

## **AIR delle assenze dal lavoro dovute alla prestazione di cure**

Analisi dell'impatto della regolamentazione per l'estensione delle brevi assenze dal lavoro dovute alla prestazione di cure e per il congedo di assistenza indennizzato attraverso l'IPG concesso a genitori con figli gravemente ammalati o infortunati ai fini del miglioramento della conciliabilità tra attività lucrativa e assistenza ai familiari

Rapporto conclusivo

Basilea, 18 aprile 2018

AIR delle assenze dal lavoro dovute alla prestazione di cure

Rapporto conclusivo

all'attenzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP)

### **Gruppo di accompagnamento**

Tamara Bonassi (UFSP)

Margreet Duetz Schmucki (UFSP)

Isabelle Ernst-Pauchard (UFU)

Annetta Holl (SECO)

Dragan Ilić (SECO)

Regula Rička (UFSP)

Salome von Greyerz (UFSP)

Bassem Zein (UFG)

Martine Zwick Monney (UFAS)

Responsabile per il committente: Regula Rička

### **Autori**

Miriam Frey (responsabile di progetto), Mirjam Suri, Harald Meier

### **Supporto specialistico**

Cosima Dorsemagen (Hochschule für Angewandte Psychologie, FHNW)

Martin Zeier e Christine Bassanello (PricewaterhouseCoopers AG)

Persona di contatto per domande/informazioni: Miriam Frey

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Aeschengraben 9, CH-4051 Basilea

Tel: 061 262 05 55, fax: 061 262 05 57, e-mail: [miriam.frey@bss-basel.ch](mailto:miriam.frey@bss-basel.ch)

Il presente studio non sarebbe stato possibile senza la preziosa collaborazione di numerose persone, alle quali vanno i nostri più sentiti ringraziamenti: tutti i rappresentanti delle aziende e gli specialisti che, durante lo svolgimento del sondaggio e in occasione dei colloqui, hanno condiviso con noi difficoltà, soluzioni e valutazioni nonché l'Ufficio federale di statistica, che ci ha messo a disposizione i dati. Un ulteriore ringraziamento va anche all'UFSP e al gruppo di accompagnamento, per il sostegno e la collaborazione costruttiva.

## Riassunto

### *Situazione iniziale*

Dalle rilevazioni emerge che in Svizzera vi sono circa 237 000 persone che regolarmente prestano cure o assistenza ai propri familiari pur svolgendo contemporaneamente un'attività lucrativa. Spesso queste persone hanno enormi difficoltà nel conciliare l'attività lucrativa e i compiti assistenziali, motivo per cui si rende necessario un miglioramento delle condizioni quadro per i familiari curanti e quelli che prestano assistenza. A tale scopo sono previste due misure volte a favorire la conciliabilità tra assistenza e attività lucrativa: l'estensione della normativa sulle brevi assenze dal lavoro all'assistenza a familiari ammalati e un congedo di assistenza più lungo per genitori con figli gravemente ammalati o infortunati.

### *Obiettivo e metodologia*

Il presente studio mira a valutare costi e benefici della nuova normativa per gli interessati e per l'economia, focalizzandosi sugli effetti per le aziende. Il metodo applicato a tal fine è un'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), basata su un sondaggio rappresentativo condotto tra 2246 aziende e su colloqui con specialisti selezionati. A questi si aggiunge l'elaborazione di statistiche esistenti e il vaglio delle basi legali e della letteratura in materia.

### *Brevi assenze dal lavoro dovute alla prestazione di cure*

#### *Normativa vigente e normativa proposta*

Per l'assistenza e la cura di figli<sup>1</sup> e coniugi o conviventi registrati<sup>2</sup> i lavoratori hanno diritto, di regola, a un permesso retribuito fino a tre giorni lavorativi per evento. L'interpretazione giuridica della normativa in vigore circa le assenze per la cura di adulti bisognosi di assistenza, nei confronti dei quali il lavoratore non ha un obbligo di assistenza, è invece controversa.

