

# Messaggio

numero  
**8505**

data  
27 novembre 2024

competenza  
DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ

## Rapporto sulla mozione dell'11 marzo 2024 presentata da Mattea David e Yannick Demaria "Istituzione di un congedo per le donne che soffrono di dismenorrea"

Signor Presidente,  
signore deputate e signori deputati,

abbiamo esaminato la mozione dell'11 marzo 2024 presentata da Mattea David e Yannick Demaria, con la quale si chiede al Consiglio di Stato di istituire un congedo mestruale per tutte le lavoratrici che soffrono di dismenorrea<sup>1</sup>, consentendo l'astensione dal lavoro per un massimo di tre giorni al mese senza l'esigenza di un certificato medico, indipendentemente dal tipo di contratto di lavoro.

Questo nuovo ulteriore congedo dovrebbe essere rimborsato mediante apposite indennità di perdita di guadagno, aggiuntive a quelle già previste dalla LIPG<sup>2</sup> e corrispondenti al 100% della retribuzione contrattata.

### 1 Premessa

Un sistema di congedo pagato presuppone due elementi: il diritto ad un determinato periodo di congedo (qui congedo mestruale) e la copertura finanziaria del medesimo mediante indennità o tramite il salario del datore di lavoro.

La richiesta, così formulata, parrebbe riguardare sia i rapporti di lavoro disciplinati dal diritto privato che quelli retti dal diritto pubblico cantonale.

Si tratta pertanto di anzitutto analizzare la possibilità di prevedere un nuovo congedo dal lavoro nei due ambiti, rilevato come ad oggi in Svizzera non esista una tale regolamentazione a livello federale o cantonale, mentre singole città (Friburgo e Yverdon-les-Bains) hanno previsto il congedo mestruale per il personale dell'amministrazione comunale.

### 2 Competenze e limiti cantonali

La ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni per quanto riguarda il diritto del lavoro risulta agli artt. 110 Cost.<sup>3</sup> (per il diritto pubblico) e 122 Cost. (per il diritto civile).

<sup>1</sup> Condizione patologica dell'apparato genitale femminile per cui le mestruazioni s'accompagnano a disturbi dolorosi.

<sup>2</sup> Legge federale sulle indennità di perdita di guadagno del 25 settembre 1952; RS 834.1.

<sup>3</sup> Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999; RS 101.

L'art. 3 Cost. pone una clausola generale di competenza in favore dei Cantoni e meglio dispone che questi sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione, la quale deve adempiere i compiti che le sono assegnati (art. 42 cpv.1 Cost.).

Detto altrimenti, in caso di competenza federale esclusiva (quando i Cantoni perdono ogni competenza già al momento in cui entra in vigore la norma costituzionale), come nel caso in cui la legislazione federale vada considerata esaustiva (nonostante una iniziale competenza concorrente, la Confederazione emana una legge federale che priva di portata le eventuali norme cantonali esistenti<sup>4</sup>), i Cantoni non possono più legiferare sull'argomento, a meno che il diritto federale li abiliti espressamente (competenza delegata ai Cantoni).

Sapere se il legislatore federale ha soppresso ogni competenza dei Cantoni nella materia è una questione di interpretazione, che non può basarsi solo sul testo della norma costituzionale, occorrendo piuttosto un'analisi della legislazione federale che ne discende.

### 3 Congedo mestruale per le dipendenti con contratto di lavoro di diritto privato

L' introduzione a livello cantonale di nuovi congedi per coloro che beneficiano di un contratto di lavoro di diritto privato è una questione complessa; una simile modifica non deve infatti interferire con le competenze del legislatore federale in materia di diritto civile. Occorre pertanto anzitutto chinarsi sulla questione a sapere se i Cantoni abbiano ancora un certo margine di manovra per introdurre un congedo – nel caso, mestruale – che non sia in contrasto con il diritto federale; così come interrogarsi in merito alle conseguenti possibili fonti di finanziamento.

#### 3.1 Diritto al congedo

Secondo l'art. 122 cpv. 1 Cost., la legislazione nel campo del diritto civile compete alla Confederazione, che ha adempiuto tale compito emanando il CC<sup>5</sup> e il CO<sup>6</sup>.

