

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7521	10 aprile 2018	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 19 giugno 2017 presentata da Boris Bignasca, Paolo Pamini, Gianmaria Frapolli e cofirmatari “Riconoscere gli Uffici virtuosi nell’Amministrazione pubblica e ridurre l’assenteismo dal posto di lavoro nel resto dell’Amministrazione cantonale”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente rapporto lo scrivente Consiglio prende posizione sulla mozione dal titolo “Riconoscere gli uffici virtuosi nell’Amministrazione pubblica e ridurre l’assenteismo dal posto di lavoro nel resto dell’Amministrazione cantonale” in cui si chiede al Consiglio di Stato (CdS) di formulare una diagnosi sulle cause dell’attuale situazione di assenteismo dal posto di lavoro e lo sviluppo di contromisure volte a ridurlo, fornendo anche dati dettagliati sul numero di giorni di assenza annui per causale, singolo ufficio e singolo giorno della settimana.

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

A titolo generale si può certamente condividere la finalità dell’atto parlamentare in oggetto, tema su cui il Consiglio di Stato ha da tempo focalizzato la propria attenzione.

Il tema è complesso e va valutato considerando le molteplici sfaccettature di servizi dell’Amministrazione cantonale (AC) come pure le diverse tipologie d’assenza. In questo senso non è possibile identificare gli uffici più o meno virtuosi in base ai soli dati quantitativi delle assenze, come tende a fare la mozione.

La mozione sembra infatti partire dal principio che gli uffici più e meno virtuosi all’interno dell’Amministrazione siano facilmente riconoscibili attraverso la lettura di un elenco dettagliato delle assenze per i vari settori e per tutte le causali di assenza, declinate per giorni della settimana di inizio o fine, unitamente al confronto della media delle assenze dei vari servizi paragonata alla Statistica del volume di lavoro (SVOL), di cui si parlerà in dettaglio più avanti. Come si avrà modo di illustrare nel seguito della risposta, tali presupposti rischiano di fuorviare l’analisi e soprattutto l’interpretazione dei dati rilevati. Verrà pertanto proposta una visione d’insieme che rispecchi la realtà dell’Amministrazione cantonale, accostando ai dati “quantitativi” sulle assenze anche i dati “qualitativi”.

La mozione chiede un resoconto dettagliato delle assenze sotto forma di informazioni (numero di giorni di assenza annui per genere di assenza) per ogni singolo ufficio o unità dell’AC e per ogni singolo giorno della settimana.

Al di là della complessità insita nell'operazione di raccolta dei dati richiesti a livello di ufficio, la stessa va valutata rispetto alle disposizioni vigenti per quanto riguarda la Legge sulla protezione dei dati.

L'uso degli strumenti a disposizione del parlamentare e quindi indirettamente del cittadino a tutela della trasparenza per un controllo democratico sulle istituzioni, implica infatti regolarmente un bilanciamento tra il soggiacente interesse generale e eventuali interessi contrari. L'eventuale divulgazione d'informazioni per il tramite di risposte governative ad atti parlamentari oltre i limiti dell'interesse pubblico può infatti comportare una violazione illecita della protezione dei dati personali o di norme sulla confidenzialità dell'informazione di Stato, se dalle stesse possono per esempio essere ricavate conclusioni sommarie su persone e singole istituzioni, sulla base d'informazioni non necessariamente correlate ad un effettivo abusivismo. Questo pericolo è tanto più evidente quanto più sono ridotti gli effettivi degli uffici per i quali sono richieste le informazioni di dettaglio.

Come si avrà modo di evidenziare nel seguito del presente rapporto, il valore medio di assenteismo per ufficio/scuola dipende da contingenze interne a ogni singola unità amministrativa – ad esempio, la presenza di dipendenti con patologie che comportano un qualificato assenteismo per malattia – in alcun modo parlanti quanto all'abusivismo. Risulta altresì statisticamente fuorviante voler confrontare uffici/scuole di dimensioni estremamente diverse tra loro.

Per questi motivi, fatta eccezione per alcuni settori specifici di dimensioni adeguate (e in relazione ai quali risulta particolarmente pertinente l'analisi proprio per la tipologia stessa dell'attività) per i quali verranno presentate delle analisi separate e le relative motivazioni, lo scrivente Consiglio di Stato non ritiene di poter dar seguito alla richiesta d'identificare singolarmente gli uffici dell'AC e le sedi scolastiche che riportano una media di assenze per malattia superiori o inferiori alla media globale dell'Amministrazione sull'assenteismo o superiori ed inferiori alla media nazionale.

2. IMPIEGATI

2.1 Contesto attuale

Il Consiglio di Stato ha da tempo posto particolare attenzione nei confronti dell'assenteismo e, più in generale, sul tema della gestione delle assenze del proprio personale. In particolare nel 2007, ha messo in atto una riorganizzazione dell'intero sistema di gestione delle assenze, con l'obiettivo di migliorare sensibilmente la presa a carico dei singoli collaboratori assenti, finalizzata sia al precoce recupero della capacità lavorativa che alla diminuzione delle assenze del personale per motivi di salute e dei relativi costi per l'Amministrazione cantonale.

È stato quindi creato il Servizio medico del personale che si occupa di analizzare i certificati medici per ogni assenza, concentrandosi principalmente sui casi di assenza superiori ai 30 giorni continuativi causati da malattia o su avvisi di assenze di durata inferiore ma ripetute e segnalate dai funzionari dirigenti. Effettua poi, per i casi opportuni, ulteriori approfondimenti tramite presa di contatto con il medico curante e/o, se necessario, tramite visita medica di controllo. Convoca e verifica casi di assenza non chiari, sottopone casi dubbi a consulenze specialistiche, contribuisce a risolvere situazioni di conflitto e contribuisce a promuovere un clima di lavoro sano. A supporto di tali interventi, è stato istituito il Team gestione assenze, costituito dal medico del personale e da specialisti della

Sezione risorse umane (SRU), che si occupa di favorire la tempestiva reintegrazione dei casi di malattia di lunga durata legati a problematiche professionali. Tale riorganizzazione ha permesso negli anni successivi alla sua implementazione una sensibile riduzione delle assenze per malattia dei funzionari.

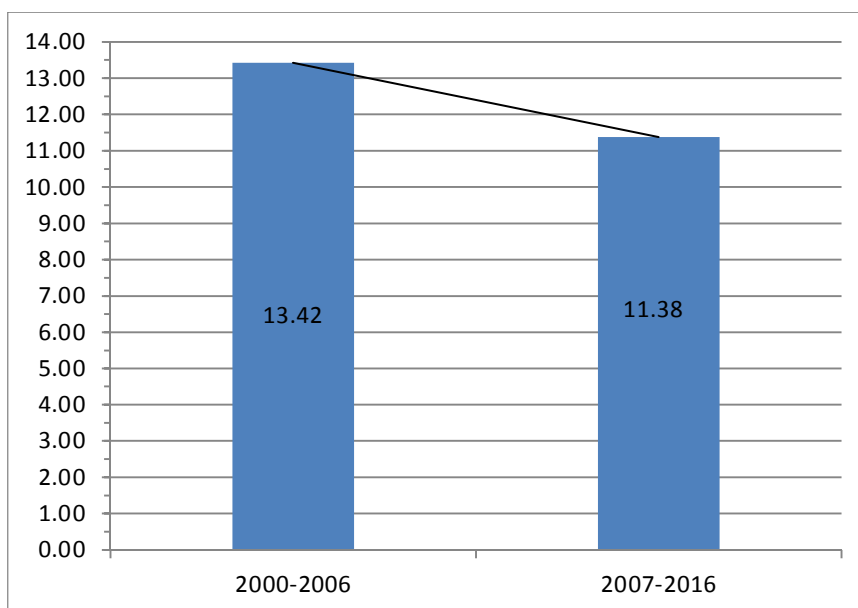
Si rileva che, nella riorganizzazione della gestione delle assenze, è stata coinvolta anche la casistica dei docenti, gestita dal Servizio medico del personale in collaborazione con la Sezione amministrativa del DECS (SA). I relativi dati e le analisi vengono riportati separatamente, in quanto non direttamente paragonabili con gli indicatori relativi agli impiegati. In questo ambito va ricordato il progetto LINEA (www.ti.ch/linea) che con le sue diverse misure vuole sia prevenire l'insorgere di malattie legate al contesto scolastico sia ricollocare docenti che si trovano in malattia.

Qui di seguito vengono riportate, fonte Rendiconto del CdS¹, le medie delle assenze degli impiegati su un periodo dal 2000 al 2016, separate tra prima e dopo la creazione del Servizio medico del personale avvenuta nel 2007.

Media giorni di assenza per malattia e infortuni professionali e non professionali

2000-2006: 13.42 giorni/anno

2007-2016: 11.38 giorni/anno

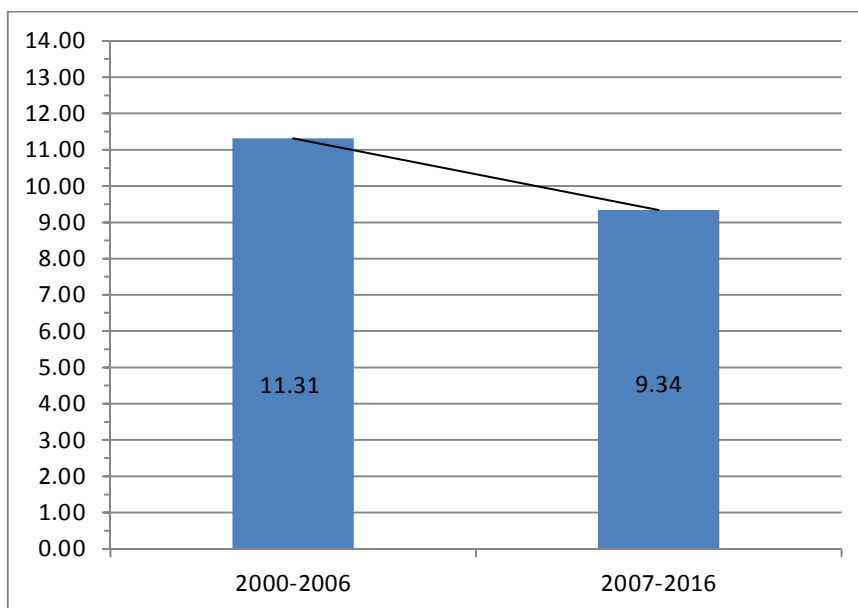


¹ Le assenze per malattia o infortunio di ogni collaboratore vengono registrate nel sistema informatico SAP, per la maggior parte automaticamente con la timbratura e, in alcuni casi, in base al rapporto delle assenze mensili cartaceo e sono calcolate sui giorni lavorativi effettivi (senza sabati e domeniche) tranne per il personale a turni (OSC, Strutture carcerarie, Polizia, Guardia caccia e pesca) le cui assenze sono calcolate sui giorni calendario.

Media giorni di assenza per malattia

2000-2006: 11.31 giorni/anno

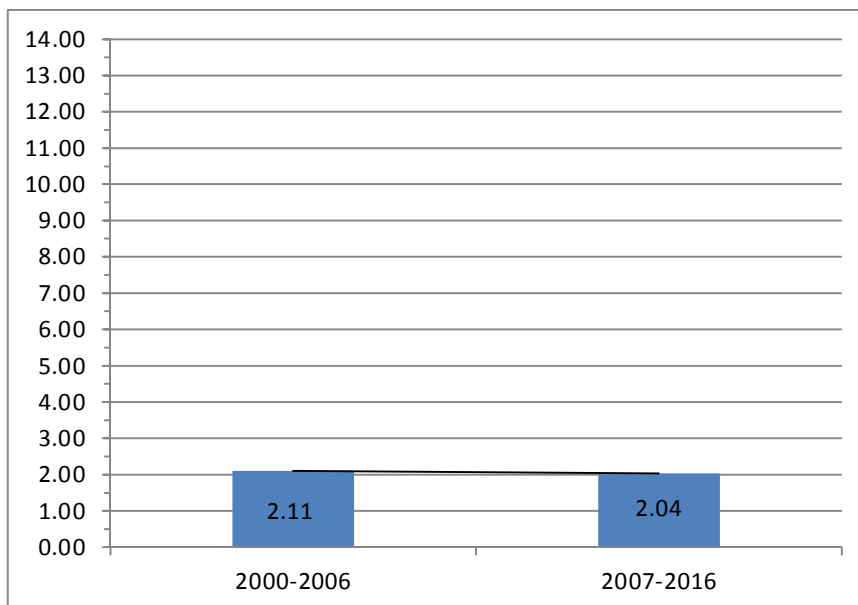
2007-2016: 9.34 giorni/anno



Media giorni d'assenza per infortuni professionali e non professionali

2000-2006: 2.11 giorni/anno

2007-2016: 2.04 giorni/anno



Nel corso degli anni si è assistito ad una sensibile diminuzione della media delle assenze in particolare per malattia (riduzione di due giorni/anno per malattia dal 2007), che corrisponde a circa il 17.4 %. Il Servizio medico persegue soprattutto una tempestiva reintegrazione sul posto di lavoro del collaboratore che presenta un episodio di malattia superiore ai 30 giorni. La gestione degli infortuni è essenzialmente di competenza LAINF e pertanto dell'Assicurazione che corrisponde le indennità di perdita di guadagno giornaliera e, in tale contesto, non si è assistito ad una particolare variazione dei dati.

