano tuttavia notevoli differenze tra i vari Paesi. La tabella seguente offre una panoramica delle regolamentazioni vigenti nei singoli Paesi.

Paese	Durata complessiva del congedo di maternità	Indennità di maternità (in % del salario)	Congedo prenatale
Svizzera	14 settimane secondo il CO <sup>3</sup> 16 settimane secondo la LL <sup>4</sup> (di cui 14 settimane pagate)	80 %; max. CHF 196/giorno	--
Austria	16 settimane	100 % (salario medio degli ultimi 3 mesi)	8 settimane
Belgio	15 settimane (17 settimane in caso di parto plurimo)	82 % (1° mese, poi 75 %); max. EUR 133/giorno	Fino a 6 settimane (8 settimane in caso di parto plurimo)
Bulgaria	58,5 settimane	90 % (reddito medio degli ultimi 2 anni)	45 giorni
Cipro	18 settimane	72 %	--
Croazia	30 settimane	100 % (reddito medio assicurato degli ultimi 6 mesi)	28 giorni
Danimarca	18 settimane	100 %; max. DKK 4135/settimana (ca. CHF 600)	4 settimane
Estonia	20 settimane	100 %	4 settimane
Finlandia	17,5 settimane	90 % durante 56 giorni per i redditi annui fino a EUR 56 302 e 32,5 % per i redditi superiori; poi 70 % per i redditi fino a EUR 36 419, 40 % per i redditi fra EUR 36 420 e EUR 56 302, 25 % per i redditi superiori; min. EUR 24.02/giorno	30–50 giorni
Francia	16 settimane (24 settimane dal 3° figlio)	100 %; max. EUR 82.33/giorno	6 settimane
Germania	14 settimane (18 settimane in caso di parto plurimo)	100 %	6 settimane
Grecia	17 settimane (variante base)	100 % (1° mese, poi 50 % + supplemento, in caso di più figli); max. EUR 47.47 – 66.46 (con 4 figli) /giorno	56 giorni
Irlanda	42 settimane (di cui 26 settimane pagate)	EUR 230/settimana	2 settimane
Islanda	13 settimane	80 %; max. ISK 370 000/mese (ca. CHF 3223)	Fino a 4 settimane
Italia	22 settimane	80 %	1–2 mesi
Lettonia	16 settimane	80 %	56 giorni
Lituania	18 settimane	100 %; max. EUR 1380/mese	70 giorni
Lussemburgo	16 settimane	100 %; max. EUR 9605/mese	8 settimane
Malta	18 settimane	100 % (14 settimane, poi EUR 166/settimana)	Fino a 9 settimane
Norvegia	13 settimane	80–100 % (per il congedo parentale complessivo [46–56 settimane]); max. NOK 530 220/anno (ca. CHF 64 000)	3 settimane (possibile fino a 12 settimane)
Paesi Bassi	16 settimane	100 %; max. EUR 197/giorno	4–6 settimane
Polonia	24 settimane	80–100 % (in base alla durata del congedo parentale complessivo)	Fino a 2 settimane

<sup>3</sup> Il Codice delle obbligazioni si applica a tutti i rapporti di lavoro di diritto privato. Per le lavoratrici del servizio pubblico vigono le leggi sul personale a livello federale, cantonale e comunale.

<sup>4</sup> La legge sul lavoro non è applicabile in particolare alle aziende agricole, alle economie domestiche private e alle lavoratrici a domicilio. Per le lavoratrici dell'Amministrazione pubblica valgono le sue disposizioni relative alla protezione della salute.