Con la nuova normativa è prevista un'estensione della cerchia di persone che, se bisognose di cure, daranno diritto a un permesso di lavoro di tre giorni per evento (adeguamento LL), durante il quale il datore di lavoro sarà obbligato a continuare a

---

<sup>1</sup> Diritto secondo la legge sul lavoro LL e il Codice delle obbligazioni CO

<sup>2</sup> Diritto secondo la LPP

pagare lo stipendio (adeguamento CO). L'estensione interessa, in particolare, i genitori, i figli maggiorenni e i conviventi.

### *Prassi attuale*

Dal sondaggio tra le aziende è emerso che, nella *pratica*, la maggior parte dei lavoratori può, di norma, usufruire di un permesso di lavoro per assistere un congiunto (p. es. genitori), in circa due terzi dei casi continuando a ricevere lo stipendio, nel restante terzo non remunerato (devono cioè essere presi, p. es., giorni di vacanza o le ore mancanti devono essere compensate con straordinari).

Le assenze per assistenza remunerate, che in media ammontano a 1,4 ore per lavoratore all'anno, sono una parte esigua rispetto al totale di tutte le brevi assenze (22 ore per lavoratore all'anno, escl. assenze di lunga durata dovute, p. es. a malattia propria)<sup>3</sup>. Attualmente il 70 per cento delle brevi assenze (remunerate) dal lavoro dovute all'assistenza è riconducibile alla prestazione di assistenza a figli ammalati, il 30 per cento a quella ad altri familiari.

Sul totale di tutti i lavoratori le brevi assenze dovute all'assistenza generano per l'economia costi diretti annui per circa 360 milioni di franchi che, se si considerano solo le assenze per assistere altri familiari, in particolare i genitori, scendono a 100 milioni di franchi l'anno.

Oltre ai costi diretti che l'azienda deve sostenere a causa dell'assenza di un lavoratore bisogna considerare quelli indiretti (tra i quali l'onere organizzativo, straordinari degli altri collaboratori) che, secondo la letteratura, possono essere da due a quattro volte superiori ai primi. Complessivamente, pertanto, tutte le brevi assenze remunerate dovute all'assistenza (figli incl.) causano costi per l'economia di 1,08-1,8 miliardi di franchi l'anno (calcolo: 360 mio. fr. costi diretti + 720 mio. / 1,44 mia. fr. costi indiretti). A titolo di confronto si rileva che i costi totali per tutte le brevi assenze dal lavoro, quindi non solo quelle dovute all'assistenza, oscillano tra i 16,2 e i 27 miliardi di franchi annui.

Oltre alle assenze remunerate, le stime delle aziende e degli specialisti riportano assenze dal posto di lavoro dovute all'assistenza ai familiari per un numero di ore *non remunerate* almeno pari.

---

<sup>3</sup> Tutti i dati provengono dal sondaggio tra le aziende.

*Ripercussioni della normativa futura*

Potenzialmente tutte le imprese con collaboratori potrebbero essere interessate da assenze dovute all'assistenza. Nella realtà, però, sono di meno: secondo il sondaggio, nel 2016 hanno registrato assenze remunerate per assistenza (di figli e altri familiari) circa la metà, ovvero 150 000 aziende.

Una nuova normativa costituirebbe, da un lato, un vantaggio per i lavoratori, che potrebbero usufruire di un permesso disciplinato in modo chiaro e non concesso a discrezione dell'azienda e, dall'altro, per le aziende, che approfitterebbero della certezza del diritto che ne deriverebbe.

La nuova normativa andrebbe inoltre a vantaggio di quel terzo di dipendenti che, attualmente, non ha diritto a un permesso con l'obbligo per l'azienda di continuare a pagare lo stipendio. Secondo le nostre stime, la sua introduzione genererà un moderato aumento delle assenze per assistenza. Le aziende ritengono che in media sarà del 10 per cento l'anno, corrispondente a una crescita dei costi diretti per le imprese svizzere di circa 30 milioni di franchi. Considerando anche quelli indiretti, il totale dei costi supplementari per l'economia ammonta a circa 90-150 milioni di franchi annui.

Tale stima si basa sulla situazione attuale, ma la richiesta potrebbe essere maggiore se, contestualmente all'introduzione della nuova normativa, verranno attuate misure di sensibilizzazione e campagne di informazione ad ampio raggio. I costi che potrebbero risultare non possono essere stimati plausibilmente poiché non dipenderanno esclusivamente dalle nuove norme, bensì anche dalla comunicazione e dalle misure di accompagnamento.