Accanto all'evidenza statistica che sottolinea come fosse necessario ed opportuno rivedere il sistema di gestione delle assenze, si ritiene fondamentale sottolineare come, parallelamente ad un aspetto quantitativo, gli effetti riscontrati dal nuovo sistema sono rilevanti anche dal punto di vista qualitativo, permettendo oggi, a beneficio sia dei servizi sia dei collaboratori, un controllo delle assenze più sistematico ed efficiente, una collaborazione attiva e tempestiva tra SRU/SA e i responsabili dei vari servizi e delle scuole per la reintegrazione lavorativa dei collaboratori assenti per problemi di salute, come pure una consulenza medica e amministrativa anche per i casi di collaboratori che presentano problemi di salute con ripercussione sul funzionamento del servizio, senza inabilità lavorativa certificata.

Oltre a ciò è stato possibile instaurare una proficua collaborazione nella gestione di casi che coinvolgono le assicurazioni sociali (assicurazioni infortunio, militare e invalidità). Ciò permette oggi di stilare un bilancio sostanzialmente positivo sia in termini "quantitativi" per rapporto alla diminuzione delle assenze, sia in termini "qualitativi" in termini di gestione della problematica.

2.2 Analisi comparata all'interno dell'Amministrazione cantonale (benchmarking interno)

Prima di illustrare compiutamente il tipo di analisi e le risultanze delle stesse all'interno dei vari settori dell'AC soprattutto per quanto concerne le assenze per malattia, riteniamo necessario contestualizzare alcune osservazioni formulate nella mozione, che evidenziando delle differenze tra i vari settori per diverse causali d'assenza. Queste differenze hanno infatti una propria ragion d'essere.

In merito per esempio all'analisi delle assenze per servizio militare, segnaliamo che il dato medio riportato nella mozione è riferito al totale dei collaboratori per Dipartimento. In questo caso risulta agevole determinare perché nel DSS e nel DECS vi sono sensibilmente meno assenze per questa causale, considerato che in questi due dipartimenti vi è una presenza marcatamente femminile (al DSS, il numero di donne è doppio rispetto a quello degli uomini e al DECS la percentuale di personale femminile è quasi del 60%).

Per quanto concerne le differenze segnalate per le assenze per malattia, un confronto tra settori di dimensioni estremamente ridotte e settori più grandi con diverse centinaia di collaboratori è certamente poco significativo. Ciò è evidente proprio nel caso citato nella mozione dove il Controllo cantonale delle finanze, visto l'esiguo numero di giorni di assenza per malattia ed infortunio, potrebbe apparire come particolarmente "virtuoso" rispetto agli altri Dipartimenti. D'altra parte, trattandosi di una struttura di piccole dimensioni, gli indicatori che la caratterizzano sono fortemente influenzati da eventuali valori estremi e vanno perciò interpretati con prudenza, poiché soggetti a una forte volatilità. Sarebbe stato sufficiente che si fosse manifestato in quello stesso settore anche solo un caso di malattia di lunga durata, per far aumentare di molto la media e rendere il settore meno "performante" degli altri. Per evitare questo fenomeno è sempre consigliabile effettuare un confronto tra strutture con un certo numero di collaboratori.

Sempre per quanto attiene al testo della Mozione, e in particolare ai dati riportati sulle assenze per malattia nelle Strutture carcerarie, si fa rilevare che gli stessi, benché effettivamente ridotti drasticamente negli ultimi anni, riguardano le malattie dell'anno 2015 e che la media riportata di 7.22 giorni di assenza all'anno si riferisce, in particolare, al personale uniformato, dedotti i giorni di assenza di alcuni collaboratori che hanno riportato,

nel corso dello stesso anno, delle assenze di lunga durata e non potevano più, dal punto di vista produttivo, essere inseriti nella gestione dei turni. Per poter effettuare un confronto di dati con il resto dell'Amministrazione cantonale anche questa casistica dovrebbe essere inclusa nelle analisi e, in questo caso la media si attesterebbe, per il personale uniformato, a 11.83 giorni all'anno di assenza per malattia².

Per quanto riguarda la tematica delle assenze del personale in generale, e in particolare quelle per malattia e infortunio, rileviamo quanto sia difficile in questo ambito poter estrapolare da un dato statistico, semplicemente numerico, gli uffici più o meno "virtuosi" dell'Amministrazione cantonale. I risultati dell'analisi proposta nel testo della mozione (tabella 2- Scostamenti percentuali dal valore medio, per tipologia d'assenza) non possono infatti essere considerati, da soli, come indicatori di situazioni critiche o ancorché abusive. In particolare, affinché si possano intravedere ed eventualmente confermare delle tendenze ad assentarsi in un settore piuttosto che in un altro, è necessario che ciò si manifesti con regolarità nel corso di un periodo di osservazione sufficientemente lungo, come potrebbe essere un arco temporale di almeno 5 anni. Diversamente ci si potrebbe trovare di fronte semplicemente al frutto della casualità di avere/non avere nel proprio organico, in un determinato anno, un certo numero di casi di assenze prolungate dovute a patologie importanti.

Per poter parlare di situazioni "critiche", che ancora non significa "abusive", è pertanto necessario *considerare, per rapporto ad altri settori, valori significativamente più elevati* su un periodo di osservazione di almeno 4-5 anni.

Fatta eccezione per il DI, che dal 2012 palesa un regolare trend al ribasso, per gli altri Dipartimenti non si riscontrano negli ultimi 5 anni delle vere e proprie tendenze. Si rivela pertanto necessario, in quest'ambito, basarsi sulle conoscenze approfondite dei vari settori e delle dinamiche che li caratterizzano, cercando d'impostare un'analisi che poggi sulla qualità dei dati e quindi su dati omogenei per tutti gli impiegati dell'Amministrazione, indipendentemente dal tipo d'impiego.

Si annota a tale riguardo che i dati riportati sul Rendiconto hanno infatti una dimensione puramente "quantitativa". Nel loro trattamento, per questioni "tecniche", sono presenti delle differenze di computo per le assenze del personale che lavora a turni (OSC, Polizia in parte, Strutture carcerarie, personale Guardia Caccia e Pesca) e quelle del personale che non lavora a turni. Le assenze per malattia del personale a turni, proprio perché non è possibile individuare un "calendario" lavorativo, vengono infatti computate sui giorni calendario (assenze sui 365 giorni comprensive, se del caso, dei sabati e delle domeniche e dei festivi), mentre quelle del personale non a turni vengono computate sui giorni lavorativi effettivi (5 giorni alla settimana per 248.5 giorni all'anno nel 2016, importo variabile ogni anno in funzione dei giorni festivi).

Il Servizio medico raccoglie ogni anno per gli impiegati, partendo dalle assenze certificate (quindi quelle superiori ai 3 giorni di assenza per evento), i dati delle assenze per malattia e infortunio di tutto il personale dell'Amministrazione cantonale. Le assenze vengono registrate in base alla durata effettiva di ogni episodio, calcolate su 365 giorni calendario e indipendenti dal grado d'occupazione (a differenza dei dati riportati sul Rendiconto, le statistiche del Servizio medico si basano sulle unità fisiche e non sulle unità a tempo pieno). Come verrà evidenziato più avanti, la stessa fonte dati verrà utilizzata per effettuare un benchmarking all'esterno dell'Amministrazione.

² Si ricorda che i giorni di assenza sono calcolati per il personale che lavora a turni su 365 giorni (calendario) mentre per il personale dell'Amministrazione cantonale che non lavora a turni sono calcolati sui giorni di assenza lavorativi (di norma 247 a seconda dell'anno).

Tale raccolta dati è disponibile dal 2011 e le relative analisi, proprio perché avevano l'obiettivo di poter monitorare approfonditamente le assenze del personale, sono sempre state effettuate su una visione d'insieme, per poi essere declinate in settori di attività specifici riconosciuti, per le caratteristiche dell'attività stessa, potenzialmente come più sensibili in rapporto ad eventuali problematiche di salute rispetto ad altre. Nel concreto, l'analisi di dettaglio si è concentrata sulle assenze del personale dell'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale (OSC), della Polizia cantonale (POLCA), delle Strutture carcerarie (SCC) e dei Servizi della manutenzione stradale (AEM). Qui di seguito riportiamo le relative tabelle, ricordando che il calcolo delle medie dei giorni d'assenza avviene in modo differente rispetto a quello adottato per i dati presentati nel rendiconto ³.

TOTALE IMPIEGATI	numero collaboratori	numero giorni assenza malattia e infortuni	media assenza malattia e infortuni	media assenza infortuni	media assenza INP	media assenza IP	media assenza MALATTIA
2011	4756	58578	12.32	2.54	2.02	0.52	9.78
2012	4757	60621	12.74	2.56	1.76	0.8	10.18
2013	4922	61736	12.54	2.86	2.06	0.8	9.68
2014	4962	60371	12.16	2.53	1.79	0.74	9.63
2015	4999	64720	12.94	2.62	1.97	0.65	10.32
2016	4981	64825	13.00	2.66	1.86	0.8	10.33
MEDIA			12.62	2.63	1.91	0.72	9.99

PARZIALE IMPIEGATI (dedotti OSC, POLCA, PCT, AEM)	numero collaboratori	numero giorni assenza malattia e infortuni	media assenza malattia e infortuni	media assenza infortuni	media assenza INP	media assenza IP	media assenza MALATTIA
2011	3176	30872	9.72	1.68	1.36	0.32	8.04
2012	3198	32517	10.17	1.38	1.17	0.21	8.79
2013	3328	33901	10.18	1.75	1.5	0.25	8.43
2014	3320	32651	9.83	1.44	1.08	0.36	8.39
2015	3329	36350	10.92	1.45	1.24	0.21	9.47
2016	3312	36342	11.00	1.77	1.43	0.34	9.23
MEDIA			10.30	1.58	1.28	0.28	8.73

³ La media è stata calcolata a partire dal totale dei giorni di assenza superiori ai 3 giorni (per i quali è obbligatorio presentare un certificato medico) diviso il numero di collaborati (unità fisiche). Sono dunque inclusi per tutti i sabati e le domeniche e i giorni festivi. Sono escluse le micro-assenze (assenze inferiori ai 3 giorni). I giorni sono conteggiati indipendentemente dal grado d'occupazione.