Portogallo	6 settimane	80–100 % (in base alla durata del congedo parentale complessivo)	Fino a 1 mese
Regno Unito	52 settimane (di cui 39 settimane pagate)	90 % (6 settimane, poi max. GBP 140/settimana [ca. CHF 170])	Fino a 11 settimane
Repubblica ceca	28 settimane (37 settimane in caso di parto plurimo e per le madri sole)	70 %; max. CZK 31 740/mese (ca. CHF 1270)	6–8 settimane
Romania	18 settimane	85 % (salario medio degli ultimi 6 mesi)	63 giorni
Slovacchia	34 settimane	65 %; min. EUR 203/mese (sono assicurati i redditi fino al 150 % del reddito medio nazionale)	6–8 settimane
Slovenia	15 settimane	100 % (salario medio degli ultimi 12 mesi); min. EUR 435/mese, max. EUR 3080/mese	28 giorni
Spagna	16 settimane (18 settimane in caso di parto plurimo)	100 %; max. EUR 3606/mese	Fino a 10 settimane
Svezia	14 settimane	77,6 % (per il congedo parentale complessivo [480 giorni]); max. SEK 445 000/anno (ca. CHF 49 500)	Fino a 60 giorni
Ungheria	24 settimane	70 %	Fino a 4 settimane

Fonte: rapporto di ricerca Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG, Erwerbsunterbrüche vor der Geburt, 2017

Oltre alla Svizzera, Cipro è l'unico Paese a non concedere un congedo prenatale; in tutti gli altri Paesi è possibile beneficiare di una parte del congedo di maternità già prima del parto. Se in Polonia e Irlanda la durata del congedo prenatale è limitata a 2 settimane, nel Regno Unito essa può arrivare fino a 11 settimane. L'ammontare dell'indennità di maternità si situa tra il 65 e il 100 per cento del reddito lavorativo conseguito in precedenza.

Fatta eccezione per la Svizzera, tutti i Paesi europei prevedono un congedo parentale al termine di quello di maternità.

### 3.3 Frequenza, motivi e durata delle interruzioni dell'attività professionale durante la gravidanza

Dalle indagini svolte è emerso che in circa l'80 per cento dei casi si verificano interruzioni dell'attività professionale nel corso della gravidanza. Ai fini dello studio, nel concetto di «interruzione dell'attività professionale» sono state fatte rientrare le assenze per motivi di salute, le assenze dal lavoro mediante semplice avviso e quelle riconducibili a divieti di occupazione. In caso di assenza per motivi di salute, la donna incinta è messa in malattia dal medico, mentre in caso di divieto di occupazione l'assenza è ascrivibile a motivi aziendali (lavori pericolosi e/o gravosi). Nel quadro delle indagini si è inoltre fatta una distinzione tra interruzioni totali e parziali dell'attività professionale della futura madre.

Solo interruzione totale dell'attività	42 %
Combinazione di interruzione totale e parziale dell'attività	31 %
Solo interruzione parziale dell'attività	8 %
<b>TOTALE</b>	<b>81 %</b>

Fonte: rapporto di ricerca Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG, Erwerbsunterbrüche vor der Geburt, 2017

La tabella mostra che la maggior parte delle madri interpellate ha sospeso completamente l'attività lavorativa oppure ha lavorato per un certo periodo a un grado d'occupazione ridotto e in un altro momento (presumibilmente successivo) non ha (più) lavorato.

Nelle ultime due settimane prima del parto, quasi il 70 per cento delle donne è stato messo in malattia, mentre circa una donna su sei ha lavorato (quasi) fino al giorno del parto.

Le interruzioni dell'attività professionale sono state di regola dovute a motivi di salute (59 % «in molti casi» e 21 % «a volte») piuttosto che la conseguenza di attività pericolose o gravose (10 % «in molti casi» e 11 % «a volte»). Le interruzioni sono durate in media sei settimane.

### 3.4 Copertura finanziaria delle assenze durante la gravidanza

Gli autori dello studio giungono alla conclusione che un quarto delle donne interpellate ha subito perdite parziali o totali di reddito. In questa quota rientrano non solo le assenze per motivi di salute (ovvero quelle di donne messe in malattia), ma anche le assenze dal lavoro mediante semplice avviso e quelle dovute a un divieto di occupazione.

