



---

# **Rapporto sui risultati dell'indagine conoscitiva relativa alla revisione parziale dell'ordinanza 2 concernente la legge sul lavoro**

---

# 1 Contesto

Dal 1° gennaio 2005 la legge sul lavoro è applicabile ai medici assistenti in tutti gli ospedali e le cliniche in Svizzera. Sempre più spesso, inoltre, gli istituti ospedalieri e le cliniche sono scorporati dalle amministrazioni cantonali e il loro personale è pertanto sottoposto alle disposizioni della legge sul lavoro concernenti i tempi di lavoro e di riposo. Vari ospedali hanno segnalato di avere incontrato difficoltà nell'applicazione della legge sul lavoro. Negli ultimi anni l'applicabilità della legge sul lavoro è quindi stata esaminata a più livelli allo scopo di individuare le difficoltà di attuazione e di trovare soluzioni specifiche. In base ai risultati di questo esame è stato elaborato un progetto di revisione parziale dell'ordinanza 2 concernente la legge sul lavoro (OLL 2), contenente disposizioni speciali riguardanti il numero di giorni di lavoro consecutivi, il prolungamento del lavoro notturno e il servizio di picchetto con tempi d'intervento brevi.

L'indagine conoscitiva è stata avviata il 1° settembre 2008. Sono state invitate a parteciparvi soltanto le cerchie interessate dalla revisione. Il termine fissato inizialmente per esprimere un parere è stato prolungato fino al 17 novembre 2008. Complessivamente sono pervenuti 61 risposte (vedi elenco dei partecipanti in allegato), suddivise come segue:

- 25 Cantoni hanno espresso il loro parere. In alcuni Cantoni hanno preso posizione sia gli Ispettorati del lavoro (16) che le Direzioni della sanità (20), cosicché alcuni di essi hanno presentato due pareri.
- 6 pareri sono giunti da associazioni mantello di organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori: Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM); Unione svizzera degli imprenditori (USI); Unione sindacale svizzera (USS); Società svizzera degli impiegati di commercio (SIC Svizzera); Travail.Suisse (rappresentata da syna); Sindacato dei Servizi Pubblici (VPOD).
- 19 pareri sono giunti da associazioni e organizzazioni specializzate: Associazione svizzera dei medici assistenti e capiclinica (ASMAC), Verein der leitenden Spitalärzte der Schweiz (VLSS), Federazione Svizzera delle Associazioni professionali sanitarie (FSAS), Gastrosuisse, hotelleriesuisse, Associazione svizzera infermiere e infermieri (ASI), Federazione dei medici svizzeri (FMH), H+ Gli Ospedali Svizzeri, Associazione svizzera degli ergoterapisti (ASE), cura humanis Associazione professionale di cura e assistenza, Federazione svizzera delle levatrici, labmed, Fédération des entreprises romandes, Kantonsspital Frauenfeld, Spital Thurgau AG, Centre patronal, Chambre vaudoise des arts et métiers, Solothurner Spitäler AG, VAKA Aargauische Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen (ospedali, cliniche e stabilimenti di cura argoviesi).

## 1.1. La revisione parziale è approvata solo in parte

La revisione parziale dell'OLL 2 è approvata solo in parte dai partecipanti all'indagine conoscitiva. Alcuni Cantoni (BE, GE, BS, SG) mostrano comprensione per l'esigenza di introdurre nuove disposizioni speciali per il settore ospedaliero, ma allo stesso tempo manifestano il loro timore che ben presto soltanto gli specialisti del diritto del lavoro saranno in grado di interpretare correttamente e di mettere in pratica le prescrizioni, mentre per le aziende la loro applicazione corretta risulterà sempre più difficile. Questi Cantoni ritengono che le disposizioni proposte non siano applicabili perché non sono formulate chiaramente, che consentano diverse interpretazioni e che, di conseguenza, la loro attuazione uniforme in Svizzera non sia garantita. Sono inoltre del parere che renderebbero necessarie risorse umane supplementari e implicherebbero dunque nuovi costi. I Cantoni di BL, BS, GR, JU,

LU, NW, OW, SH, ZG, SO, TI, UR e ZH accolgono favorevolmente la revisione. Le associazioni mantello svizzere dell'economia e le organizzazioni professionali approvano il prolungamento della settimana lavorativa e del lavoro notturno. Per H+, la Chambre vaudoise des arts et métiers, l'USAM e l'USI la regolamentazione proposta del servizio di picchetto è inutile, mentre per l'ASMAC, il VPOD e l'ASI, in particolare, ha una portata troppo limitata.

## 2 Riassunto dei principali risultati

### 1. Prolungamento della settimana lavorativa (art. 7 OLL 2)

Tranne qualche eccezione, tutti coloro che si sono espressi considerano questa disposizione necessaria e pertinente.

La maggior parte dei Cantoni sono favorevoli alla disposizione proposta, ma alcuni ritengono piuttosto infelice la sua formulazione. Fra questi BE, che propone il testo seguente:

“Arbeitnehmer dürfen an bis zu sieben aufeinanderfolgenden Tage beschäftigt werden, sofern a) die Tages- und Abendarbeit nicht mehr als neun Std. beträgt, b) ausschliessend mind. 83 aufeinanderfolgende freie Stunden gewährt werden (inklusive Ersatzruhetag für den So. und den wöch. freien Halbtage), c) die wöchentliche Höchstarbeitungszeit im Durchschnitt von zwei Wochen eingehalten ist. d) die Nachtarbeit die Grenzen von Art. 10 Abs. 2 ArGV 2 enthält.“

[“I singoli lavoratori possono essere occupati sino a sette giorni consecutivi purché, a) il lavoro diurno e serale non duri più di nove ore, b) immediatamente dopo siano accordate almeno 83 ore libere consecutive (compreso il giorno di riposo compensativo per il lavoro domenicale e la semigiornata libera settimanale), c) la durata massima della settimana lavorativa sia rispettata nella media di due settimane, d) il lavoro notturno sia compreso entro i limiti previsti all'articolo 10 capoverso 2 OLL 2.”]

LU condivide l'opinione che la formulazione lasci a desiderare. Si chiede inoltre se questa disposizione non debba essere applicabile anche alle case e agli internati. L'Ispettorato cantonale del lavoro di FR è contrario all'adozione di questa disposizione in quanto comporterebbe un importante onere supplementare per il personale. La Direzione della sanità dello stesso Cantone si pronuncia invece a favore di questa revisione perché in molti ospedali la settimana lavorativa di sette giorni è già una realtà.

L'USS, l'ASMAC, il VPOD, la FSAS, l'ASE, l'ASI, la Federazione svizzera delle levatrici e SIC Svizzera approvano la revisione solo con grandi riserve. Essi motivano le loro reticenze con le conseguenze negative di questa revisione per la salute del personale. Temono inoltre un'impennata del tasso di errori e un aumento degli errori gravi che possono derivare dal peggioramento prevedibile e scientificamente dimostrato delle prestazioni lavorative in seguito a un numero eccessivo di giorni lavorativi consecutivi. Approvano pertanto il fatto che le condizioni per il prolungamento della settimana lavorativa tengano conto di queste preoccupazioni.

L'ASMAC aggiunge che, stando a un'indagine condotta nel gennaio 2006 presso 300 medici assistenti, soltanto il 17,6% di essi avrebbe voluto lavorare per più di sei giorni consecutivi, mentre per la maggioranza era importante che fosse mantenuto almeno un giorno libero alla settimana. L'associazione precisa che il principale motivo che induce alcuni medici assistenti a optare per una settimana lavorativa di

sette giorni è il fatto di poter disporre in tal modo di un maggior numero di fine settimana liberi; preferiscono essere liberi per tutto il fine settimana e, in cambio, lavorare il sabato e la domenica successivi. Per l'ASMAC, se si stabilisce che la giornata lavorativa non deve superare nove ore, neppure la domenica, sarà necessario introdurre un sistema a tre turni, con la conseguenza che tutti i dipendenti dovranno lavorare più spesso il fine settimana. Essa propone pertanto la seguente regolamentazione:

"Die Arbeitszeit darf während der sieben Tage an Werktagen nicht mehr als neun Stunden betragen, sofern es sich nicht um Nachtarbeit handelt, an Wochenenden und Feiertagen nicht mehr als 12 Stunden."

["Durante questi sette giorni la durata del lavoro non deve superare nove ore nei giorni feriali, a condizione che non si tratti di lavoro notturno, e 12 ore il sabato, la domenica e nei giorni festivi."]

L'ASMAC ritiene necessario garantire che la nuova regolamentazione non comporti un ammanco di ore lavorative rispetto alle ore convenute e propone di aggiungere la seguente disposizione:

"Durch die Anwendung der Bestimmungen in diesem Artikel dürfen für die Arbeitnehmerin bzw. für den Arbeitnehmer keine Minusstunden entstehen."

["L'applicazione delle disposizioni di questo articolo non deve comportare per i lavoratori un ammanco di ore lavorative rispetto alle ore convenute."]

L'ASMAC chiede inoltre che l'applicazione delle disposizioni compensative sia regolarmente controllata.

La VLSS sostiene che la limitazione a nove ore di lavoro non è realistica. La FMH approva questa disposizione ma ritiene che il limite di nove ore deve poter essere superato per esigenze di perfezionamento professionale, ad esempio per consentire a dei medici assistenti di terminare un'operazione.

Syna e cura humanis respingono decisamente questa regolamentazione perché reputano che una settimana lavorativa di sei giorni costituisca già il limite massimo, considerato che il rischio per la salute aumenta con l'aumentare del numero di giorni di lavoro consecutivi. Esse fanno notare che nel settore sanitario i periodi di riposo sono particolarmente importanti, sia nell'interesse dei lavoratori che dei pazienti.

Labmed chiede che questa disposizione sia applicabile anche ai laboratori medici.

L'USI, l'USAM, H+, la Fédération des entreprises Romandes, il Centre Patronal e la Chambre vaudoise des arts et métiers approvano questa disposizione in quanto va incontro alle esigenze dei datori di lavoro. Tuttavia, auspicano un periodo di compensazione di quattro settimane. L'USI aggiunge che alcune formulazioni sono inappropriate; ad esempio, il passaggio "i tre giorni di congedo, di almeno 83 ore consecutive" fa pensare che un giorno abbia più di 24 ore. Ritiene inoltre che l'uso di due termini diversi per lo stesso concetto ("aufeinanderfolgende Tage" al capoverso 2 e "zusammenhängende Tage" al capoverso 1, nella versione tedesca del testo) dia adito a confusione.

H+, come già indicato, è d'accordo con questo principio. Tuttavia rileva che anche questa disposizione creerà difficoltà a molte imprese. Essa propone di formulare più chiaramente i capoversi 1 e 2. Inoltre segnala che sono state usate due formulazioni diverse per lo stesso concetto ("aufeinanderfolgende Tage" e "zusammenhängende Tage", nella versione tedesca del testo) e ritiene che la "settimana di cinque giorni" sia menzionata troppo tardi nel capoverso (terzultima parola di una frase di 34 parole, nella versione tedesca del testo).

La Chambre vaudoise des arts et métiers propone una diversa formulazione del capoverso 2 nella versione francese:

"Pendant ces sept jours, la durée du travail quotidien ne doit pas excéder 9 heures, à moins que le travail considéré ne constitue aussi du travail de nuit."

["Durante questi sette giorni la durata del lavoro non deve superare nove ore, a meno che il lavoro considerato non sia anche lavoro notturno."]

Il Kantonsspital di Frauenfeld e i Solothurner Spitäler AG non hanno presentato nessuna osservazione.

## 2. Servizio di picchetto (art. 8a OLL 2)

**I seguenti Cantoni respingono l'introduzione di questa regolamentazione** (in molti Cantoni hanno preso posizione sia gli Ispettorati cantonali del lavoro che le Direzioni della sanità, spesso schierati su posizioni contrarie).

AG (stessa posizione di H+: rifiuto con opzione di una compensazione di tempo del 10%, ma solo per il tempo di picchetto inattivo), AI, AR, BL (Direzione della sanità: stessa posizione di H+), BS (Direzione della sanità: stessa posizione di H+), GL (stessa posizione di H+), LU (Direzione della sanità), NE (piuttosto contrario), OW (Direzione della sanità), SZ (stessa posizione di H+), UR (Direzione della sanità), VD (Direzione della sanità e Ispettorato cantonale del lavoro), ZG (20% solo per il tempo di picchetto inattivo), ZH (Direzione della sanità: stessa posizione di H+).

**I seguenti Cantoni approvano l'introduzione di questa regolamentazione:** BE (Direzione della sanità) con proposta di formulazione dell'Ispettorato cantonale del lavoro, BL (Ispettorato cantonale del lavoro), BS (Ispettorato cantonale del lavoro), FR, GE (piuttosto favorevole), GR, JU, SG, SO.

**Le seguenti associazioni mantello delle organizzazioni di datori di lavoro respingono questa revisione:** USAM e USI.

**Le seguenti associazioni mantello delle organizzazioni di lavoratori approvano la revisione,** ma chiedono che sia precisata: USS, SIC Svizzera, Travail.Suisse (rappresentata da syna), VPOD.

**Le seguenti organizzazioni dei datori di lavoro del settore sanitario respingono questa regolamentazione del servizio di picchetto,** ma potrebbero eventualmente accettare una compensazione di tempo del 10%: H+, Chambre vaudoise des arts et métiers, Fédération des entreprises romandes e Solothurner Spitäler AG. Gastrosuisse e hotelleriesuisse respingono invece categoricamente questa disposizione (creazione di un precedente).