OSC	numero collaboratori	numero giorni assenza malattia e infortuni	media assenza malattia e infortuni	media assenza infortuni	media assenza INP	media assenza IP	media assenza MALATTIA
2011	559	10405	18.60	4.18	3.09	1.09	14.42
2012	554	9506	17.16	3.81	1.96	1.85	13.35
2013	562	11725	20.86	4.44	2.43	2.01	16.42
2014	559	11450	20.48	4.28	2.18	2.1	16.2
2015	561	12245	21.83	5.51	2.99	2.52	16.32
2016	573	11667	20.36	4.53	2.51	2.02	15.83
MEDIA			19.88	4.46	2.53	1.93	15.42

POLCA	numero collaboratori	numero giorni assenza malattia e infortuni	media assenza malattia e infortuni	media assenza infortuni	media assenza INP	media assenza IP	media assenza MALATTIA
2011	682	8546	12.51	3.6	2.96	0.64	8.91
2012	675	8500	12.59	4.43	2.91	1.52	8.16
2013	694	8299	11.95	4.99	3.51	1.48	6.96
2014	738	7726	10.46	3.43	2.96	0.47	7.03
2015	766	8610	11.24	2.99	2.26	0.73	8.25
2016	735	8270	11.25	3.29	2.24	1.04	7.96
MEDIA			11.66	3.79	2.81	0.98	7.89

SCC	numero collaboratori	numero giorni assenza malattia e infortuni	media assenza malattia e infortuni	media assenza infortuni	media assenza INP	media assenza IP	media assenza MALATTIA
2011	144	3198	22.21	5.08	4.53	0.55	17.13
2012	142	4793	33.75	6.82	5.03	1.79	26.94
2013	136	3610	26.54	3.43	2.47	0.96	23.11
2014	141	2488	17.64	5.23	5.18	0.05	12.41
2015	146	2644	18.11	7.51	6.11	1.39	10.6
2016	156	3043	19.10	6.33	5.59	0.74	12.77
MEDIA			22.89	5.73	4.82	0.91	17.16

AEM	numero collaboratori	numero giorni assenza malattia e infortuni	media assenza malattia e infortuni	media assenza infortuni	media assenza INP	media assenza IP	media assenza MALATTIA
2011	195	5557	28.50	6.13	4.57	1.56	22.37
2012	188	5305	28.22	9.09	4.61	4.48	19.13
2013	202	4201	20.79	9.04	5.01	4.03	11.75
2014	204	6056	29.68	10.29	5.6	4.69	19.39
2015	197	4871	24.73	9.08	7.31	1.77	15.65
2016	205	5503	26.84	6.89	2.84	4.04	19.95
MEDIA			26.46	8.42	4.99	3.43	18.04

Settore	media assenza giorni/collaboratore	INFORTUNI	INP	IP	MALATTIA
Impiegati totale	12.62	2.63	1.91	0.72	9.99
Impiegati parziale	10.30	1.56	1.28	0.28	8.73
OSC	19.88	4.46	2.53	1.93	15.42
Polizia	11.66	3.79	2.81	0.98	7.89
Strutture carcerarie	22.89	5.73	4.82	0.91	17.16
Area manutenzione	26.46	8.42	4.99	3.43	18.04

La problematica delle assenze si rivela in modo più evidente e stabile, per rapporto ad altri settori dell'Amministrazione cantonale, all'interno dell'OSC, delle Strutture carcerarie e dei Servizi della manutenzione stradale, confermando l'ipotesi iniziale, peraltro attestata in diversi studi scientifici sul tema, secondo la quale si tratta di settori che, proprio per caratteristiche intrinseche al ruolo, presentano un rischio maggiore correlato alla salute.

Per quanto concerne il settore OSC, a titolo generale, la quota di assenze nelle professioni socio-sanitarie è, come facilmente rilevabile nell'ampia letteratura sull'argomento, più elevato rispetto ad altre professioni. Nel contesto specifico dell'OSC, dall'analisi qualitativa effettuata volta a meglio comprendere le motivazioni alla base delle cifre evidenziate, si osserva una presenza importante di personale giovane di sesso femminile – presso l'OSC il 63.5 % (59.8 % se calcolato sulle UTP) del personale è composto da donne - che determina, rispetto alla media di giorni di assenza per la stessa causale nel resto dell'Amministrazione cantonale, il doppio dei giorni di assenza per malattia in gravidanza.

Va annotato che le assenze vengono registrate in base alla durata effettiva di ogni episodio, calcolate su 365 giorni calendario e indipendenti dal grado d'occupazione. Presso l'OSC il 57.8 % del personale è impiegato a tempo parziale dove per 331 persone l'equivalente a tempo pieno è di 225.05 unità. Anche per questo motivo, ritenuto il metodo di calcolo che considera le unità fisiche indipendentemente dal grado d'occupazione, il personale dell'OSC figura più assente per malattia e infortuni all'interno dell'Amministrazione cantonale. Allo stesso tempo si segnala che, anche per quanto concerne gli infortuni professionali, si rileva una media di giorni di assenza significativamente più elevata del resto dell'Amministrazione cantonale la cui causa è da

ricercare nelle diverse professioni esercitate presso l'Organizzazione, in particolare presso le sue strutture Mendrisio/Casvegno. Nell'organico dell'OSC figurano artigiani, cuochi e personale ai servizi generali che svolgono attività manuali anche pesanti per le quali una ripresa dell'attività lavorativa può avvenire solo dopo aver raggiunto la piena capacità fisica e dove un trasferimento interno temporaneo molto spesso non può aver luogo.

In merito alle Strutture carcerarie, si evidenzia come vi sia stato negli ultimi 3 anni un importante e fattivo miglioramento che induce in tale ottica a relativizzare la media dei giorni d'assenza del periodo 2011-2016. Per quanto riguarda gli infortuni invece il dato è piuttosto stabile e rimane a livelli significativi, soprattutto per quanto concerne gli infortuni non professionali. In base all'esperienza, questo riscontro può ragionevolmente essere riconducibile al fatto che un agente di custodia, prima di poter rientrare in servizio e poter garantire la massima sicurezza per sé stesso e gli altri, deve avere una piena funzionalità fisica e di norma non può essere reintegrato in attività alternative in attesa di una piena ripresa.

Per quanto riguarda il settore della manutenzione stradale, dall'analisi qualitativa effettuata dal Servizio medico del personale, risulta che una gran parte delle assenze per malattia è correlata a patologie dell'apparato locomotorio, tipiche di un settore che espone il fisico ad attività gravose. A ciò si aggiunge un numero significativo di giorni di assenza per infortunio sia professionale che non professionale; anche nel settore della manutenzione stradale, prima di poter nuovamente essere reintegrato nelle squadre esterne, il personale deve aver riacquisito al 100 % tutta la funzionalità e sono praticamente escluse possibilità di reintegrazione, adeguando il mansionario alle limitazioni ancora presenti, in attesa di un completo reinserimento.

Per quanto concerne i dati delle assenze della Polizia, bisogna rilevare che l'attività lavorativa all'interno dei Corpi di polizia è notoriamente riconosciuta dagli specialisti in psicologia del lavoro come ad alto rischio burn out, proprio per la sua particolarità sia per quanto attiene alle modalità lavorative (lavoro a turni durante diverse fasce orarie, ecc.) che per le tipologie di casistica emotivamente molto provanti e traumatizzanti (incidenti gravi, contatto con persone pericolose e recalcitranti, delitti violenti e particolarmente efferati, ecc.)

Contrariamente a quanto si potesse ipotizzare, le assenze dovute a malattia all'interno della Polizia cantonale risultano addirittura più basse rispetto alla media dell'Amministrazione cantonale (nel 2016 7.96 giorni vs 10.33).

Su tali dati incide, in maniera parziale, il numero estremamente contenuto di giorni di assenza per malattia in gravidanza all'interno del corpo di polizia (essendo presenti un numero assai limitato di donne).

Un ruolo verosimilmente importante nel determinare il numero di giorni relativamente contenuto di assenza per malattia è, in base all'esperienza, correlato alla possibilità di effettuare, in caso di problemi di salute, dei trasferimenti all'interno della Polizia stessa: trattandosi di persone con la medesima formazione professionale di base di agente di polizia, un eventuale trasferimento interno dall'attività sul terreno ad attività prevalentemente in ufficio necessario in presenza di una determinata patologia risulta relativamente attuabile, contrariamente ad altri settori dell'Amministrazione cantonale dove il profilo professionale del dipendente colpito da problemi di salute non permette spesso un trasferimento in qualsiasi altro tipo di attività oppure semplicemente in attività alternative adatte ai problemi di salute che risultano di norma difficilmente reperibili (per esempio nelle strutture carcerarie o nella manutenzione strade).

2.3 Analisi comparata all'esterno dell'Amministrazione cantonale (benchmarking esterno⁴)

A titolo generale, rileviamo che non vi sono dati statistici che descrivono, in modo articolato il fenomeno delle assenze. Le assenze e il relativo computo infatti variano spesso da un'azienda all'altra per il tipo di impostazione che viene data alla raccolta e all'analisi dei dati. I rilevamenti delle assenze del personale sono infatti sostanzialmente uno strumento di controlling e di monitoraggio gestionale molto specifico all'interno delle diverse organizzazioni. Ciò determina l'impossibilità di poter mettere a confronto diretto le varie cifre. A ciò si aggiunga che vi è solo raramente la disponibilità a fornire all'esterno tali dati da parte delle aziende stesse.

Rileviamo pure che, allo stato attuale, non esiste una formula univoca e universalmente accettata che allinei la metodologia di computo delle assenze e che permetta un confronto diretto tra realtà diverse. Sono infatti numerosi gli elementi "variabili" in questo contesto che influenzano direttamente i risultati statistici. Questi possono essere relativi all'inclusione o meno dei collaboratori che lavorano a tempo parziale (la SVOL ad esempio li esclude), al calcolo delle assenze sui giorni calendario o sui giorni lavorativi effettivi, all'inclusione delle assenze non certificate (micro-assenze, che possono anche variare nella durata in base al termine dal quale è obbligatorio presentare un Certificato medico), all'utilizzo delle unità fisiche o delle unità equivalenti al tempo pieno per calcolare la media, all'inclusione o meno dei casi di malattia di lunga durata che sfociano in una rendita d'invalidità, all'inclusione delle assenze per malattia in gravidanza, ai settori specifici inclusi nella casistica, ecc.

Tutto questo evidenzia come sia estremamente difficile considerare un dato di un altro settore - azienda, amministrazione pubblica o altro - e traslarlo 1 a 1 nel settore di riferimento, senza aver appurato e approfondito tutti gli aspetti citati.

La Sezione delle risorse umane ha comunque effettuato, tramite la piattaforma della Conferenza svizzera dei responsabili del personale dei cantoni, un'inchiesta volta ad approfondire il fenomeno delle assenze per malattia e infortunio nelle altre amministrazioni cantonali, ponendo particolare attenzione alle modalità di rilevazione dei dati (casistica considerata e la relativa metodologia di calcolo), per poter essere certi della loro confrontabilità con i dati dell'Amministrazione cantonale.

Da quanto ricevuto, su 26 Cantoni solo 8 hanno dati pubblici sul tema. Di questi la maggior parte si riferisce a realtà non confrontabili con il Canton Ticino, soprattutto dal punto di vista degli effettivi (realtà cantonali troppo piccole). I Cantoni con i quali si è tentato un confronto, malgrado delle differenze nell'inclusione o meno di una certa casistica di dati, sono il Canton Berna e il Canton Ginevra.

La statistica 2016 del Canton Berna mostra una media d'assenza per malattia che si attesta a 7.8 giorni, mentre quella per infortunio è di 1.1 giorni per unità equivalenti a tempo pieno. Si segnala tuttavia che tali dati sono al netto delle assenze per malattia in gravidanza e risulta pertanto problematico paragonare i dati con quelli ticinesi.

La statistica 2016 del Canton Ginevra mostra un'assenza media per malattia pari a 15.3 giorni e una media relativa agli infortuni pari a 3.1 giorni per unità equivalenti a tempo pieno. Come il Canton Berna, anche il Canton Ginevra elimina dal conteggio i giorni di assenza per malattia in gravidanza. Un'ulteriore differenza è emersa in merito alla

⁴ Fonti:

https://www.bkk-dachverband.de/fileadmin/gesundheit/monatsauswertungen/jahresuebersicht/KSTE_Jahresuebersicht_2016.pdf [20.12.2017]

<http://www.hauptverband.at/cdscontent/load?contentid=10008.637786&version=1487075768> [20.12.2017]

gestione dei casi di collaboratori che sono diventati beneficiari di una rendita AI. Mentre nel Canton Ginevra ad una rendita AI segue immediatamente l'uscita del collaboratore dagli effettivi, nel caso dell'Amministrazione cantonale, tale uscita avviene unicamente dopo che il collaboratore è stato messo al beneficio del pensionamento per motivi di salute da parte dell'Istituto di previdenza, fatto che può avvenire anche a distanza di diversi mesi, fino a oltre un anno. Ciò determina che, durante questo periodo, malgrado il collaboratore sia già stato messo al beneficio della rendita d'invalidità, il computo dei giorni di assenza per motivi di salute continua ed incrementa il volume delle assenze, anche in maniera importante.

Difficile dunque, anche in quest'ultimo caso, confrontare in maniera diretta e completamente attendibile i dati.

Per completare l'analisi del benchmarking esterno si sono considerati i dati dell'Amministrazione federale, la cui statistica 2016 indica un'assenza media per malattia per il proprio personale pari a 7.1 giorni, mentre per infortunio si rileva un'assenza media pari a un 1 giorno⁵. In questa rilevazione non sono però considerati gli ambiti del militare e delle guardie di confine mentre, nel caso del Canton Ticino, le forze dell'ordine sono comprese. Anche in questo caso, come nei due cantoni precedenti, le assenze per malattia durante la gravidanza non sono conteggiate e neppure i giorni di malattia successivi ad una rendita AI prima che avvenga un pensionamento; i dati risultano pertanto solo parzialmente raffrontabili.