In ambito di diritto del lavoro, la Confederazione ha poi adottato la LL<sup>7</sup>, applicabile a tutte le aziende pubbliche e private, e che con le relative ordinanze<sup>8</sup> presenta un'ampia regolamentazione sulla protezione generale dei lavoratori.

<sup>4</sup> In proposito, cfr. anche l'art. 49 cpv. 1 Cost. secondo cui il diritto federale prevale sul diritto cantonale che gli è contrario, e ciò anche se il Cantone ha agito nell'ambito delle sue competenze. Conformemente a questo principio, anzitutto i Cantoni non sono autorizzati a legiferare in materie che sono regolate in modo esaustivo dal diritto federale. Mentre nelle altre materie, i Cantoni possono legiferare a condizione però che non violino il senso o lo spirito della normativa federale e non ne mettano in pericolo l'attuazione.

<sup>5</sup> Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907; RS 210.

<sup>6</sup> Legge federale di complemento del Codice civile svizzero del 30 marzo 1911 (Codice delle obbligazioni); RS 220.

<sup>7</sup> Legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro); RS 822.11. La legge è applicabile, fatti salvi gli artt. 2-4, a tutte le aziende pubbliche e private.

<sup>8</sup> Cfr. qui in particolare l'Ordinanza 1 (OLL 1; RS 822.111) e l'Ordinanza 3 sulla tutela della salute (OLL 3; RS 822.113).

Ora, adottando il CC e il CO in particolare, il legislatore federale ha voluto codificare tutto il diritto privato, fatte salve le competenze espressamente lasciate ai Cantoni (art. 5 CC)<sup>9</sup>; la parte del diritto privato federale relativa al diritto del lavoro è stata di conseguenza disciplinata in modo esaustivo (cfr. art. 319 segg. CO), così come in maniera esaustiva vengono elencati i congedi dal lavoro (artt. 329-329j CO).

Occorre conseguentemente concludere che i Cantoni non hanno margine per introdurre un congedo cantonale obbligatorio nelle relazioni di diritto privato. Un simile diritto al congedo (mestruale od altro) contraddirebbe il pertinente, esaustivo, diritto federale in materia, risultando così incompatibile con il diritto superiore.

### 3.2 Finanziamento delle prestazioni

La mozione non si pronuncia riguardo al finanziamento delle nuove indennità di perdita di guadagno, limitandosi ad indicare un importo pari al 100% del proprio reddito lavorativo<sup>10</sup>. Riferendosi però alla normativa federale, e meglio precisando che la nuova prestazione cantonale non andrebbe inclusa nelle indennità già previste dalla LIPG, nella misura in cui s'intenda così volere istituire un'assicurazione simile a quella per la maternità, occorrerebbe anzitutto capire se i Cantoni ne abbiano effettivamente la competenza<sup>11</sup>.

In concreto, la questione può rimanere aperta, poiché s'è dell'avviso vada comunque esclusa la possibilità per i Cantoni di prelevare contributi paritetici supplementari a quelli dovuti conformemente alla LAVS e meglio come agli artt. 26 e 27 LIPG. Infatti, un obbligo contributivo imposto a tutte le persone – ma anche solo a tutte le lavoratrici – senza una parallela e congruente modifica del CO<sup>12</sup> rispettivamente senza la certezza di prestazione per nessuna delle "assicurate" (il versamento delle indennità dipenderebbe dalla buona volontà del datore di lavoro, non obbligato a concedere il congedo; cfr. conclusioni al p.to 1.1), non è giustificabile.

### 3.3 Congedo mestruale pagato per le dipendenti dell'Amministrazione cantonale

Differentemente da quanto suesposto riguardo ai rapporti di lavoro disciplinati dal diritto privato (cfr. conclusioni al p.to 1.1), per quelli retti dal diritto pubblico cantonale i Cantoni hanno di principio il potere di emanare disposizioni di diritto pubblico rispettivamente introdurre dei nuovi congedi stante la loro competenza sussidiaria generale (art. 3 Cost.), ma anche stante l'eccezione di cui all'art. 2 cpv. 1 lett. a LL.

<sup>9</sup> Per le competenze cantonali in materia di diritto del lavoro, cfr. artt. 342 cpv. 1 lett. b CO e 71 lett. c LL.