In caso di assenze mediante semplice avviso, il datore di lavoro non è tenuto a pagare il salario. Se il motivo è un divieto di occupazione, invece, deve continuare a pagarne l'80 per cento. In quest'ultimo caso, dal punto di vista del diritto delle assicurazioni sociali non sussiste alcuna perdita di reddito, poiché di regola esse non coprono il 100, bensì l'80 per cento del reddito. Di conseguenza, in questo contesto si pone in primo luogo la questione della copertura finanziaria in caso di assenza per motivi di salute, ovvero quando la lavoratrice è messa in malattia. La risposta emerge dalla tabella seguente, che distingue tra le assenze per motivi di salute, quelle per divieto di occupazione e quelle mediante semplice avviso. La tabella mostra anche che i motivi di salute sono la causa di assenza più frequente (67 % dei casi).

	<b>Assenza per motivi di salute</b>	<b>Assenza per divieto di occupazione<sup>5</sup></b>	<b>Assenza mediante semplice avviso<sup>6</sup></b>
Motivo dell'assenza	in % del totale delle madri interpellate		
	67 %	4 %	21 %
	in % del totale dei motivi di assenza		
Assenza con salario integrale	67 %	58 %	78 %
Assenza con l'80 % del salario	28 %	30 %	16 %
Assenza con meno dell'80 % del salario	1 %	3 %	0 %
Assenza senza salario	4 %	7 %	6 %

Fonte: rapporto di ricerca Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG, Erwerbsunterbrüche vor der Geburt, 2017

Come emerge dalla tabella, in caso di assenza per motivi di salute il 67 per cento delle donne ha continuato a ricevere il salario integrale e il 28 per cento delle donne l'80 per cento del salario (cifre in grigio nella tabella). Questo significa che circa il 95 per cento delle interpellate ha ricevuto tra l'80 e il 100 per cento del proprio salario nel periodo dell'incapacità al lavoro per motivi di salute.

In caso di assenza riconducibile a un divieto di occupazione, il 7 per cento delle donne non ha ricevuto alcun salario. Questa percentuale, costituita da lavoratrici in un settore con attività gravose o pericolose per le donne incinte, non risulta tuttavia spiegabile in base allo studio: il datore di lavoro è infatti tenuto per principio a offrire alle donne incinte un lavoro compensativo equivalente privo di rischio con lo stesso salario e, qualora questo non sia possibile, deve continuare a versare loro l'80 per cento del salario. Per contro, un aspetto positivo riscontrabile è che in caso di assenza dal lavoro mediante semplice avviso la maggioranza delle donne (78 % risp. 16 %; cfr. tabella precedente) ha ricevuto il salario integrale o l'80 per cento di esso, sebbene questo non sia imperativamente dovuto per legge.

Le perdite di reddito diventano più rare con l'aumentare degli anni di servizio della donna presso la medesima azienda, dato che col tempo aumenta anche la durata dell'obbligo del datore di lavoro di continuare a pagare il salario. Le donne che dispongono di un titolo di formazione di livello terziario o di un reddito elevato subiscono in misura minore perdite parziali o totali di reddito rispetto a quelle senza formazione postobbligatoria o con un reddito modesto.

<sup>5</sup> Il datore di lavoro è tenuto a continuare a pagare l'80 % del salario.

<sup>6</sup> Il datore di lavoro non è tenuto a pagare il salario.

Tendenzialmente si registrano perdite maggiori tra le cittadine straniere che tra quelle svizzere, il che potrebbe essere riconducibile al fatto che le prime presentano una durata del periodo di lavoro più breve. Le perdite parziali o totali di reddito interessano in misura particolarmente significativa le lavoratrici indipendenti, poiché esse hanno una copertura assicurativa insufficiente contro l'interruzione dell'attività per motivi di salute.

### 3.5 Motivi delle perdite parziali o totali di reddito

Lo studio si fonda sul presupposto che una riduzione del reddito sussista già nel momento in cui in caso di incapacità al lavoro non viene compensato il salario integrale, vale a dire considera che vi sia una perdita di reddito già quando la lavoratrice riceve l'80 o il 90 per cento del suo salario. In base a questa assunzione, gli autori dello studio giungono alla conclusione che un quarto delle donne interpellate ha dovuto far fronte a fasi di perdita parziale o totale di reddito.