Per quanto concerne la statistica pubblica, la SVOL - alla quale si riferisce la mozione per operare un benchmarking – utilizza degli indicatori che sono ottenuti grazie a interviste telefoniche su un campione di persone estratte a caso (circa 126'000 interviste/anno). In queste interviste individuali vengono rilevate le assenze causate da malattia e infortunio occorse nelle quattro settimane precedenti l'intervista e si calcola in seguito una media settimanale (dividendo per quattro), rapportata poi al trimestre di riferimento (moltiplicando il dato medio per il numero di settimane del trimestre). Si ottiene in questo modo per ogni persona attiva professionalmente e per ogni tipo di attività svolta la durata media delle ore di assenza durante il trimestre in corso (volume trimestrale di assenza). I dati, che si fondano su delle autodichiarazioni, vengono aggregati sulla durata dell'anno considerando 260 giorni lavorativi. Non è possibile stimare il margine di errore della statistica SVOL. Inoltre, va rilevato che i dati riferiti al settore pubblico includono tutti i livelli dello stesso (comunale, cantonale e federale) e non considerano invece i lavoratori attivi nell'insegnamento e nella sanità. I dati hanno certamente un'importante valenza statistica, ma hanno senso per svolgere confronti interni alla statistica stessa (tra diversi settori economici) e non sono adatti per un raffronto diretto esterno con fonti di tipo amministrativo⁶. In questo senso, il calcolo effettuato nella mozione sui potenziali risparmi basandosi unicamente sulla statistica SVOL non appare appropriato da un profilo concettuale e metodologico.

Perciò a livello nazionale – nel campo della statistica pubblica o in quella amministrativa – ci troviamo confrontati con diversi tipi di rilevamenti e fonti che indicano valori di assenza molto diversi e difficilmente sovrapponibili.

⁵ <https://www.epa.admin.ch/epa/it/home/documentazione/fatti-e-cifre/rapporti.html> [20.12.2017]

⁶ I dati dell'AC sono dati di natura amministrativa, quindi nati per soddisfare un'esigenza in primo luogo amministrativa (controllo presenze e assenze), ma che possono poi avere una valenza statistica. I dati della SVOL nascono invece con finalità statistica fin dal principio. Questo rende difficilmente confrontabili i dati sia da un punto di vista metodologico (dato campionario vs. esaustivo), sia dal profilo concettuale (definizioni, periodi di riferimento, durata minima dell'assenza, ecc.).

Questo problema è correlato alla mancanza di una banca dati unica che raccolga in modo sistematico i dati di assenza annuali per malattia o infortunio – almeno per quanto concerne i salariati – in base ad un rilevamento sistematico dei periodi di malattia/infortunio certificati con metodo di calcolo unificato.

Un'alternativa potrebbe essere quella di considerare i dati dei vari assicuratori perdita di guadagno privati che operano sul mercato. In questo contesto però, i diversi attori propongono modelli differenziati e non uniformi per la copertura dei giorni di malattia/infortunio. Per questo motivo, questi dati non possono essere fonte di informazioni attendibili sull'effettiva incidenza delle assenze per malattia e infortunio comparabili tra di loro. Pertanto, anche le fonti dati dei vari assicuratori perdita di guadagno in Svizzera non possono essere utilizzate ai fini statistici di calcolo dei giorni di assenza media di una persona.

In conclusione, come evidenziato dagli approfondimenti effettuati, un'analisi comparata all'esterno dell'Amministrazione cantonale (benchmarking esterno) con dati statistici di altre amministrazioni cantonali oppure con i dati nazionali rilevati a livello federale con metodologie diverse non risulta attendibile.

Vista l'impossibilità di un confronto plausibile con dati nazionali o di altre amministrazioni cantonali, la ricerca si è estesa ai dati disponibili dall'estero, in particolare dalla Germania e dall'Austria. Questi dati si basano su ampie raccolte piuttosto unificate – effettuate annualmente e in modo capillare dagli assicuratori sociali obbligatori che corrispondono le indennità di perdita di guadagno ai dipendenti/datori di lavoro. Questi dati, in un confronto con le statistiche del Servizio medico per gli impiegati, risultano attendibili in quanto seguono gli stessi criteri nella raccolta e nell'elaborazione (calcoli basati su 365 giorni l'anno e su unità fisiche) e risultano pertanto confrontabili tra di loro.

La quota di assenza in percentuale rispettivamente la media dei giorni di assenza media/collaboratore avviene sul calcolo dei giorni di assenza calendario registrati e certificati nell'anno corrente (di regola senza micro-assenze), su base annua di 365 giorni indipendentemente dal grado d'occupazione.

Come anticipato nel paragrafo precedente, i dati registrati dal Servizio medico dello Stato per le assenze superiori ai tre giorni di malattia/infortunio permettono un confronto diretto con i dati disponibili in Germania e Austria, in quanto sono basati sullo stesso tipo di definizione e raccolta.

In tale contesto, i dipendenti del settore dell'amministrazione pubblica in Germania registrano una quota di assenza pari a 4.79 %, corrispondente a 17.5 giorni di assenze all'anno. Nella stessa realtà, in Austria, viene rilevata per i dipendenti dell'amministrazione pubblica una quota pari al 4.00 %, corrispondente a 14.6 giorni di assenza/anno, mentre per i dipendenti dei servizi amministrativi federali si registra una quota pari al 4.90 % corrispondente a 17.88 giorni di assenza all'anno.

I dati elaborati dal Servizio medico a partire dalla registrazione della durata di ogni singolo periodo di assenza secondo la stessa metodologia (riportati a pagina 8-9) indicano, per il 2016 a livello di tutti i impiegati dell'Amministrazione cantonale, una media di 13 giorni di assenza l'anno, corrispondente a una quota percentuale di assenza pari al 3.56 %.

Pur non potendo effettuare confronti diretti nella realtà svizzera per i motivi sovraesposti, si può affermare che l'Amministrazione cantonale ticinese non si discosta in maniera

significativa dalla realtà di alcuni paesi limitrofi ritenuti paragonabili, in termini di efficienza e disciplina, alla realtà svizzera.

In merito ai potenziali risparmi calcolati nella mozione basandosi unicamente sulla statistica SVOL (che per i motivi di cui sopra non può essere fonte di confronto esterno), gli stessi non appaiono pertanto valutabili, senza con ciò mettere in discussione il fatto che una riduzione delle assenze comporti certamente degli effetti positivi a livello di efficienza e quindi di risorse finanziarie.

3. DOCENTI

L'evoluzione delle assenze dei docenti cantonali (al 12.1.2018 erano 3977 persone, 2870.1 unità a tempo pieno, di cui 42.32 % uomini e 57.68 % donne) negli ultimi 5 anni è riassunta nella seguente tabella:

Evoluzione assenze docenti 2012/2017 ³								
	numero di docenti (persone fisiche PF)	Unità a tempo pieno equivalenti	Malattia e Infortunio		Infortunio			Malattia
			numero giorni assenza ¹	media ² (su PF)	media (su PF)	media INP ⁴ (su PF)	media IP ⁵ (su PF)	media (su PF)
2012/13	3'768	2'699.15	25'744.5	6.83	0.85	0.78	0.08	5.98
2013/14	3'840	2'759.46	26'274.5	6.84	1.02	0.87	0.14	5.82
2014/15	3'859	2'775.05	28'815.0	7.47	0.82	0.73	0.08	6.65
2015/16	3'950	2'822.68	26'412.5	6.69	0.77	0.64	0.13	5.91
2016/17	3'996	2'849.36	28'012.5	7.01	0.97	0.89	0.08	6.04
MEDIA	3'882	2'781.14	27'051.8	6.97	0.89	0.78	0.10	6.08
¹ non è considerata l'assenza per visita medica.								
² media calcolata sul totale dei giorni di assenza diviso per il numero di docenti (unità fisiche). Sono inclusi i sabati, domeniche, festivi infrasettimanali, vacanze scolastiche autunno/Natale/Carnevale/Pasqua. Giorni conteggiati indipendentemente dal grado di occupazione.								
³ per il dettaglio si rinvia alla tabella Anno scolastico 2016/2017.								
⁴ INP = Infortunio non professionale.								
⁵ IP = Infortunio professionale.								

Si evidenzia che le assenze per malattia/infortunio dei docenti vengono computate sui giorni del calendario scolastico, non considerando pertanto il periodo di chiusura estiva. Negli ultimi 5 anni il numero medio dei giorni di assenza risulta stabile e si attesta attorno ai 7 giorni sommando la causale malattia e la causale infortunio (pagato IP e non pagato INP). Una tabella di dettaglio (tabella "Anno scolastico 2016/2017) delle varie ragioni di assenza, oltre a malattia ed infortunio, come richiesto dalla mozione, è presentata per il 2016-2017 per ordine scolastico, e non per scuola come richiesto dai mozionanti, ritenuta la precisazione al punto "1. Considerazioni generali". In particolare va segnalato l'importante impatto sul tasso medio di un'assenza di lunga durata per realtà scolastiche di piccole dimensioni per numero di docenti.

Anno scolastico 2016/2017
Assenze per ordine scolastico

Dettaglio per tipologia di assenza

	SM		USC - sost. ped. SI/SE		SMS		Pedagogia speciale		Scuole professionali		TOTALE	
	giorni	Media (su PF)	giorni	Media (su PF)	giorni	Media (su PF)	giorni	Media (su PF)	giorni	Media (su PF)	giorni	Media (su PF)
Assenze non a carico dello Stato	18572.0	12.316	4914.5	24.821	6061.0	10.3430	4602.0	14.990	3171.0	2.270	37320.5	9.339
Congedo non pagato	11630.5	7.713	2371.0	11.975	4093.5	6.9855	2168.5	7.064	2455.5	1.758	22719.0	5.685
Congedo non pagato post-parto	6698.0	4.442	2518.0	12.717	1881.0	3.2099	2408.0	7.844	402.0	0.288	13907.0	3.480
Affari privati	243.5	0.161	25.5	0.129	86.5	0.1476	25.5	0.083	147.5	0.106	528.5	0.132
Assenza per procedura amministrativa	0.0	0.000	0	0.000	0	0.0000	0.0	0.000	166	0.119	166.0	0.042
Assenza arbitraria	0.0	0.000	0	0.000	0	0.0000	0.0	0.000	0	0.000	0.0	0.000
Assenze a carico o parzialmente a carico dello Stato	7034.5	4.665	1004.0	5.071	3821.0	6.5205	1420.5	4.627	3912.0	2.800	17192.0	4.302
Congedo pagato	1619.0	1.074	2	0.010	877	1.4966	0.0	0.000	875.5	0.627	3373.5	0.844
Congedo anzianità	1348.5	0.894	195	0.985	763	1.3020	144.0	0.469	1100	0.787	3550.5	0.889
Matrimonio	137.0	0.091	26.0	0.131	35.0	0.0597	8.5	0.028	78.5	0.056	285.0	0.071
Nascita figlio	79.0	0.052	5	0.025	45	0.0768	3.0	0.010	31.5	0.023	163.5	0.041
Allattamento	0.0	0.000	0	0.000	0	0.0000	0.0	0.000	0	0.000	0.0	0.000
Lutto	102.0	0.068	11.0	0.056	30.0	0.0512	7.5	0.024	101.5	0.073	252.0	0.063
Trasloco	40.5	0.027	7	0.035	11.5	0.0196	5.0	0.016	21.5	0.015	85.5	0.021
Gravidanza	2896.0	1.920	708.0	3.576	989.0	1.6877	1082.0	3.524	820.0	0.587	6495.0	1.625
Carica pubblica	10.0	0.007	3.0	0.015	9.0	0.0154	0.0	0.000	27.5	0.020	49.5	0.012
Gioventù e sport	35.0	0.023	2.0	0.010	4.0	0.0068	15.0	0.049	32.5	0.023	88.5	0.022
Aggiornamento e perfezionamento	253.0	0.168	18.5	0.093	916.0	1.5631	120.5	0.393	472.0	0.338	1780.0	0.445
Affari sindacali	0.0	0.000	0.0	0.000	3.0	0.0051	0.0	0.000	0.0	0.000	3.0	0.001
Volontariato sociale e colonie	11.0	0.007	4.0	0.020	16.0	0.0273	4.0	0.013	46.0	0.033	81.0	0.020
Militare o protezione civile	423.0	0.281	16.0	0.081	97.5	0.1664	9.0	0.029	256.5	0.184	802.0	0.201
Malattia grave in famiglia	37.5	0.025	2.5	0.013	12.5	0.0213	10.0	0.033	32.0	0.023	94.5	0.024
Malattia figli	43.0	0.029	4.0	0.020	12.5	0.0213	12.0	0.039	17.0	0.012	88.5	0.022
Adozione	0.0	0.000	0.0	0.000	0.0	0.0000	0.0	0.000	0.0	0.000	0.0	0.000
Assenze sensibili a carico o parz. a carico dello Stato	10385.5	6.887	1789.0	9.035	4151.0	7.0836	1801.5	5.868	10169.5	7.280	28296.5	7.081
Malattia	9400.5	6.234	1630.0	8.232	3148.0	5.372	1638.0	5.336	8323.5	5.958	24140.0	6.041
Visita medica	128.0	0.085	42.5	0.215	27.5	0.0469	14.0	0.046	72.0	0.052	284.0	0.071
Infortunio professionale	127.5	0.085	0.0	0.000	162.5	0.2773	0.0	0.000	32.0	0.023	322.0	0.081
Infortunio non professionale	729.5	0.484	116.5	0.588	813.0	1.3874	149.5	0.487	1742.0	1.247	3550.5	0.889
		Media /su PF	USC - sost. ped. SI/SE	Media /su PF	SMS	Media (su PF)	Pedagogia speciale	Media (su PF)	Scuole prof.	Media (su PF)	TOTALE	Media (su PF)
Assenze complessive	35992.0	23.867	7707.5	38.927	14033.0	23.947	7824.0	25.485	17252.5	12.350	82809.0	20.723
Persone fisiche (fa stato la sede di servizio)	1508		198		586		307		1397		3996	
Unità a tempo pieno (fa stato la sede di servizio)	1090.910		135.217		451.747		196.930		974.560		2849.364	