**Le seguenti organizzazioni professionali nazionali del settore sanitario approvano,** seppure con alcune riserve e obiezioni, l'introduzione dell'articolo 8a: ASMAC, syna, VLSS, ASI, FSAS, Federazione svizzera delle levatrici, cura humanis.

### 2.1 Pareri favorevoli a una nuova disposizione sul servizio di picchetto

L'ASMAC, il VPOD e l'ASI approvano la regolamentazione del tempo d'intervento nell'ambito del servizio di picchetto. Il tempo d'intervento di 30 minuti comporta tuttora una grande limitazione dell'impiego del tempo libero. Il VPOD aggiunge che spesso i lavoratori iniziano un turno di lavoro subito dopo il servizio di picchetto, il che rappresenta un carico enorme. Per l'ASMAC, il VPOD e l'ASI le limitazioni e le compensazioni previste costituiscono il minimo accettabile. Di conseguenza, esigono

che il tempo d'intervento sia definito come tempo che trascorre dalla convocazione del lavoratore al suo arrivo nei locali dell'azienda e non alla sua effettiva entrata in servizio. Chiedono quindi di sostituire il termine "Arbeitsplatz" con "Arbeitsort" (nella versione tedesca del testo).

BE (Direzione della sanità) approva la regolamentazione prevista perché definisce il servizio di picchetto in modo chiaro e comprensibile. Ritiene inoltre che tale disposizione migliori la qualità dei posti di lavoro e quindi la soddisfazione sul lavoro.

L'ASMAC, il VPOD, l'ASI e syna chiedono che all'articolo 8a sia aggiunto un capoverso del seguente tenore, al fine di impedire gli abusi:

"Beträgt die Interventionszeit 20 Minuten oder weniger, dann gilt die ganze Pikettdienstzeit als Arbeitszeit."

["Se il tempo d'intervento dura 20 minuti o meno, l'intera durata del servizio di picchetto è considerata tempo di lavoro."]

L'USS, la FSAS, l'ASE, cura humanis, la Federazione svizzera delle levatrici e SIC Svizzera affermano che possono essere considerati "motivi impellenti" che giustificano un tempo d'intervento più breve di 30 minuti unicamente motivi tecnici o medici ed eventualmente organizzativi, ma in nessun caso motivi finanziari.

L'ASMAC e l'ASI sostengono che la compensazione di tempo dev'essere pari al 25% della durata complessiva del servizio di picchetto, mentre syna chiede di portarla al 30%. L'ASMAC sottolinea che la compensazione di tempo, oltre ad essere importante per la protezione della salute, incita a procedere a cambiamenti organizzativi e strutturali dato che il servizio di picchetto non è più il sistema più economico per l'impiego delle risorse umane.

## **2.2 Pareri contrari a una nuova regolamentazione del servizio di picchetto**

Le organizzazioni dei datori di lavoro (H+ e le Direzioni della sanità dei Cantoni di BL, BS, GL, SZ, ZH, e l'USI) respingono decisamente l'adozione di questa disposizione. Esse deplorano il fatto che gli interlocutori sociali del settore non abbiano trovato un accordo. Sono del parere che gli articoli 13 e 14 dell'OLL 1 costituiscano una base legale sufficiente per il disciplinamento del servizio di picchetto. L'USI rileva che il nuovo articolo introduce un cambiamento di sistema che non è motivato in modo approfondito nel rapporto esplicativo, e che comporta un inasprimento della regolamentazione del servizio di picchetto in un solo settore. Essa sostiene che tale inasprimento si fonda soltanto sull'articolo 26 LL e che l'articolo 27 LL (base legale dell'OLL 2) permette unicamente un allentamento delle disposizioni generali. Aggiunge che l'OLL 2 deve tener conto delle specificità del settore e dice di non comprendere per quale motivo la regolamentazione del servizio di picchetto debba essere più onerosa per gli ospedali che per gli altri settori.

L'USI, H+, AG, VAKA, BL (Direzione della sanità), BS (Direzione della sanità), LU (Direzione della sanità), GL, OW (Direzione della sanità), SG (Direzione della sanità), UR (Direzione della sanità), SZ, ZH (Direzione della sanità) e ZG chiedono che, qualora l'articolo 8a proposto fosse comunque introdotto nell'OLL 2, la durata del picchetto presa in considerazione per la compensazione si limiti al tempo di picchetto inattivo, vale a dire che dal tempo di picchetto che dà diritto alla compensazione siano dedotti la durata del tragitto e il tempo di lavoro effettivo, poiché altrimenti il tempo di picchetto attivo sarebbe doppiamente retribuito. Le Direzioni della salute dei Cantoni di ZH e AG nonché H+ sostengono che questa posizione va nel senso della nuova versione della direttiva dell'UE sul tempo di

lavoro, la quale stabilisce che i servizi di picchetto dovrebbero essere considerati tempo di lavoro soltanto nei casi in cui vi è un intervento effettivo.