Come esposto in precedenza, però, nell'ottica delle assicurazioni sociali non sussiste alcuna perdita di reddito, se viene pagato almeno l'80 per cento del salario, dato che esse compensano di regola solo tale quota. Pertanto, in caso di assenze per motivi di salute solo il 5 per cento delle donne interpellate ha presentato una perdita parziale o totale di reddito (cfr. tabella al n. 3.4).

Secondo lo studio, le *perdite parziali* di reddito possono derivare da una riduzione volontaria del grado d'occupazione, da un cambiamento d'impiego, dalla scadenza di un contratto, da fasi di disoccupazione e dal venir meno di supplementi (ad esempio perché la donna non può più lavorare di notte). Le *perdite totali* di reddito, invece, risultano dalla cessazione volontaria dell'attività lucrativa, da un congedo non pagato, da un'assenza dal lavoro mediante semplice avviso<sup>7</sup> o, seppur di rado, dal mancato pagamento del salario da parte del datore di lavoro a fronte di un divieto di occupazione<sup>8</sup>. Il rischio di perdita totale del reddito è particolarmente elevato per le donne incinte disoccupate, poiché in caso di incapacità al lavoro per motivi di salute, esse sono considerate non idonee al collocamento e dunque il loro diritto alle indennità di disoccupazione è limitato a 30 indennità giornaliere. Se per di più esauriscono il diritto alle indennità di disoccupazione prima del parto, perdono anche il diritto all'indennità di maternità.

### 3.6 Posizione delle madri e dei datori di lavoro riguardo a un congedo di maternità prima del parto

Quasi due terzi delle madri interpellate sono favorevoli all'eventuale introduzione di un congedo di maternità prima del parto. Le loro riflessioni sono tuttavia di carattere organizzativo, e non finanziario. A loro avviso, infatti, un congedo prenatale faciliterebbe la pianificazione del lavoro negli ultimi giorni prima del parto, poiché in generale i bambini non nascono esattamente alla data prevista. Inoltre, per loro spesso non è piacevole presentare un certificato di incapacità al lavoro pur non essendo effettivamente malate. Il 41 per cento delle donne che ritengono utile un congedo di maternità prima del parto considera adeguata una durata fino a quattro settimane.

Alcune donne si mostrano invece scettiche rispetto a un congedo prenatale. Circa un terzo delle donne interpellate è del parere che un congedo di maternità prima del parto non sia

<sup>7</sup> In caso di assenza dal lavoro mediante semplice avviso, il versamento del salario alle donne incinte non è dovuto.

<sup>8</sup> In caso di divieto di occupazione, il datore di lavoro è tenuto a pagare il salario e non può contare sull'assicurazione d'indennità giornaliera in caso di malattia.

necessario, in quanto le regolamentazioni esistenti sono sufficienti. Talune sottolineano di voler decidere da sole se lavorare o meno fino al parto.

Solo un terzo delle donne che avrebbero potuto beneficiare di un congedo prenatale ha sfruttato questa possibilità. Le donne interpellate hanno indicato che preferiscono utilizzare le eventuali settimane supplementari dopo il parto piuttosto che prima. La possibilità di beneficiare di una parte del congedo di maternità già prima del parto è stata sfruttata presso un quarto delle imprese che la prevedono.

Quasi un quinto delle donne interpellate ha espresso spontaneamente osservazioni sul tema alla fine del questionario. Una di esse è che il congedo di maternità *dopo* il parto è troppo breve, in quanto l'attività lavorativa è difficile da conciliare con l'allattamento. Queste donne sottolineano inoltre che l'introduzione di un congedo di paternità o di un congedo parentale sarebbe più importante rispetto a un congedo di maternità prenatale. Fanno anche notare che spesso tornare a lavoro dopo il parto è più difficile che lavorare durante la gravidanza.

Il 60 per cento dei datori di lavoro che già offrono la possibilità di un congedo di maternità prima del parto ritiene che questa prestazione sia utile per la propria azienda. Essa è considerata utile anche dal 44 per cento dei datori di lavoro che attualmente non la concedono. L'utilità è motivata con il fatto che comunque la maggior parte delle donne incinte non lavora più poco prima della data del parto. Inoltre, si ritiene che un congedo aiuti a evitare le incertezze nella pianificazione e a ridurre i rischi finanziari per l'azienda. I datori di lavoro sottolineano infatti che all'interno dell'azienda viene a crearsi un maggior onere per il personale se alcuni dipendenti devono lavorare di più per compensare l'interruzione dell'attività da parte di colleghe incinte o se risultano necessarie nuove assunzioni. Oltretutto, le assenze possono cagionare costi salariali supplementari, se non vengono pagate (ancora) indennità giornaliere, dato che l'assicurazione d'indennità giornaliera versa le sue prestazioni solo dopo un determinato periodo di attesa o, in caso di divieto di occupazione, non lo fa affatto.

Secondo i datori di lavoro, una grande difficoltà consiste nella collaborazione con i medici: a loro avviso, troppo spesso questi ultimi rilasciano certificati di incapacità al lavoro o pronunciano divieti di occupazione invece di accertare quali attività potrebbero ancora essere svolte. Soprattutto le piccole aziende deplorano inoltre l'onere finanziario causato dalle interruzioni dell'attività professionale durante la gravidanza, dovuto al fatto che le prestazioni dell'assicurazione d'indennità giornaliera in caso di malattia sono versate di norma dopo un periodo di attesa di 30 giorni o, in caso di divieto di occupazione, non lo sono affatto.

Infine, diverse aziende rilevano che i costi di cui i datori di lavoro devono farsi carico in caso di gravidanza potrebbero comportare la discriminazione delle giovani donne in fase di reclutamento.

Le indagini svolte evidenziano inoltre una carenza d'informazione riguardo alla protezione della maternità. Circa la metà delle madri interpellate che, ai sensi dell'ordinanza sulla protezione della maternità, svolgono lavori pericolosi per la madre e il bambino non è stata informata dal datore di lavoro sui relativi rischi. I datori di lavoro o partono dal presupposto che le donne interessate debbano informarsi da sole e comunicare immediatamente la loro gravidanza oppure non sono consapevoli dei propri obblighi d'informazione riguardo alle attività pericolose o gravose per la madre e il bambino. Di conseguenza, la responsabilità di informarsi ricade spesso sulle donne, sebbene l'ordinanza sulla protezione della maternità la attribuisca ai datori di lavoro.

## 4 Valutazione della necessità d'intervento

### 4.1 Possibili soluzioni in linea con il postulato

Il postulato parte del presupposto che un congedo pagato di due settimane prima del parto possa colmare le perdite di reddito venutesi a creare a causa delle assenze per malattia e che la maggior parte delle donne interrompa la sua attività professionale poco prima del parto. Gli autori dello studio giungono alla conclusione che, qualora fosse introdotto, il congedo prenatale dovrebbe durare quattro settimane.

Dalle indagini svolte nel quadro dello studio è emerso uno scarso interesse per un congedo di maternità di due settimane prima del parto. In caso d'introduzione di un tale congedo, si dovrebbe valutare se esso vada utilizzato per prolungare il congedo di maternità previsto dal diritto federale, con l'opzione di beneficiare di una parte del medesimo prima del parto (come spesso previsto dalle normative cantonali o dai CCL), oppure se il congedo prenatale vada concesso indipendentemente da quello successivo al parto. In questo caso si pone però la domanda se tale possibilità sarebbe in definitiva effettivamente sfruttata. Le indagini hanno infatti mostrato che solo un terzo delle donne che avevano la possibilità di beneficiare di un congedo prenatale se ne sono avvalse (cfr. n. 3.6).