Legenda:

- SM = Scuola media
- USC = Ufficio delle Scuole comunali (non include i docenti comunali)
- SMS = Scuola media superiore
- Pedagogia speciale (include le scuole speciali, il servizio dell'educazione precoce speciale, il servizio di sostegno specializzato)
- Scuole professionali (include le scuole dei tre settori sanitario/sociale, commerciale/servizi, industriale/agricolo/artigianale/artistico e l'Istituto della transizione e del sostegno)
- PF = persone fisiche

Spiegazioni relativa ai dati:

Premessa

i dati si riferiscono ai docenti cantonali (nominati e incaricati)
 il periodo di riferimento è l'anno scolastico (quindi il periodo di chiusura estiva non è contemplato nel conteggio dei giorni)
 i dati corrispondono ai giorni di calendario (quindi, se su più settimane, comprensivi dei sabati e domeniche, festivi infrasettimanali, vacanze scolastiche autunno/Natale/carnevale/Pasqua)
 la voce "aggiornamento e perfezionamento" non corrisponde all'effettivo n° di giornate dedicate alla formazione continua (non tutti i corsi si traducono in assenze)

Tipologia di assenza: precisazioni rispetto ai dati SRU del rendiconto

voce che non esiste per il settore docenti:

- corso perf. non pagato
- ricupero
- scalo ore
- congedo tredicesima
- vacanze

voce inglobata in altre voci

- assicurazione militare --> vedi infortunio professionale

Criteri estrapolazione dati

in caso di più ordini scolastici, le unità equivalenti a tempo pieno/n° di teste persone fisiche e i dati sono attribuiti all'ordine dove vi è la sede di servizio
 i giorni riportati non sono ponderati per il grado di occupazione
 la media per dipendente è rapportata al numero di persone fisiche (quale conseguenza al punto precedente)

Lo strumento di rilevamento delle assenze per i docenti cantonali è nato a metà degli anni 2000 per una pura ragione amministrativa: si necessitava di registrare - per sede scolastica - le diverse assenze e le ragioni delle stesse. In effetti - a differenza del funzionario che giornalmente timbra l'entrata e l'uscita e con la timbratura giustifica eventuali assenze - il docente fino agli inizi degli anni 2000 veniva gestito per quanto riguarda le sue assenze su supporto cartaceo. Oggi ogni sede scolastica registra mensilmente le diverse tipologie di assenza, la Sezione amministrativa del DECS le verifica (corretta registrazione, copertura con un certificato medico, ecc.) e, stabilito un certo numero di giorni di assenza, inizia un'analisi di dettaglio con la collaborazione del medico del personale e dei collaboratori dell'Ufficio dell'assicurazione invalidità. Con gli anni il percorso si è esteso da puramente quantitativo (numero di giorni assenza) a quantitativo e qualitativo (numero di giorni assenza / ragioni alla base dell'assenza) per quanto concerne la casistica alla base delle assenze. In effetti, il supporto informativo GAS (Gestione amministrativa scuole) permette alla Sezione amministrativa del DECS di

seguire mensilmente l'evolversi delle assenze e al medico del personale di conoscere la casistica alla base delle assenze per malattia ed infortuni. L'abbinamento di dati quantitativi e dati qualitativi ha permesso lo sviluppo non solo di una rete tra uffici dello Stato per affrontare le malattie di lunga durata dal lato finanziario (giustificazione dell'assenza, scadenza del diritto allo stipendio, subingresso dell'AI), ma pure di affrontare la prevenzione della malattia e la ricerca di attività alternative. Il progetto LINEA (www.ti.ch/linea) propone oggi dei servizi di prevenzione che iniziano al Dipartimento della formazione e dell'apprendimento della SUPSI (DFA) - servizi che vogliono spiegare al neo docente le difficoltà che potrà incontrare e come prevenirle – e che proseguono con un'offerta di sostegno durante la carriera professionale. Le misure non dimenticano neppure i docenti non più in grado di svolgere l'attività classica di docente, ma che sono giudicati dal medico del personale ancora in grado di lavorare. Un lavoro che dal gruppo di neo docenti, passa al gruppo di docenti in carriera per terminare con il caso singolo da analizzare.

I risultati di questi primi anni durante i quali si è passati dalla semplice registrazione dei dati ad un inizio di analisi degli stessi è positivo. Il docente sa che vi è un servizio di supporto durante la sua carriera. Il docente in malattia di lunga durata non più in grado di esercitare la professione classica di docente, di regola un collaboratore con 30-35 anni di carriera, è aiutato a terminare nel migliore dei modi la sua carriera professionale. Parallelamente sono analizzate le micro assenze continuate da parte di un docente, situazioni che creano nelle scuole problemi di sostituzione e di continuità didattica.

Quanto sopra ha incidenza sulle giornate medie di assenza? Non siamo in grado di rispondere in modo assoluto a questa domanda. Si può comunque fare un'osservazione: la collocazione della professione di docente in un contesto sicuramente più difficile rispetto al passato costituisce una contingenza che può incidere sui giorni di malattia; riuscire a mantenere il numero medio di giorni di assenza sostanzialmente stabile può essere pertanto giudicato un buon risultato.

Va infine detto che lo strumento GAS è nato per esigenze amministrative e non come strumento statistico. La banca dati, sviluppata con specialisti esterni, è ricca d'informazioni, ma l'estrazione a fini statistici risulta molto complessa; nei prossimi anni si prevede pertanto la rivisitazione del programma GAS non solo per adattarlo ai nuovi linguaggi informatici, ma per utilizzare al meglio la quantità di dati che giornalmente sono inseriti.

4. RICHIESTE: DIAGNOSI DELLE CAUSE DELL'ATTUALE SITUAZIONE DI ASSENTEISMO DAL POSTO DI LAVORO E SVILUPPO DI CONTROMISURE

La mozione chiede la diagnosi delle cause dell'attuale situazione di assenteismo dal posto di lavoro e lo sviluppo di contromisure. Le due tematiche sono trattate congiuntamente in quanto intrinsecamente correlate e conseguenti.

A fronte di quanto espresso nel presente rapporto, lo scrivente Consiglio di Stato non condivide i toni allarmistici suggeriti dalla mozione rispetto alla situazione generale delle assenze presso l'Amministrazione cantonale e non ritiene di essere in presenza di un fenomeno "patologico" d'assenteismo.

Vi sono certamente dei settori con livelli d'assenza superiori ad altri, ma complessivamente non si reputa di differire nella sostanza da altre realtà organizzative di dimensioni medio-grandi e caratterizzate al proprio interno da una forte presenza di professioni estremamente eterogenee. In tale contesto vi sono e potranno sempre presentarsi delle situazioni puntuali problematiche che si manifestano con un'assenza dal

posto di lavoro per malattia causate da conflitti, tensioni, demotivazione ecc. In questi casi, come si è illustrato, si cercano delle risposte e delle soluzioni tempestive e individuali, attuate attraverso la presa a carico da parte del Servizio medico del personale se si tratta di assenze di lunga durata o, quando di breve durata ma frequenti (com'è il caso delle micro-assenze), attraverso la richiesta di una certificazione medica dal primo giorno d'assenza, così come previsto dal regolamento dei dipendenti dello Stato.⁷

In tale contesto è il funzionario dirigente, quale responsabile della gestione dei collaboratori nella propria unità amministrativa, il primo referente che ha la conoscenza necessaria del proprio personale per poterne valutare correttamente le assenze e far capo agli strumenti necessari per intervenire laddove ne ravveda la necessità. Oltre agli attuali strumenti di monitoraggio già a sua disposizione e che gli permettono di analizzare in qualsiasi momento l'andamento delle assenze nell'unità amministrativa, si segnala che è in corso di sviluppo un sistema di reportistica ad hoc che permetterà un'analisi e un monitoraggio ancora più approfonditi su tutte le tipologie di assenza.

A titolo generale si può confermare di aver riscontrato, nel corso degli ultimi 10 anni, grazie all'introduzione delle misure descritte e ad un monitoraggio costante, un buon miglioramento sul fronte delle assenze per malattia (si ricorda che la possibilità d'incidere su quelle per infortunio è estremamente limitata visto la competenza di gestione attribuita all'Assicuratore per la perdita di guadagno).

Fermo restando che è di rigore perseguire la riduzione delle assenze per malattia e infortunio, si è forse giunti ad una soglia e a dei limiti fisiologici oltre i quali è arduo scendere, per lo meno in tempi ravvicinati.

Nell'ambito della gestione generale delle assenze, si ricorda che, con l'entrata in vigore della nuova Legge stipendi al 1.1.2018, è prevista una modifica della modalità di conteggio dei giorni di assenza per malattia/infortunio che potrebbe avere un effetto sulla diminuzione delle assenze, soprattutto quelle a tempo parziale, diminuendo in sostanza, rispetto al modello attuale, i termini per la riduzione del salario in caso di assenza di lunga durata.

Con il precedente "biennio di malattia", il conteggio dei giorni d'assenza significativi per una riduzione dello stipendio (riduzione del 10 % dopo 360 giorni di assenza al 100 % d'incapacità lavorativa, riduzione del 100 % dopo 720 giorni di assenza al 100 % d'incapacità lavorativa) avveniva solo dopo un periodo di assenza per malattia/infortunio della durata di almeno 15 giorni; il computo dei giorni d'assenza considerava i giorni d'incapacità lavorativa (IL) al 100 % e questo comportava, in caso di assenze a tempo parziale, dei bienni spalmati di fatto su diversi anni, considerato anche che gli stessi si ritenevano conclusi solo a fronte di 3 mesi di ripresa completa del lavoro. La nuova norma prevede l'introduzione di un periodo di osservazione fissato a 900 giorni, che si sposta sull'asse del tempo senza mai chiudersi, conteggiando sin dall'inizio tutti i periodi di inabilità lavorativa indipendentemente dalla loro durata e dalla percentuale d'IL; questa modalità, che è conforme agli usi presenti a livello di Confederazione e di diversi Cantoni, può ridurre la soglia a partire dalla quale si attiva la riduzione dello stipendio e incidere sulla durata delle assenze per malattia e infortunio.

⁷ Art. 26 cpv. 4 ⁴Il funzionario dirigente o i servizi centrali del personale possono richiedere il certificato medico d'inabilità lavorativa già dal primo giorno di assenza quando le assenze inferiori ai tre giorni si ripetono con frequenza.

5. CONCLUSIONI

È ferma intenzione del Governo continuare e ulteriormente rafforzare il suo impegno nell'approfondimento e nel monitoraggio delle assenze del personale, non solo allo scopo di ottimizzare l'efficienza nei servizi, ma soprattutto con il fine di preservare lo stato di salute delle collaboratrici e dei collaboratori attivi presso l'Amministrazione cantonale.

In tale ambito è ritenuto fondamentale il ruolo dei funzionari dirigenti ai vari livelli dell'organizzazione, i quali strutturano, dirigono, coordinano e verificano il lavoro dei propri collaboratori, disponendo pertanto della necessaria conoscenza del contesto per poter valutare e gestire le situazioni d'assenza con cui sono confrontati. A loro supporto, come accennato in precedenza, è in fase di sviluppo un rafforzamento degli strumenti di reportistica che comprenderà anche la definizione di indicatori interni volti a facilitare le azioni di monitoraggio delle assenze.