Diverse organizzazioni di datori di lavoro e le Direzioni della sanità affermano che la compensazione di tempo del 20% della durata complessiva del servizio di picchetto provocherebbe un aumento dei costi del lavoro e complicherebbe il conteggio del tempo di lavoro. Sottolineano inoltre che nel settore ospedaliero le difficoltà non si limitano ai costi ma riguardano anche l'assunzione del personale. Per tale motivo H+, come anche BL, BS, GL e ZH, propongono una compensazione di tempo del 10% per il servizio di picchetto, con deduzione della durata del tragitto e del tempo di lavoro effettivo (ZG accetta la compensazione di tempo del 20%). Essi sono dell'avviso che la compensazione di tempo corrisponda alle richieste dei lavoratori e che pertanto non debba essere aggiunta a un'indennità finanziaria. Chiedono anche che questo principio sia introdotto nell'OLL 2. Per H+ e per le Direzioni della sanità dei Cantoni di LU, OW, SZ e UR la compensazione di tempo deve essere contabilizzata annualmente e deve essere accordata soltanto se sono effettuati più di 20 interventi all'anno. H+ e le Direzioni della sanità dei Cantoni di GL, LU, OW, SZ, UR aggiungono che si deve continuare ad applicare l'articolo 14 capoverso 3 OLL 1, secondo cui, a determinate condizioni, un lavoratore può essere di picchetto al massimo 14 giorni nello spazio di quattro settimane.

Per l'USI questa disposizione è visibilmente inutile poiché, come indica il rapporto esplicativo, se i lavoratori devono presentarsi tempestivamente al lavoro il servizio di picchetto si svolge spesso sul posto di lavoro.

L'USAM, la Chambre vaudoise des arts et métiers, la Fédération des Entreprises romandes, il Centre patronal, Gastrosuisse e hotelleriesuisse respingono categoricamente questa disposizione, ritenendo che sarebbe inutile e che accorderebbe un trattamento preferenziale a una categoria di lavoratori creando così un precedente. Essi sostengono che una regolamentazione di tale importanza dovrebbe essere iscritta nella legge e non in un'ordinanza e che, inoltre, la disposizione proposta sarebbe difficilmente applicabile sul piano amministrativo e causerebbe un aumento smisurato dei costi.

La VLSS giudica inappropriata questa disposizione in quanto i datori di lavoro potrebbero aggirarla prevedendo tempi d'intervento più lunghi.

### **3. Prolungamento del lavoro notturno (art. 10 cpv. 2 OLL 2)**

Tutti i partecipanti all'indagine conoscitiva considerano questa disposizione necessaria e pertinente. L'USAM e H+ constatano che la soluzione proposta va incontro alle esigenze dei datori di lavoro e dei lavoratori. Le aziende interessate sono in linea di principio d'accordo con la regolamentazione, anche se alcuni segnalano di avere difficoltà ad applicarla. Anche Gastrosuisse e hotelleriesuisse ritengono che questa disposizione sia pertinente poiché contribuisce a una maggiore flessibilità. Chiedono pertanto che sia applicabile anche al loro settore.

Le associazioni mantello dei lavoratori a livello svizzero e le organizzazioni professionali sono d'accordo con l'introduzione di questa disposizione. Chiedono tuttavia che l'ordinanza stabilisca più chiaramente che le pause valgono come tempo di lavoro e che devono obbligatoriamente essere conteggiate.

Le Direzioni della sanità dei Cantoni sono spesso scettiche riguardo all'applicabilità di questa regolamentazione. GE, ad esempio, è favorevole alla possibilità di far lavorare il personale fino a 12 ore la notte, ma non ritiene fattibile la possibilità di sdraiarsi. NE esprime riserve riguardo all'attuabilità di un periodo di riposo di quattro ore negli ospedali. VD sostiene che il lavoro notturno non può durare esattamente 12

ore poiché i collaboratori della squadra di notte e quelli della squadra diurna devono necessariamente lavorare insieme per un certo tempo per permettere il cambio di turno. Chiede quindi che il lavoro notturno sia prolungato a 12.25 ore.

**Allegato: Elenco dei partecipanti all'indagine conoscitiva**