Secondo lo studio, se di fatto le interruzioni dell'attività professionale durante la gravidanza sono ampiamente diffuse, è però anche vero che circa il 95 per cento delle donne interessate riceve tra l'80 e il 100 per cento del proprio salario nel periodo di incapacità al lavoro. Le perdite di reddito sono dunque rare e per di più sono legate a forme e condizioni di lavoro particolari (attività lucrativa indipendente, breve durata del contratto di lavoro prima del parto, disoccupazione). Pertanto, attualmente le interruzioni dell'attività professionale dovute a una gravidanza sono coperte adeguatamente.

Per il 3 per cento delle donne interpellate la metà delle assenze dal lavoro si è verificata nei primi sette mesi di gravidanza. In questi casi non sarebbe dunque stato possibile colmare eventuali lacune di copertura con un congedo di maternità prenatale.

Inoltre, le madri in particolare danno priorità non tanto a un congedo di maternità prima del parto quanto piuttosto al prolungamento del congedo successivo al parto oppure all'introduzione di un congedo di paternità o parentale.

### 4.2 Pro e contro di un congedo di maternità prenatale

#### 4.2.1 Nessun miglioramento sostanziale per le madri

Circa il 95 per cento delle donne riceve tra l'80 e il 100 per cento del proprio salario nel periodo di incapacità al lavoro per motivi di salute e in circa il 70 per cento di questi casi si tratta del salario integrale. Con l'introduzione di un congedo di maternità prenatale, la situazione finanziaria di queste donne potrebbe persino peggiorare: a seconda della posizione dei datori di lavoro sulla questione, in futuro esse non riceverebbero più in ogni caso il salario integrale, bensì solo l'80 per cento di esso, poiché le IPG compensano esclusivamente tale quota (massimo 196 fr./giorno). D'altro canto, la situazione finanziaria delle donne che già oggi ricevono l'80 per cento del salario non migliorerebbe, dato che il pagamento continuato del salario è garantito in tal misura.

Presentando osservazioni personali, alcune delle donne interpellate hanno esplicitamente menzionato l'importanza di poter decidere da sole se lavorare o meno fino al parto. Inoltre, circa un terzo delle donne interpellate è del parere che un congedo di maternità prima del parto non sia necessario, in quanto le regolamentazioni esistenti sono sufficienti. Solo il 29 per cento delle madri ritiene che la propria situazione finanziaria sarebbe stata migliore con un congedo prenatale.

Nella sua risposta all'interpellanza 15.3686 Masshardt del 18 giugno 2015, il Consiglio federale ha constatato che non è escluso che i datori di lavoro possano valutare i costi di un'eventuale gravidanza e che dunque evitino di assumere giovani donne. Un congedo prenatale potrebbe però non eliminare questa discriminazione: non di rado, infatti, le lavoratrici si assentano per malattia già nei primi sette mesi di gravidanza, mentre un congedo prenatale pagato coprirebbe le ultime settimane prima del parto.

#### **4.2.2 Sgravio principalmente per i datori di lavoro**

Se una donna non può lavorare a causa della sua gravidanza, per un periodo di tempo limitato il datore di lavoro deve versarle il salario nella stessa misura di quando lavorava. Di regola, i datori di lavoro stipulano assicurazioni d'indennità giornaliera in caso di malattia con un periodo di attesa di 30 giorni, il che vuole dire che per questo lasso di tempo sono loro a dover versare il salario alla lavoratrice. Se un medico pronuncia un divieto di occupazione, il datore di lavoro deve versare alla donna incinta l'80 per cento del suo salario, senza poter contare sull'assicurazione d'indennità giornaliera in caso di malattia. Un congedo di maternità prima del parto finanziato tramite le IPG andrebbe pertanto soprattutto a sgravare i datori di lavoro. Anche nell'ambito dell'indagine, questi ultimi hanno fatto notare che in caso d'interruzione dell'attività professionale devono far fronte non solo a un maggior onere per il personale (svolgimento di più incarichi da parte di altri dipendenti, nuove assunzioni), ma anche e soprattutto a costi salariali supplementari.

#### **4.2.3 Migliore pianificabilità del lavoro**

Con un congedo prenatale, basato sulla data del parto prevista, si saprebbe per tempo a partire da quando la donna incinta non lavorerebbe più. Questo contribuirebbe dunque verosimilmente a migliorare la pianificazione del lavoro sia per le madri che per le aziende, ma solo in parte, dato che potrebbero sempre sorgere imprevisti. Non di rado, infatti, le lavoratrici si assentano per malattia già nei primi sette mesi di gravidanza.

#### **4.2.4 Conclusioni**

Gli autori dello studio giungono alla conclusione che durante la gravidanza un quarto delle donne ha dovuto far fronte a fasi di perdita parziale o totale di reddito. In questa quota rientrano però anche le donne che hanno ricevuto l'80 o il 90 per cento del loro salario. Dal punto di vista del diritto delle assicurazioni sociali, in questo caso non si tratta di una perdita, dato che esse compensano di regola solo l'80 per cento del salario. Solo il 5 per cento delle donne interpellate ha ricevuto meno dell'80 per cento del salario o non è stata pagata affatto. Perdite parziali e totali di reddito risultano dunque solo per una minoranza delle donne, che per di più si trova in condizioni professionali particolari (attività lucrativa indipendente, breve durata del contratto di lavoro prima del parto, disoccupazione). In definitiva, il numero delle donne che potrebbero trarre un vantaggio finanziario da un congedo di maternità prima del parto è molto esiguo.

Ne risulta che le interruzioni dell'attività professionale dovute a una gravidanza sono sufficientemente coperte e il reddito è talvolta persino più elevato con l'attuale indennità giornaliera che qualora fosse pagata un'indennità di maternità tramite le IPG. In questi casi, un eventuale congedo prenatale potrebbe peggiorare la situazione finanziaria delle donne.

Inoltre, un tale congedo andrebbe finanziato pariteticamente dai datori di lavoro e dai lavoratori tramite i contributi IPG. I vantaggi sarebbero però ripartiti in modo iniquo: facendo venir meno l'obbligo di continuare a pagare il salario, il congedo sgraverebbe in primo luogo i datori di lavoro, mentre dal punto di vista finanziario ne trarrebbero vantaggio solo poche donne, ovvero quelle che oggi durante il periodo d'interruzione dell'attività professionale per motivi di salute ricevono meno dell'80 per cento del salario (il 5 % delle interpellate).

Oltretutto, circa un terzo delle donne interpellate è del parere che un congedo prenatale non sia necessario, in quanto le regolamentazioni esistenti sono sufficienti. Quelle che lo approvano, lo fanno per questioni organizzative, e non finanziarie.

Infine, l'introduzione di un congedo di maternità pagato prima del parto potrebbe non eliminare l'eventuale rischio di discriminazione nella fase del reclutamento.

Per questi motivi, il Consiglio federale non ritiene necessario agire a livello politico prevedendo un congedo di maternità prenatale verso la fine della gravidanza. Il Governo preferisce che questo genere di soluzioni venga concordato dalle parti sociali.

È invece opportuno prolungare il periodo di versamento dell'indennità di maternità alle madri il cui figlio appena nato deve rimanere in ospedale per un periodo più lungo rispetto alla norma. Al momento è in fase di elaborazione un progetto che propone modifiche alla LIPG ed altri atti normativi pertinenti, al fine di colmare questa lacuna (in adempimento della mozione della CSSS-S 16.3631 Versare più a lungo l'indennità di maternità in caso di soggiorno ospedaliero prolungato del neonato). Il Consiglio federale ha posto in consultazione l'avamprogetto in questione il 21 febbraio 2018; la consultazione durerà fino al 31 maggio 2018. L'adozione del messaggio è prevista per l'autunno del 2018.

## **5 Allegato – Rapporto di ricerca**

Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG, *Erwerbsunterbrüche vor der Geburt*, 2017