<sup>10</sup> L'indennità giornaliera in caso di maternità e per l'altro genitore ammonta all'80% del reddito medio conseguito prima dell'inizio del diritto (artt. 16e cpv. 2 e 16f cpv. 1 LIPG).

<sup>11</sup> Sappiamo infatti che la nozione di assicurazione maternità di cui all'art. 116 cpv. 3 Cost., di competenza della Confederazione, non va riferita soltanto al rischio di maternità secondo la concezione usuale, ma anche ai rischi correlati a situazioni affini. Cfr. ad es. FF 2019 2815, 2820, in relazione all'introduzione di un congedo di paternità.

<sup>12</sup> Cfr. ad es. artt. 329f CO (congedo di maternità) e 329g CO (congedo per l'altro genitore).

Messaggio n. 8505 del 27 novembre 2024

In Ticino, i rapporti d'impiego tra lo Stato e i funzionari, gli impiegati, gli agenti del Corpo di polizia, gli operai al servizio dello Stato, i docenti e i direttori delle scuole cantonali e comunali sono retti dalla LORD<sup>13</sup>.

L'attuale politica del personale tende in particolare ad assicurare le pari opportunità tra donna e uomo (art. 1c lett. e LORD) e a garantire la protezione della personalità e della salute nonché la sicurezza del personale sul posto di lavoro (art. 1c lett. g LORD); per quanto concerne i congedi pagati, questi sono previsti agli artt. 46-49 LORD e 31-35 RDSt<sup>14</sup>, mentre il dipendente (uomo o donna), in caso di malattia o di infortunio, deve esibire un certificato d'inabilità lavorativa se l'assenza supera tre giorni consecutivi (art. 26 cpv. 1 lett. d LORD).

Per quanto attiene l'introduzione di uno specifico congedo mestruale in caso di dismenorrea per le dipendenti del Cantone, si ritiene che l'ordinamento cantonale, prevedendo un'assenza fino a tre giorni senza certificato medico, già oggi contempli delle disposizioni che consentono alle lavoratrici di assentarsi in caso di effettivo impedimento, garantendo sia il diritto allo stipendio che la necessaria discrezione sulla patologia che ne è alla causa.

V'è inoltre sempre la possibilità di interpellare il medico del personale per le verifiche del caso qualora da parte del funzionario dirigente vi fosse la necessità di accertare eventuali assenze ripetute della collaboratrice; questi può infatti chiedere alla dipendente l'invio, tramite il medico curante, di un certificato che specifichi l'inabilità lavorativa (art. 24 cpv. 1 lett. d RDSt). Garantendo così, anche in tale evenienza, il dovuto riserbo nei confronti di superiori e colleghi.

Nel contesto della formazione per funzionari dirigenti dell'Amministrazione cantonale si ritiene perciò importante prevedere un'informazione e sensibilizzazione sul tema.

Una differente regolamentazione, che privilegi solo determinate patologie od una singola patologia (la dismenorrea), risulterebbe infine discriminatoria verso i colleghi (uomini e donne) che soffrono di altri problemi di salute che possono portare a delle assenze ripetute.

Altri paesi, come la Spagna, che stanno riflettendo su simili regolamentazioni, in caso ad esempio proprio di dismenorrea, prevedono un certificato che attesti l'incapacità lavorativa per assenze ripetute e superiori a un certo periodo.

## CONCLUSIONI

Per tutti i motivi sopra esposti, il Consiglio di Stato ritiene che non occorra dare seguito alla proposta di istituire un congedo mestruale per tutte le lavoratrici che soffrono di dismenorrea, né per quanto riguarda i rapporti di lavoro disciplinati dal diritto privato che per quelli retti dal diritto pubblico cantonale.

<sup>13</sup> Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995; RL 173.100.

<sup>14</sup> Regolamento dei dipendenti dello Stato dell'11 luglio 2017; RL 173.110.

Messaggio n. 8505 del 27 novembre 2024

Restando per contro, ovviamente, riservato tutto quanto rientri nella normale negoziazione alla base dei singoli contratti individuali, rispettivamente non sia il risultato di negoziazioni collettive (pensiamo ai CCL), oppure ancora demandato a scelte e a decisioni di autonomia comunale, come nel resto della Svizzera.

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Christian Vitta

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri