

Rapporto di minoranza

numero	data	competenza
8505 R2	10 settembre 2025	DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ

della Commissione sanità e sicurezza sociale sulla mozione 11 marzo 2024 presentata da Mattea David e Yannick Demaria (ripresa da Yannick Demaria) “Istituzione di un congedo per le donne che soffrono di dismenorrea”

(v. messaggio 27 novembre 2024 n. 8505)

INDICE

1.	ATTO PARLAMENTARE	1
2.	POSIZIONE DEL GOVERNO	2
3.	RIFLESSIONI COMMISSIONALI	2
3.1	Competenze e ruolo del Cantone	2
3.2	Aspetto culturale e di emancipazione.....	3
3.3	Non discriminazione.....	4
3.4	Esperienze estere e locali	4
3.5	Accompagnamento e sensibilizzazione	5
3.6	Assenze per malattia.....	5
3.7	L’ambigua questione della privacy	5
3.8	Certificato medico: sì o no?.....	6
4.	CONCLUSIONI	7

1. ATTO PARLAMENTARE

L’11 marzo 2024, l’allora deputata Mattea David e il deputato Yannick Demaria hanno presentato una mozione intitolata “*Istituzione di un congedo per le donne che soffrono di dismenorrea*”.

L’atto propone l’introduzione nel Cantone Ticino di un **congedo mestruale retribuito** per le lavoratrici che **soffrono di dismenorrea**. L’iniziativa prende spunto da esperienze già avviate in altre realtà (Spagna, Friburgo, Zurigo, Losanna) e risponde all’esigenza di riconoscere l’impatto invalidante che i dolori mestruali possono avere sulla vita professionale e personale.

La proposta prevede:

1. **Fino a tre giorni al mese** di congedo senza obbligo di certificato medico.
2. Retribuzione del congedo mestruale **al 100%**.
3. Applicazione a **tutte le lavoratrici**, indipendentemente dal tipo di contratto.
4. Il congedo non è assimilato ad altre forme di interruzione del lavoro né alle indennità previste dalla LIPG (Legge federale sulle indennità di perdita di guadagno).

L'atto richiama l'attenzione sull'importanza di **superare i tabù** legati al ciclo mestruale, riconoscendo la dismenorrea come un problema di salute rilevante, spesso aggravato da patologie come l'endometriosi.

2. POSIZIONE DEL GOVERNO

Il Consiglio di Stato ritiene che non vi siano le basi giuridiche per introdurre un congedo mestruale cantonale per il settore privato.

In materia di diritto del lavoro privato, infatti, la Confederazione ha regolamentato in modo esaustivo il tema dei congedi (Codice delle Obligazioni e Legge sul Lavoro). I Cantoni non hanno margine per introdurre nuovi congedi obbligatori a livello cantonale nel settore privato. Quanto all'eventuale finanziamento, i Cantoni non hanno la competenza per imporre contributi supplementari paritetici (simili a quelli AVS/LIPG).

Nel settore pubblico, la LORD (Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti) già consente assenze fino a tre giorni senza certificato medico in caso di impedimento (malattia o altra causa), con mantenimento dello stipendio e tutela della discrezione.

Il Consiglio di Stato fa notare che in altri Paesi, come la Spagna, eventuali assenze per dismenorrea sono subordinate a un certificato medico.

Secondo il Governo, l'introduzione di un congedo specifico per la dismenorrea sarebbe discriminatoria verso chi soffre di altre patologie.

L'Esecutivo reputa in definitiva che non sia opportuno introdurre il congedo mestruale per l'amministrazione pubblica.

Rimangono comunque possibili soluzioni tramite contratti individuali, contratti collettivi di lavoro o iniziative comunali.

3. RIFLESSIONI COMMISSIONALI

La minoranza della Commissione, preso atto del rapporto del Consiglio di Stato, ritiene opportuno formulare alcune considerazioni di segno favorevole all'introduzione di un congedo mestruale nei rapporti di lavoro di diritto pubblico.

3.1 Competenze e ruolo del Cantone

Nel corso dell'audizione del 13 marzo 2025 il mozionante Yannick Demaria, accompagnato da Laura Guscelli (GISO), ha chiarito meglio l'ambito di applicazione della mozione, specificando che il congedo si rivolge solo al personale dell'Amministrazione cantonale.

Sotto questo aspetto la mozione è pertanto in linea con le valutazioni giuridiche del Governo.

È corretto rilevare che nei rapporti di lavoro di diritto privato la legislazione federale non lascia margini di intervento ai Cantoni. Tuttavia, per quanto riguarda il pubblico impiego, il Cantone dispone di un margine normativo che gli consente di introdurre nuove tipologie di congedo. Proprio per questo, il Cantone può svolgere un **ruolo esemplare e pionieristico**, come già avviene in città svizzere quali Friburgo e Yverdon-les-Bains. In assenza di una legislazione federale, il Cantone Ticino può farsi promotore di una buona pratica, fungendo da modello per il dibattito nazionale.

La minoranza della Commissione Sanità e sicurezza sociale considera con favore l'introduzione del congedo mestruale nei rapporti di diritto pubblico, dato anche il ruolo di precursore che, storicamente, ha il settore pubblico in materia di condizioni lavorative.

3.2 Aspetto culturale e di emancipazione

L'introduzione di un congedo mestruale non deve essere intesa come un privilegio, bensì come un riconoscimento concreto di una condizione che riguarda una parte significativa della popolazione attiva. La dismenorrea, soprattutto quando si presenta in forma severa o cronica, può compromettere la capacità lavorativa. Un congedo mirato permette alle lavoratrici di tutelare la propria salute senza dover ricorrere a giustificazioni forzate o a un ricorso improprio ad altri strumenti di assenza.

Sotto il profilo culturale, la misura contribuirebbe a superare il tabù che ancora circonda il ciclo mestruale, valorizzando il principio della parità non in termini di omologazione, ma di equità: riconoscere le differenze biologiche senza che queste comportino penalizzazioni professionali.

Il ciclo mestruale è ancora un **tabù sociale** che pesa sulla vita lavorativa delle donne. Non riconoscere la dismenorrea come una condizione che può compromettere la capacità lavorativa rischia di perpetuare la **sottovalutazione del dolore femminile**.

L'introduzione di un congedo mestruale:

- riconosce dignità a un'esperienza fisiologica che non deve più essere nascosta;
- rafforza la parità, perché mette le lavoratrici nella condizione di **non dover scegliere tra salute e lavoro**;
- non è una misura di debolezza, ma un passo verso una società che riconosce **differenze biologiche senza penalizzare chi le vive**.

A mente della minoranza della Commissione, questa misura riconosce il forte impatto che le mestruazioni particolarmente dolorose possono avere sulla capacità lavorativa, rompe il tabù per cui le mestruazioni sono considerate un **disagio privato e invisibile**, e promuove una maggiore inclusività e rispetto delle specificità femminili in ambiente lavorativo.

3.3 Non discriminazione

Il Consiglio di Stato teme una discriminazione verso chi soffre di altre patologie. Tuttavia, il congedo mestruale non è un “privilegio”, bensì una **misura mirata di salute pubblica** a fronte di una condizione che riguarda circa la metà della popolazione. Altre patologie trovano già risposta negli strumenti di malattia/infortunio. Qui si tratta di **riconoscere un bisogno specifico e ricorrente**, che spesso non viene certificato né curato adeguatamente proprio perché banalizzato.

Si stima che un quarto delle donne in età riproduttiva soffra di mestruazioni dolorose, con varia intensità e frequenza. Non è giusto che siano costrette a utilizzare il loro congedo per malattia per un problema fisiologico. È ora di abbattere il tabù che circonda il dolore.

Introdurre il congedo mestruale significa affermare che soffrire durante il ciclo non è solo una questione personale, ma una realtà fisiologica che merita tutela sociale. Rende legittima l'assenza per dolori mestruali e favorisce una discussione più aperta sui temi della salute femminile, riducendo lo stigma e il rischio che le donne nascondano il loro disagio per paura di discriminazione. In questo modo si contribuisce alla parità.

3.4 Esperienze estere e locali

La Spagna ha introdotto una normativa nazionale; diverse città svizzere hanno adottato il congedo mestruale nel pubblico impiego. Queste esperienze mostrano che la misura è praticabile, utile e ben accolta. Il Ticino avrebbe così l'opportunità di allinearsi a un movimento internazionale che mira a **modernizzare il diritto del lavoro e rafforzare la parità di genere**.

Il 16 febbraio 2023 il Parlamento spagnolo ha introdotto un congedo di tre giorni per le donne che soffrono di dismenorrea primaria, vale a dire dolori intensi durante il periodo mestruale.

È il primo paese UE a dotarsi di un simile congedo, già conosciuto invece, da molto tempo, in diversi paesi dell'estremo Oriente (Giappone, Corea del sud, Indonesia, alcune province della Cina, Taiwan e Vietnam, e anche Zambia). In Giappone il congedo mestruale è in vigore dal 1947. Sia l'Indonesia che la Corea del Sud l'hanno introdotto negli anni Cinquanta.

Friburgo e Yverdon-les-Bains rappresentano oggi i principali riferimenti svizzeri sull'introduzione effettiva del congedo mestruale, con alcune città maggiori coinvolte in progetti pilota e discussioni istituzionali.

Dal 2024 Friburgo consente alle lavoratrici comunali fino a tre giorni di congedo mestruale al mese senza certificato medico. Yverdon-les-Bains ha seguito Friburgo introducendo condizioni analoghe. A Zurigo e Losanna esistono progetti pilota che permettono periodi simili di assenza dal lavoro per dolore mestruale, con caratteristiche variabili ma sempre limitate alle dipendenti comunali.

In particolare, il caso della Spagna e le esperienze locali in Svizzera mostrano che tale misura è **praticabile e sostenibile**.

3.5 Accompagnamento e sensibilizzazione

Si ritiene altresì opportuno accompagnare l'eventuale introduzione del congedo con programmi di sensibilizzazione destinati ai funzionari dirigenti e al personale, al fine di favorirne la corretta applicazione e prevenire possibili fraintendimenti.

In tal senso va anche il Consiglio di Stato, per lo meno per i funzionari dirigenti (cfr. Messaggio p. 4).

3.6 Assenze per malattia

Anche la richiesta dei mozionanti di non assimilare né computare le assenze per il congedo mestruale alle assenze per malattia va tutelata.

Non conteggiare i giorni di assenza per dolori mestruali tra le assenze per malattia ha una forte ragione sia sul piano sanitario che su quello sociale e lavorativo.

La dismenorrea, infatti, rappresenta una condizione fisiologica che affligge una fascia della popolazione femminile in modo ricorrente e non rappresenta una malattia sporadica ed eccezionale, bensì una manifestazione naturale e prevedibile.

Considerare queste assenze come malattia penalizza le lavoratrici, che sono costrette a "consumare" quota dei giorni di malattia cui hanno diritto, esponendosi al rischio di trovarsi senza tutele in caso di vere patologie o eventi imprevisi nel corso dell'anno. Soprattutto nel contesto normativo svizzero, dove il monte di giorni di assenza per malattia, specie nella pubblica amministrazione, è limitato e rischia di essere rapidamente esaurito da assenze ricorrenti come quelle per dolori mestruali.

Separare il congedo mestruale dal computo delle assenze per malattia contribuisce anche a riconoscere la specificità di questa esperienza e a legittimare il bisogno di tutela senza stigmatizzare ulteriormente le donne.

Garantisce, inoltre, che la lavoratrice non subisca penalizzazioni retributive o contrattuali e, sul piano sociale, fa avanzare la cultura della parità di genere, rompendo il tabù che circonda le mestruazioni e promuovendo una maggiore inclusività nel mondo del lavoro.

L'esclusione del congedo mestruale dal computo delle assenze per malattia offre maggior equità, tutela la salute psicofisica delle donne e favorisce una società più consapevole ed inclusiva.

3.7 L'ambigua questione della privacy

Il Rapporto di maggioranza, descrivendo il sistema attuale, menziona giustamente il concetto di riservatezza, di privacy, in varie declinazioni, dicendo persino che "*il sistema funziona in modo silenzioso*" (p. 6). Ecco, proprio questo "silenzio" è alla radice del problema. Alimenta il tabù.

La dismenorrea oggi, a detta di chi respinge il congedo mestruale, è gestita in modo rispettoso della privacy, perché fino a tre giorni di assenza non è nemmeno necessario il certificato medico. Il certificato sarà necessario, su richiesta del funzionario dirigente, se le assenze sotto i tre giorni "*si ripetono con frequenza*" (art. 26 cpv. 4 RDSt – Regolamento dei dipendenti dello Stato), ma andrà inviato al medico del personale, "*con garanzia assoluta di riservatezza*" (p. 5 Rapporto di maggioranza).

Insomma, nessuno saprà che l'assenza è dovuta a dismenorrea.

Invece, fare ricorso al congedo mestruale comporterà proprio questo: dichiarare che si soffre di dismenorrea.

Così è per le dipendenti dei comuni di Yverdon-les-Bains e di Friburgo.

Se soffrire di dismenorrea è qualcosa da tenere nascosto, come parrebbe a leggere le parole di chi si oppone al congedo (*“Questa prassi consente già, nella piena tutela della privacy, di affrontare sintomi ricorrenti – come quelli legati al ciclo mestruale – senza comunicazione della diagnosi al superiore”* p. 5 Rapporto di maggioranza), allora non dobbiamo certo temere una “corsa al congedo mestruale”.

3.8 Certificato medico: sì o no?

Il congedo mestruale, inteso come un periodo di assenza dal lavoro dedicato alle donne che soffrono di dolori mestruali invalidanti, può essere organizzato in due modalità principali: con o senza la richiesta di un certificato medico. Ognuna di queste opzioni presenta aspetti positivi e negativi.

Nel caso in cui venga richiesto un certificato medico, il congedo assume una dimensione più formalizzata, che garantisce un maggiore controllo sull'effettiva necessità della lavoratrice. Questo sistema può limitare eventuali abusi e favorisce un contatto con il mondo sanitario, utile a indirizzare le donne verso diagnosi e cure specifiche in presenza di patologie come endometriosi o dismenorrea grave.

Tuttavia, richiedere un certificato medico può creare barriere burocratiche e psicologiche, costringendo le donne a dover giustificare e certificare un dolore che può essere fisiologico ma intenso. Ciò può portare a un senso di disagio o stigmatizzazione, oltre a comportare costi aggiuntivi e rallentamenti nella fruizione del diritto.

Al contrario, un congedo mestruale senza obbligo di certificato medico rispetta maggiormente la soggettività del dolore e consente un accesso più snello e immediato ai giorni di riposo. Questa modalità può contribuire a normalizzare la discussione attorno alle mestruazioni e a valorizzare l'esperienza vissuta dalle donne, offrendo loro autonomia e rispetto.

D'altro canto, senza un controllo formale, possono aumentare i timori di un possibile abuso del congedo, con conseguenze sul clima lavorativo e sulla percezione della misura da parte dei datori di lavoro, che potrebbero vederla come un onere o un fattore discriminante nell'assunzione di donne.

Un esempio concreto di congedo mestruale senza richiesta di certificato medico si trova nella città di Friburgo, dove alle dipendenti comunali vengono concessi fino a tre giorni di congedo mestruale al mese senza necessità di presentare certificati medici. Anche altre amministrazioni pubbliche svizzere stanno seguendo questa strada. Diversamente, in Paesi come la Spagna, dove il congedo mestruale è legge, è richiesto un certificato medico per fruirne.

In conclusione, mentre il congedo mestruale con certificato medico garantisce un maggiore controllo e assistenza sanitaria, quello senza certificato valorizza l'autonomia individuale e semplifica l'accesso, sebbene con un rischio maggiore di abusi percepiti.

La scelta tra le due soluzioni non è semplice, e coinvolge aspetti di tutela della salute, parità di genere, cultura del lavoro e gestione delle risorse umane.

La minoranza della Commissione non sottovaluta i rischi degli “abusi percepiti” (ben diversi dagli abusi reali ma comunque dannosi per l’ambiente lavorativo) ma propende per l’autocertificazione.

Come in ogni altro ambito della vita pubblica, gli eventuali abusi saranno verificati, scoperti e sanzionati, non lo dubitiamo.

Molto più importante e qualificante di un vero agire politico – rispetto a non agire per timore di eventuali abusi – è garantire un diritto che è segno di civiltà, perché abbatte un tabù e toglie un peso a chi oggi soffre di dismenorrea.

4. CONCLUSIONI

Per le ragioni sopra esposte, la minoranza della Commissione ritiene che l’introduzione di un congedo mestruale nei rapporti di lavoro di diritto pubblico cantonale rappresenti una misura culturalmente significativa, socialmente equa e pienamente compatibile con l’obiettivo di rafforzare la parità di genere. Essa costituisce un passo avanti verso un ambiente di lavoro più inclusivo e rispettoso della salute delle lavoratrici, senza compromettere i principi dell’emancipazione femminile.

Il congedo mestruale, se introdotto con criteri chiari e rispettosi, non mina l’emancipazione femminile, ma anzi la rafforza, contribuendo a superare pregiudizi storici e a creare un ambiente di lavoro equo, inclusivo e rispettoso della salute.

La minoranza della Commissione raccomanda al Consiglio di Stato di accompagnare la misura con **programmi di sensibilizzazione** per dirigenti e personale, in modo che venga percepita non come un “vantaggio” per le donne ma come un **atto di civiltà e parità**.

Alla luce delle considerazioni espresse, la minoranza della Commissione sanità e sicurezza sociale invita il Gran Consiglio ad **accogliere la mozione n. 1772** dell’11 marzo 2024 e in particolare a introdurre nel diritto pubblico cantonale un **congedo mestruale fino a tre giorni al mese, retribuito al 100%, senza l’esigenza di un certificato medico, separando il congedo mestruale dal computo delle assenze per malattia**.

Per la minoranza della Commissione sanità e sicurezza sociale:

Tamara Merlo, relatrice