Con le osservazioni che precedono, riteniamo che la mozione possa essere considerata evasa.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Claudio Zali

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Annessa: Mozione 19 giugno 2017

MOZIONE

Riconoscere gli Uffici virtuosi nell'Amministrazione pubblica e ridurre l'assenteismo dal posto di lavoro nel resto dell'Amministrazione cantonale

del 19 giugno 2017

In occasione della seduta di Gran Consiglio del 29 maggio 2017, durante i dibattiti relativi alla trattanda n. 9 sul Rapporto di sorveglianza delle condizioni di detenzione è emerso che il numero di assenze per malattia nel settore delle carceri in Ticino aveva raggiunto la cifra record di 24 giorni di media per dipendente. Poi, grazie a dei cambiamenti a livello di conduzione operati dal Dipartimento delle istituzioni, questa cifra si è ridotta a 7 giorni, che secondo le affermazioni del Consiglio di Stato si situano al di sotto della media dell'Amministrazione cantonale.

A chi scrive preme che i dipendenti dell'Amministrazione cantonale che (nel rispetto dei contribuenti che pagano loro lo stipendio) si impegnano per l'efficienza del loro servizio siano identificati, riconosciuti e premiati. Parimenti, è imperativo che si identifichino situazioni di cattivo ambiente lavorativo nonché di comportamento scorretto da parte di determinati dipendenti. Il grado di assenza dal lavoro per malattia è sintomatico di tali situazioni e merita un approfondimento.

Situazione al 2016 nell'Amministrazione cantonale

Secondo l'art. 59 cpv. 2 lett. g) e h) Cost-TI⁸, ogni anno il Consiglio di Stato fornisce al Gran Consiglio un rapporto sull'amministrazione e i conti del Cantone. Tali rendiconti sono pubblicamente accessibili⁹ e contengono sia una parte commentata sia una parte statistica.

La sezione 7 dell'allegato statistico, relativa al Dipartimento delle finanze e dell'economia, riporta alla tabella 7.T5 il numero di posti occupati, vacanti e provvisori in posto vacante nell'Amministrazione cantonale, suddivisi per Dipartimento, allo stato 31 dicembre 2016.

Riportiamo tale tabella.

	Occupati	Vacanti	Soprannumerari	Provvisori in posti vacanti	Totale ² occupati
Cancelleria	87.10	2.60	-	-	87.10
Dip. delle Istituzioni	1'512.05	37.25	3.50	14.55	1'530.10
di cui polizia cantonale agenti	654.75	-	-	1.25	656.00
di cui polizia cantonale civili	56.70	-	1.00	-	59.70
Dip. della sanità e della socialità ³	782.11	38.90	1.80	11.20	795.11
Dip. educazione, cultura e sport	453.94	5.20	0.50	2.30	456.74
Dip. del territorio	659.00	27.95	-	0.50	659.50
Dip. delle finanze e dell'economia	973.92	58.71	3.00	0.60	977.52
Controllo cantonale delle finanze	15.10	-	-	-	15.10
Totale	4'483.22	170.61	8.80	29.15	4'521.17

¹ Posti equivalenti a tempo pieno.
² Nel totale dell'occupazione sono considerati anche i soprannumerari e i provvisori in posto vacante poiché pagati con conti di pertinenza del PPA. Queste categorie non vengono considerate nel calcolo dei posti vacanti.
³ Non è incluso l'IAS in quanto stralciato a partire dal 1.1.2005.

Fonte: Divisione delle risorse, Sezione delle risorse umane

⁸ www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20012210/

⁹ www.ti.ch/rendicontocds

Similmente, la tabella 7.T15 dell'allegato statistico al Rendiconto 2016 del Consiglio di Stato riporta, suddivisi per Dipartimento e per genere di assenza, i giorni di assenza complessivi nell'Amministrazione cantonale realizzati nel corso del 2016. Riportiamo tale tabella.

7. Dipartimento delle finanze e dell'economia		Rendiconto del Consiglio di Stato 2015 - Allegato statistico									
7.T15 Giorni di assenza complessivi nell'Amministrazione cantonale per dipartimento e numero medio per genere di assenza, nel 2016											
	CANC.	DI	Polizia cant.	DSS	OSC	DECS	DT	DFE	CCF	Totale	No. medio ¹
		Senza Polizia cant.			Senza OSC						
Assenze non a carico dello Stato											
Congedo non pagato	165.93	1'830.52	89.30	679.62	1'671.38	1'673.33	1'260.83	841.56	-	8'322.47	1.74
Congedo post-parto	-	1'344.13	283.05	910.07	1'281.93	1'118.33	360.68	1'153.77	-	6'451.96	1.35
Corso perf. non pagato	-	3'646.02	-	-	-	0.77	-	-	-	3'646.79	0.76
Affari privati	321.76	1'538.63	360.18	1'001.68	130.67	928.96	1'385.02	2'739.18	30.21	8'436.29	1.77
Ricupero	253.37	400.55	3'974.47	110.71	68.18	434.47	426.00	293.58	0.71	5'962.05	1.25
Scalo ore	507.58	4'312.92	1'053.03	1'419.368	293.94	1'463.11	2'172.87	6'229.08	74.44	17'526.30	3.67
Sospensione	-	101.00	16.19	-	-	-	-	-	-	117.19	0.02
Sollevato dall'incarico	-	105.76	-	-	-	-	9.00	-	-	118.76	0.02
Assenza arbitraria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Congedo tredicesima	43.62	162.00	115.24	87.04	19.00	97.24	339.26	735.25	25.00	1'623.65	0.34
Assenze a carico o parzialmente a carico dello Stato											
Congedo pagato	1.00	63.88	647.57	9.22	14.35	12.50	40.76	108.41	-	897.69	0.18
Congedo anzianità	70.00	1'403.78	991.43	367.07	530.31	570.21	846.88	1'384.24	32.50	6'196.42	1.30
Matrimonio	-	57.67	132.00	24.00	22.00	69.38	19.00	96.13	6.00	426.18	0.08
Nascita	2.50	69.07	132.00	10.00	43.90	10.00	56.38	103.02	-	426.87	0.08
Lutto	23.90	159.51	104.05	35.21	63.38	53.25	107.15	202.92	-	749.37	0.15
Trasloco	4.50	65.20	53.50	26.88	37.03	36.23	28.96	77.10	-	329.50	0.06
Gravidanza	60.76	854.08	256.57	516.07	1'162.51	619.37	96.64	999.31	-	4'665.31	0.97
Carica pubblica	33.64	172.08	43.87	36.35	9.46	28.23	276.22	308.69	3.55	921.09	0.19
Gioventù e sport	-	37.39	34.37	1.00	2.33	33.04	128.94	58.25	2.00	297.32	0.06
Corso perf. pagato	33.92	593.45	3'052.57	357.24	991.57	249.02	478.72	1'170.99	88.83	7'016.31	1.47
Affari sindacali	-	5.15	202.32	0.50	0.12	0.67	-	12.16	-	220.93	0.04
Congedo Gioventù	-	9.38	3.81	-	-	-	-	1.88	-	15.07	0.00
Volontariato sociale	7.88	40.78	2.86	22.99	0.36	9.00	45.25	38.47	-	167.59	0.03
Volontariato colonie	-	-	-	-	-	-	12.50	-	-	12.50	0.00
Militare	37.00	482.33	308.00	63.02	16.00	58.69	291.38	272.16	-	1'528.58	0.32
Protezione civile	20.79	236.57	-	20.02	65.68	64.02	219.25	293.52	-	920.15	0.19
Assicurazione militare	-	-	-	-	0.50	-	25.86	30.00	-	56.36	0.01
Malattia grave in fam.	3.50	56.89	24.90	14.32	46.33	39.19	30.56	96.13	-	311.82	0.06
Malattia figli	2.50	27.51	31.63	21.89	23.02	11.67	13.63	62.94	-	194.79	0.04
Adozione	-	-	-	-	-	8	-	-	-	8	0.00
Assenze di diritto											
Vacanze	2'002.60	19'525.6	15'057.3	7'031.80	10'131.1	4'3'144.16	14'149.1	276.0	0	99'359.21	20.63
Assenze sensibili a carico o parz. a carico dello Stato											
Malattia	840.61	8'502.26	4'835.30	3'529.27	7'470.27	4'071.37	5'880.46	9'855.85	58.11	45'043.50	9.45
Visita medica	120.72	1'148.74	209.95	467.58	93.40	432.95	867.59	1'825.48	24.66	5'191.07	1.08
Infortunio professionale	51.91	188.47	731.16	5.56	963.15	370.57	727.42	116.33	-	3'154.57	1.32
Infortunio non professionale	9.48	1'571.98	1'397.47	437.50	1'084.07	368.29	711.90	1'108.41	2.00	6'691.08	1.40

¹ Giorni di assenza diviso unità equivalenti al tempo pieno, che nel 2016 corrispondono a 4'765.75 (giorni dovuti 1'184'289.47 : 248.50 = 4'765.75 UETP).

Fonte: Divisione delle risorse, Sezione delle risorse umane

Dividendo i valori giornalieri della tabella 7.T15 per il numero di dipendenti secondo la tabella 7.T5 si ottengono, suddivise per genere e per Dipartimento, le assenze medie annuali in giorni per ogni singolo dipendente, come riportato dalla Tabella 1 (calcoli propri).

Tabella 1 – Assenze dal luogo di lavoro, valori medi in giorni per dipendente

	CANC.	DI senza polizia cantonale	Polizia cantonale	DSS	DECS	DT	DFE	CCF	Totale
Assenze non a carico dello Stato									
Congedo non pagato	1.91	2.25	0.14	2.96	3.66	1.91	0.96	-	1.84
Congedo post-parto	-	1.65	0.40	2.76	2.45	0.55	1.18	-	1.43
Corso perf. non pagato	-	4.48	-	-	0.00	-	-	-	0.81
Affari privati	3.69	1.89	0.50	1.42	2.03	2.10	2.80	2.00	1.87
Ricupero	2.91	0.49	5.55	0.22	0.95	0.65	0.30	0.05	1.32
Scalo ore	5.83	5.30	1.47	2.15	3.20	3.29	6.37	4.93	3.88
Sospensione	-	0.12	0.02	-	-	-	-	-	0.03
Sollevato dall'incarico	-	0.13	-	-	-	0.01	-	-	0.03
Assenza arbitraria	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Congedo tredicesima	0.50	0.20	0.16	0.13	0.21	0.51	0.75	1.66	0.36
Assenze a carico o parzialmente a carico dello Stato									
Congedo pagato	0.01	0.08	0.90	0.03	0.03	0.06	0.11	-	0.20
Congedo anzianità	0.80	1.72	1.39	1.13	1.25	1.28	1.42	2.15	1.37
Matrimonio	-	0.07	0.18	0.06	0.15	0.03	0.10	0.40	0.09
Nascita	0.03	0.08	0.18	0.07	0.02	0.09	0.11	-	0.09
Lutto	0.27	0.20	0.15	0.12	0.12	0.16	0.21	-	0.17
Trasloco	0.05	0.08	0.07	0.08	0.08	0.04	0.08	-	0.07
Gravidanza	0.70	1.05	0.36	2.11	1.36	0.15	1.02	-	1.03
Carica pubblica	0.39	0.21	0.06	0.06	0.06	0.42	0.32	0.24	0.20
Gioventù e sport	-	0.05	0.05	0.00	0.07	0.20	0.06	0.13	0.07
Corso perf. pagato	0.39	0.73	4.27	1.70	0.55	0.73	1.20	5.88	1.55
Affari sindacali	-	0.01	0.28	0.00	0.00	-	0.01	-	0.05
Congedo Gioventù	-	0.01	0.01	-	-	-	0.00	-	0.00
Volontariato sociale	0.09	0.05	0.00	0.03	0.02	0.07	0.04	-	0.04
Volontariato colonie	-	-	-	-	-	0.02	-	-	0.00
Militare	0.42	0.59	0.43	0.10	0.13	0.44	0.28	-	0.34
Protezione civile	0.24	0.29	-	0.11	0.14	0.33	0.30	-	0.20
Assicurazione militare	-	-	-	0.00	-	0.04	0.03	-	0.01
Malattia grave in fam.	0.04	0.07	0.03	0.08	0.09	0.05	0.10	-	0.07
Malattia figli	0.03	0.03	0.04	0.06	0.03	0.02	0.06	-	0.04
Adozione	-	-	-	-	0.02	-	-	-	0.00
Assenze di diritto									
Vacanze	22.99	23.98	21.04	21.59	20.02	21.45	21.53	18.28	21.76
Assenze sensibili a carico o parz. a carico dello Stato									
Malattia	9.65	10.44	6.76	13.83	8.91	8.92	10.08	3.85	9.96
Visita medica	1.39	1.41	0.29	0.71	0.95	1.32	1.87	1.63	1.15
Infortunio professionale	0.60	0.23	1.02	1.22	0.81	1.10	0.12	-	0.70
Infortunio non professionale	0.11	1.93	1.95	1.91	0.81	1.08	1.13	0.13	1.48

Fonte: calcoli propri sulla base delle tabelle 7.T5 e 7.T15 dell'allegato statistico al Rendiconto 2016 del Consiglio di Stato, scaricato il 31 maggio 2017 da www.ti.ch/rendicontocds.

Note: A causa delle oscillazioni durante l'anno e alle conversioni in unità equivalenti a tempo pieno possono risultare leggeri scostamenti, tuttavia i risultati riportati nell'ultima colonna "Totale" della tabella sono coerenti con quelli riportati nella tabella 7.T15. I calcoli eseguiti dai mozionanti sono pertanto plausibili, in particolare ai fini della stima degli ordini di grandezza.

Analisi comparata all'interno dell'Amministrazione cantonale (benchmarking interno)

La statistica della Tabella 1 riserva molte sorprese che, oltre ai commenti citati in entrata sul clima di lavoro nelle carceri, danno origine alla presente mozione. Prima di giungere alle nostre specifiche richieste, desideriamo elaborare le nostre considerazioni.

In generale, colpiscono le notevoli differenze tra le varie Divisioni o parti di esse. Tali differenze non sono generiche, bensì si riferiscono a specifiche voci di assenza. Per esempio, salta all'occhio che l'assenza a carico o parzialmente a carico dello Stato per affari sindacali è cosa particolarmente presente (in termini procapite) nella polizia cantonale, al contrario delle altre Divisioni. Parimenti, colpisce che nel DSS e nel DECS (e in parte nel DFE) vi siano marcatamente

meno assenze in relazione al servizio militare. Al contrario, le assenze di diritto per vacanze sono, come si può ragionevolmente attendere e a sostegno della plausibilità dei dati calcolati, simili attraverso tutte le Divisioni dell'Amministrazione.

Le tipologie di assenza che intendiamo qui approfondire e per le quali chiediamo al Consiglio di Stato di diagnosticare le cause sono quelle sensibili a carico o parzialmente a carico dello Stato. Ci riferiamo alla parte bassa della Tabella 1, ossia alle assenze per malattia, visita medica, infortunio professionale e non professionale.

Mediamente, ogni singolo dipendente dell'Amministrazione cantonale si assenta per malattia 10 giorni l'anno, ossia due settimane lavorative. Se si aggiungono le assenze per visita medica e infortunio, risulta che in media ogni singolo dipendente cantonale si assenta dal luogo di lavoro più di 13 giorni l'anno. Ricordiamo che a questi si aggiungono 5 settimane di vacanze.

Tra un Dipartimento e l'altro, la variabilità delle assenze sensibili dal luogo di lavoro è notevole e materialmente rilevante. Si osserva per esempio che mediamente i dipendenti del DSS si assentano dal posto di lavoro, solo per motivi di malattia, quasi 14 giorni l'anno (ossia quasi tre settimane). Sul lato opposto, i dipendenti del Controllo cantonale delle finanze (CCF) si assentano mediamente solo quasi 4 giorni l'anno per motivi di malattia. Anche i poliziotti paiono godere di ottima salute al confronto di altri colleghi dell'Amministrazione cantonale, assentandosi per malattia mediamente meno di 7 giorni l'anno.

La Tabella 2 elabora i dati presentati sopra e rappresenta lo scostamento percentuale, per ogni genere di assenza sensibile, dalla media di tutta l'Amministrazione cantonale. **Le assenze medie per malattia per dipendente del DSS sono del 39% superiori alla media delle assenze per malattia per dipendente dell'intera Amministrazione cantonale.** Più soggetti a malattia rispetto ai colleghi risultano essere anche i dipendenti del DI (senza la polizia cantonale) e quelli del DFE, mentre di particolare buona salute paiono godere i dipendenti delle altre Divisioni, ossia (in ordine crescente) quelli della Cancelleria, del DT, del DECS, della Polizia cantonale e del CCF. Questi ultimi (15 unità equivalenti a tempo pieno) si assentano dal posto di lavoro per motivi di malattia ben oltre il 60% in meno della media nell'Amministrazione cantonale.

Tabella 2 – Scostamenti percentuali dal valore medio, per tipologia di assenza

	CANC.	DI senza polizia cantonale	Polizia cantonale	DSS	DECS	DT	DFE	CCF	Totale
Assenze sensibili a carico o parz. a carico dello Stato									
Malattia	-3.13%	4.79%	-32.19%	38.86%	-10.53%	-10.50%	1.20%	-61.37%	0.00%
Visita medica	20.71%	22.85%	-74.45%	-38.55%	-17.44%	14.58%	62.65%	42.24%	0.00%
Infortunio professionale	-14.58%	-66.83%	46.42%	74.61%	16.28%	58.08%	-82.94%	-100.00%	0.00%
Infortunio non professionale	-92.65%	30.43%	31.94%	29.31%	-45.52%	-27.06%	-23.38%	-91.05%	0.00%

Fonte: calcoli propri sulla base delle tabelle 7.T5 e 7.T15 dell'allegato statistico al Rendiconto 2016 del Consiglio di Stato, scaricato il 31 maggio 2017 da www.ti.ch/rendicontocds.

Anche le assenze sensibili per motivo di infortunio divergono notevolmente da Dipartimento a Dipartimento. Se può per esempio essere comprensibile che i dipendenti del DT siano più soggetti ad infortunio professionale, trattandosi tra l'altro di squadre tecniche che lavorano all'aperto sul territorio, sorprende in modo particolare che mediamente i dipendenti del DSS si assentino per infortunio professionale quasi il 75% del tempo in più di quanto avvenga nell'intera Amministrazione cantonale.

Non servono analisi di significanza statistica per comprendere che alla base di tali scostamenti vi siano necessariamente delle sistematiche che vanno comprese attraverso un'analisi di maggior dettaglio. Come l'esempio del personale delle carceri ben mostra, situazioni di tensione nell'ambiente di lavoro trovano spesso una valvola di sfogo anche nelle assenze sensibili per malattia. È d'altra parte anche possibile che attraverso l'assenza per malattia alcuni dipendenti arrotondino i fine settimana, i ponti e le vacanze, una dinamica che le cifre mostrate sinora non

permettono di verificare e che pertanto chiediamo al Consiglio di Stato di approfondire con i dati di dettaglio che menzioniamo sotto in chiusura.

Analisi comparata all'esterno dell'Amministrazione cantonale (benchmarking esterno)

Come si è avuto modo di mostrare con la Tabella 1 e la Tabella 2, le assenze dei dipendenti dell'Amministrazione cantonale per motivi sensibili quali malattia e infortunio, che vanno a carico dello Stato e pertanto dei contribuenti, variano notevolmente all'interno delle Divisioni. Con l'eccezione della Cancelleria e del CCF, i dati di ogni Dipartimento o parte di esso mostrati sopra poggiano su centinaia di dipendenti statali, il che permette di escludere evidenti distorsioni statistiche dovute ad una piccola campionatura delle unità.

Al di là delle variazioni interne all'Amministrazione cantonale è opportuno giudicare il livello delle assenze dal luogo di lavoro dei dipendenti del Cantone attraverso un termine di paragone esterno. In tal modo, è possibile comprendere se vi sia un problema di assenteismo addirittura nel complesso dell'Amministrazione cantonale ticinese, oppure solo in determinate Divisioni.

L'Ufficio federale di statistica rileva trimestralmente le forze di lavoro in Svizzera (RIFOS - Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera) e pubblica delle statistiche derivate che possono essere scaricate sotto forma di tabella dal portale web dell'Ufficio. Una delle statistiche derivate è la cosiddetta SVOL - Statistica del volume di lavoro - il cui principale scopo consiste nello stimare le ore di lavoro effettivamente prestate nell'economia svizzera. I calcoli sono effettuati coerentemente con gli standard della contabilità nazionale e si chinano, *inter alia*, sulle ore di assenza.

T3 Dipendenti a tempo pieno ¹⁾ : componenti della durata settimanale effettiva di lavoro, tasso di assenze, tasso di assenze per motivi di salute/infortunio e tasso di ore di straordinario secondo il ramo economico ²⁾ , 2015							SVOL
Concetto interno ³⁾	Durata settimanale contrattuale di lavoro	Durata settimanale delle assenze ⁴⁾	Durata settimanale delle ore di straordinario	Durata settimanale effettiva di lavoro	Tasso di assenze ⁴⁾	Tasso di assenze per motivi di salute/infortunio	Tasso di ore di straordinario
	in ore per addetto				in %		
Sezioni economiche NOGA							
A Agricoltura, selvicoltura e pesca	45,54	1,51	0,78	44,80	3,32	2,51	1,70
B-E Attività manifatturiere ed estrattive, altre attività	41,56	1,51	0,85	40,89	3,64	2,73	2,04
F Costruzioni	41,97	1,96	0,67	40,69	4,66	3,10	1,61
G Commercio e riparazione di autoveicoli e motocicli	41,85	1,62	1,13	41,37	3,87	3,22	2,71
H Trasporto e magazzinaggio	41,99	1,71	0,55	40,82	4,08	3,23	1,31
I Servizi di alloggio e di ristorazione	42,71	1,22	0,80	42,29	2,87	2,31	1,87
J Servizi di informazione e comunicazione	41,15	1,13	1,37	41,39	2,74	2,10	3,32
K Attività finanziarie e assicurative	41,76	1,49	1,68	41,95	3,57	2,35	4,03
L/N Attività immobiliari, attività amministrative	41,82	1,85	0,88	40,85	4,41	3,64	2,11
M Attività professionali, scientifiche e tecniche	41,68	1,66	1,42	41,44	3,99	2,92	3,40
O Amministrazione pubblica	41,80	1,39	0,39	40,80	3,33	2,88	0,93
Q Sanità e assistenza sociale	42,28	1,88	0,66	41,07	4,43	3,70	1,56
R/S/T Altre attività di servizi	41,76	1,62	1,41	41,56	3,87	2,72	3,39
A-T Totale	41,89	1,59	0,98	41,29	3,79	2,89	2,34

1) I dipendenti a tempo pieno si riferiscono ai dipendenti che lavorano al 100%. Sono esclusi i dipendenti proprietari della propria impresa.
2) I dati relativi al ramo economico «Insegnamento» non sono raffigurati nella presente tabella a causa delle difficoltà che si riscontrano nel rilevare i componenti del tempo di lavoro. Sono tuttavia parte integrante del totale.
3) Insieme delle attività produttive effettuate all'interno del territorio economico svizzero.
4) Include le assenze per motivi di salute (malattia, infortunio), congedo di maternità retribuito, servizio militare, servizio civile, protezione civile, riduzioni dell'orario di lavoro, conflitti di lavoro, motivi personali/familiari e maltempo. Sono escluse le vacanze e i giorni festivi.

Gli ultimi dati pubblicamente disponibili sono stati comunicati dall'Ufficio federale di statistica il 23 maggio 2016 e si riferiscono ai rilevamenti del 2015.¹⁰ In tale comunicato stampa, la tabella T3 "Dipendenti a tempo pieno: componenti della durata settimanale effettiva di lavoro, tasso di assenze, tasso di assenze per motivi di salute/infortunio e tasso di ore di straordinario secondo il

¹⁰ Il comunicato stampa del 23.05.2016 che contiene le tabelle e i commenti sui dati del 2015 è accessibile all'URL https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen_assetdetail.40685.html, consultato il 3 giugno 2017.

ramo economico, 2015” contiene i dati rilevanti ai fini delle presenti analisi. Più precisamente, è possibile procedere ad un benchmarking esterno di quanto osservato in fatto di assenze dal luogo di lavoro nell’Amministrazione cantonale ticinese. Riportiamo sopra la tabella per facilitare al Consiglio di Stato la comprensione delle nostre analisi.

Tra i rami economici monitorati vi è alla lettera “O” l’Amministrazione pubblica, per la quale nel 2015 a livello nazionale sono risultate assenze dal luogo di lavoro per motivi di salute e/o infortunio pari al 2.88% del tempo di lavoro (si osservi la penultima colonna della tabella T3). Tale grado di assenza è in linea con la media nazionale in tutti i rami economici (pari al 2.89%).

Considerando 5 giorni lavorativi la settimana per 52 settimane l’anno risultano 260 giorni lavorativi l’anno. Un tasso di assenza per malattia/infortunio pari al 2.88% implicherebbe pertanto un’assenza media di 7.48 giorni per dipendente dell’Amministrazione pubblica.

La stima è peraltro conservativa perché non tiene conto dei giorni festivi. In Ticino, si è visto sopra, i dipendenti dello Stato si assentano dal posto di lavoro in media 13.29 giorni l’anno per motivi di salute/infortunio. Ciò equivale al 5.11% del tempo di lavoro anziché il 2.88% secondo la media nazionale del ramo economico dell’Amministrazione pubblica. Un’assenza media di 13.29 giorni l’anno per malattia/infortunio nell’Amministrazione cantonale rispetto a 7.48 giorni l’anno secondo la media nazionale significa che **i dipendenti dell’Amministrazione cantonale si assentano il 77.7% del tempo in più rispetto ai colleghi svizzeri dal posto di lavoro per motivi di salute/infortunio.**

La Tabella 3 espone con calcoli propri il raffronto del tasso di assenza dal posto di lavoro nell’Amministrazione pubblica cantonale e secondo le medie nazionali rilevate dall’Ufficio federale di statistica.

Tabella 3 – Raffronto delle assenze per malattia/infortunio nell’Amministrazione cantonale con la Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) dell’Ufficio federale di statistica e stima delle maggiori spese per il personale nel Canton Ticino

	CANC.	DI senza polizia cantonale	Polizia cantonale	DSS	DECS	DT	DFE	CCF	Totale
Giorni lavorativi annui (5*52)	260	260	260	260	260	260	260	260	260
Assenze teoriche 2016 per malattia o infortunio (giorni per dipendente)									
Assenza media in amm. pubbl.	2.88%	2.88%	2.88%	2.88%	2.88%	2.88%	2.88%	2.88%	2.88%
Giorni di assenza medi teorici	7.48	7.48	7.48	7.48	7.48	7.48	7.48	7.48	7.48
Assenze effettive 2016 per malattia o infortunio (giorni per dipendente)									
Giorni di assenza medi effettivi	11.74	14.01	10.02	17.67	11.48	12.41	13.20	5.61	13.29
Tasso effettivo d’assenza	4.52%	5.39%	3.86%	6.80%	4.42%	4.77%	5.08%	2.16%	5.11%
Scostamento delle assenze effettive dalle assenze teoriche secondo media svizzera (amministrazione pubblica)									
Maggiori giorni di assenza	4.26	6.53	2.54	10.19	3.99	4.93	5.72	(1.87)	5.80
Maggior tasso d’assenza	1.64%	2.51%	0.98%	3.92%	1.54%	1.90%	2.20%	-0.72%	2.23%
Spese per il personale C2016 (CHF mio.)									1’002
Risparmio rientrando nella media svizzera (amministr. pubblica) delle assenze per malattia e infortunio (CHF mio.)									22.37

Fonte: calcoli propri sulla base delle tabelle 7.T5 e 7.T15 dell’allegato statistico al Rendiconto 2016 del Consiglio di Stato, scaricato il 31 maggio 2017 da www.ti.ch/rendicontocds, nonché dei dati della Statistica del volume di lavoro (SVOL 2015) pubblicati il 23 maggio 2016 dall’Ufficio federale di statistica e accessibili all’URL <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.40685.html>, consultato il 3 giugno 2017.

Il benchmarking esterno tra i dati dell’Amministrazione cantonale e quelli nazionali rilevati e pubblicati dall’Ufficio federale di statistica permette di comprendere che, oltre alla notevole variabilità dell’assenteismo per malattia/infortunio dal posto di lavoro tra le varie Divisioni dell’Amministrazione cantonale, l’Amministrazione cantonale nel suo complesso non risulta in linea con le medie nazionali. Malgrado il confronto di basi di dati differenti vada sempre eseguito in

modo estremamente prudentiale, scostamenti di un'ampiezza quale quella mostrata nella Tabella 3 non possono essere semplicemente la conseguenza di imprecisioni di misurazione o di definizione delle variabili.

Nel complesso, un dipendente dell'Amministrazione cantonale si assenta dal posto di lavoro per malattia/infortunio in media 5.80 giorni all'anno in più di un suo collega svizzero. Nel caso del DSS, che come si è visto mostra all'interno dell'Amministrazione cantonale i maggiori tassi di assenza per malattia/infortunio (in media ben 17.67 giorni l'anno per dipendente), lo scostamento rispetto alla media svizzera è di oltre 10 giorni in più di assenza, ossia oltre 2 settimane lavorative in più non prestate allo Stato che gravano sui contribuenti ticinesi.

Implicazioni finanziarie

Le assenze documentate nelle tabelle che precedono sono materialmente rilevanti ai fini delle finanze del Cantone. Ai sensi dell'art. 57 cpv. 2 Cost-TI, il *Gran Consiglio esercita l'alta vigilanza sul Consiglio di Stato* [...]. Quest'ultimo, in applicazione dell'art. 34^{bis} cpv. 1 Cost-TI, dovrebbe adoperarsi affinché *la gestione finanziaria dello Stato sia retta dai principi della legalità, della parsimonia e dell'economicità* [...]. Qualora risultasse una bassa economicità dell'Amministrazione pubblica, sarebbero necessari provvedimenti in ottemperanza della Costituzione cantonale, nonché ovviamente del naturale e dovuto rispetto dei contribuenti ticinesi che sono chiamati a pagare sempre di più, come desideriamo ricordare con la Figura 1.

Figura 1 – Evoluzione relativa ed assoluta del gettito cantonale per genere di prelievo

Fonte: dati DFE, elaborazione di Sergio Morisoli.



La Tabella 3 cerca di stimare gli ordini di grandezza del costo finanziario dell'assenteismo per malattia/infortunio dei dipendenti dell'Amministrazione cantonale. Secondo i dati di Consuntivo 2016, il costo del personale del Cantone Ticino ammonta a CHF 1'002 mio l'anno¹¹. Ammettendo

¹¹ Consuntivo 2016, Spese e Ricavi, Ripartizione delle spese per genere di conto, Dati secondo MCA2. Visione sinottica accessibile all'URL <http://www4.ti.ch/dfc/dr/finanze-pubbliche/dati-finanziari/2016-consuntivo/spese-ricavi/>, scaricati il 3 giugno 2017.

che il tasso di assenza per malattia/infortunio dei docenti sia sostanzialmente allineato con quello dei dipendenti dell'Amministrazione cantonale, risultano i seguenti ordini di grandezza:

1. complessivamente, 13.29 giorni di assenza media annuale per malattia/infortunio rappresentano il 5.11% del tempo di lavoro, ossia CHF 51.20 mio di massa salariale di dipendenti statali finanziata dai contribuenti ticinesi e non impiegata per il suo scopo;
2. considerando fisiologica una certa frequenza di assenze per malattia/infortunio e prendendo la media nazionale nell'Amministrazione pubblica come misura di riferimento (peraltro allineata con i tassi di assenza nell'intera economia nazionale, compreso il settore privato), gli ulteriori 5.80 giorni di assenza media annuale per malattia/infortunio che si documentano tra i dipendenti statali ticinesi al di là della media dei colleghi nazionali corrispondono al 2.23% del tempo lavorativo, ossia a CHF 22.37 mio di massa salariale.

Il calcolo del punto 2. è pure esposto nella Tabella 3. In altre parole, **se si riuscissero ad identificare le cause del maggior assenteismo dei dipendenti dell'Amministrazione cantonale e correggere la situazione riportandola già solo all'interno della media nazionale (naturalmente far meglio non è proibito), il Cantone potrebbe risparmiare annualmente CHF 22.37 mio. in costo del personale.**

Il maggior costo del personale appena stimato grava di fatto sui contribuenti ticinesi. Per mettere in relazione il significato di tali cifre, si consideri che con la Risoluzione governativa n. 1906 del 3 maggio 2017 il Consiglio di Stato stima in circa CHF 20 mio di minor gettito fiscale la riduzione dell'aliquota massima sul reddito all'11% (dall'attuale 15.076%) partendo da uno scaglione di CHF 200'000.-/250'000.- per le persone sole e da uno scaglione di CHF 250'000.-/300'000.- per i coniugati.

Similmente, nella stessa risoluzione governativa il Consiglio di Stato stima in circa CHF 18 mio il calo del gettito dell'imposta cantonale sulla sostanza qualora si riducesse al 2.5% (anziché l'attuale 3.5%) l'aliquota massima sulla sostanza a partire da una sostanza di CHF 1 mio. Entrambe le proposte di riduzione delle aliquote sono urgentemente necessarie per ripristinare l'attrattività fiscale intercantonale e internazionale del Cantone Ticino e sono state formulate da esponenti di più partiti ben 8 anni orsono con l'iniziativa parlamentare generica n. 431 del 14 dicembre 2009 di Gabriele Pinoja (primo firmatario), Bobbià, Bonoli, Canepa, Chiesa, Dafond, Del Bufalo, Gobbi R., Mellini, Polli, Regazzi, Righinetti, Rizza, Rusconi e Weber.

Richieste

Prendendo spunto dalle informazioni e dalle analisi che precedono, i sottoscritti deputati si pregiano richiedere al Consiglio di Stato di intraprendere le seguenti misure in merito alla gestione del personale nell'Amministrazione cantonale, compresi i docenti.

1) Diagnosi delle cause dell'attuale situazione di assenteismo dal posto di lavoro

Chiediamo al Consiglio di Stato di identificare le cause delle differenze sul piano delle assenze dal posto di lavoro dei dipendenti dell'Amministrazione cantonale che si osservano tra i vari Dipartimenti.

Similmente, chiediamo al Consiglio di Stato di identificare le cause del maggior grado di assenteismo per malattia/infortunio nell'Amministrazione cantonale rispetto a quello rilevato sul piano nazionale dall'Ufficio federale di statistica all'interno del ramo economico dell'Amministrazione pubblica.

Invitiamo il Consiglio di Stato a riferire con un rapporto all'attenzione del Gran Consiglio sulle cause individuate. Le analisi dovrebbero essere estese anche all'intero corpo docenti, suddiviso per sede scolastica, giacché questo non è considerato nell'allegato statistico al rendiconto annuale del Consiglio di Stato.

In particolare, riteniamo importante che dal rapporto del Consiglio di Stato si possano identificare quegli Uffici dell'Amministrazione cantonale (e quelle sedi scolastiche) nei quali il fenomeno delle assenze per malattia/infortunio già si situa all'interno della media nazionale o che addirittura mostrano una situazione migliore. Questa informazione è di pubblico interesse perché permetterebbe ai cittadini e ai contribuenti di non fare di ogni erba un fascio quando si parla di attitudine al lavoro dei dipendenti dello Stato, bensì di sapere quali comparti dell'Amministrazione cantonale già oggi godono di un buon ambiente lavorativo e sono occupati da dipendenti sani e coscienti. Le analisi del Consiglio di Stato dovrebbero pure chinarsi su potenziali abusi in relazione alle assenze per malattia/infortunio, che potrebbero essere annunciate in luogo di altri motivi.

Per i suddetti motivi, nel suo rapporto all'attenzione del Gran Consiglio invitiamo il Consiglio di Stato a fornire in forma tabellare suddivisa per Dipartimento, Divisione e Ufficio nonché per giorni della settimana le statistiche sotto elencate, riportando il valore medio per dipendente. Per ogni genere di assenza sotto richiesto consigliamo l'allestimento di tabelle separate. Si prega il Consiglio di Stato di includere nelle analisi anche il corpo docenti, suddivisi per sede scolastica.

- a. Assenze complessive (dato aggregato su tutte le categorie della tabella 7.T15)
- b. Assenze non a carico dello Stato (dato aggregato come nella tabella 7.T15)
- c. Assenze a carico o parzialmente a carico dello Stato (dato aggregato come nella tabella 7.T15)
- d. Assenze di diritto (vacanze, dato aggregato come nella tabella 7.T15)
- e. Assenze sensibili a carico o parzialmente a carico dello Stato (dato aggregato come nella tabella 7.T15)
- f. Affari sindacali
- g. Malattia grave in famiglia
- h. Malattia figli
- i. Malattia
- j. Visita medica
- k. Infortunio professionale
- l. Infortunio non professionale
- m. Numero di dipendenti per ogni ufficio

2) Sviluppo di contromisure

Conclusa la fase di diagnosi e la discussione in Gran Consiglio del rapporto di cui alla richiesta 1), chiediamo al Consiglio di Stato di formulare concrete misure di competenza sua e del Gran Consiglio tese a ridurre il grado di assenteismo dal posto di lavoro sia con riferimento alle divergenze tra vari comparti dell'Amministrazione cantonale (benchmarking interno) sia con riferimento alle medie svizzere (benchmarking esterno).

I primi firmatari sono con piacere a disposizione per ulteriori chiarimenti, segnatamente in merito alla produzione dei dati statistici richiesti.

Boris Bignasca, Paolo Pamini e Gianmaria Frapoli
Aldi - Filippini - Galeazzi - Gendotti - Käppeli -
Mattei - Minoretti - Morisoli - Ortelli - Pinoja - Seitz