Si ritengono alquanto improbabili ripercussioni economiche sul mercato del lavoro (tasso d'occupazione, effetti sulle assunzioni, salari), in particolare perché i casi in cui l'attività lucrativa è limitata dai compiti di assistenza sono soprattutto quelli nei quali il lavoratore è implicato in un'assistenza a lungo termine, che non è oggetto della nuova normativa. Ulteriori ripercussioni sono ritenute improbabili, anche perché la nuova normativa corrisponde, di fatto, alla prassi già in uso per numerosi lavoratori e aziende.

Circa la metà delle imprese interpellate ritiene che sia necessario intervenire con una nuova normativa e che, di principio, sia utile e necessario disciplinare in maniera chiara le brevi assenze dal lavoro dovute all'assistenza ad altri familiari. Le restanti imprese respingono una nuova regolamentazione.

*Variante senza continuazione del pagamento dello stipendio*

A integrazione della succitata nuova normativa è stata discussa anche una variante *senza* continuazione del pagamento dello stipendio. Attualmente per la maggior parte dei lavoratori è possibile, di base, ottenere un permesso per brevi assenze dovute alla prestazione di cure a un familiare, di conseguenza una variante senza continuazione del pagamento dello stipendio non avrebbe quasi alcuna ripercussione sui costi per le aziende. Per i lavoratori sarebbero minime, pur andando nella direzione opposta: solo pochi usufruirebbero di un nuovo diritto, ma tutti approfitterebbero di una maggiore certezza del diritto. A ciò si contrappone, tuttavia, la possibilità che, in virtù del nuovo disciplinamento, le aziende che attualmente dispongono di regole interne generose con il pagamento dello stipendio ne riducano l'entità; per i loro lavoratori, quindi, la nuova normativa costituirebbe un peggioramento rispetto a quella attuale.

*Congedo di assistenza**Normativa vigente e normativa proposta*

Secondo la normativa vigente, in casi gravi è possibile sussumere alle disposizioni dell'articolo 324a CO anche permessi di lavoro di maggior durata, implicando l'obbligo del datore di lavoro di continuare a pagare lo stipendio. La durata massima è stabilita in funzione dell'anzianità di servizio del collaboratore, ma vengono incluse anche altre assenze, in particolare quelle dovute alla propria malattia.

La nuova normativa prevede l'introduzione di un congedo di assistenza pagato, di 98 giorni al massimo, per genitori lavoratori con figli gravemente ammalati o infortunati (integrazione CO). Il congedo di assistenza sarà finanziato mediante un'assicurazione della perdita di guadagno del genitore che si occupa dell'assistenza, da prevedere nella legge federale sulle indennità di perdita di guadagno (integrazione LIPG).

*Prassi attuale*

Secondo le stime, in Svizzera ogni anno si ammalano o infortunano gravemente tra i 1000 e gli 8000 minorenni (una stima più precisa deve essere formulata dai medici specialisti).

Nella prassi, di fronte alla gravità dell'evento le aziende dimostrano un'elevata disponibilità ad adottare misure di sgravio adeguate in favore del lavoratore interessato. Negli ultimi anni hanno effettivamente dovuto affrontare una situazione del genere circa il 5 per cento delle aziende interpellate e le opzioni di sgravio utilizzate

spesso sono state la riduzione del tasso di occupazione o un congedo aggiuntivo non pagato di durata più o meno lunga. Va tuttavia osservato che per molti collaboratori coinvolti le assenze non remunerate comportano difficoltà finanziarie. Se non si riesce a trovare una soluzione di compromesso adeguata, un'opzione cui i lavoratori fanno ricorso è il congedo di malattia oppure l'interruzione dell'attività lucrativa.

#### *Ripercussioni della normativa futura proposta*

L'introduzione di un congedo di assistenza farà nascere un diritto per i genitori lavoratori interessati e, di conseguenza, rafforzerà la certezza del diritto per tutti gli attori coinvolti. D'altro canto, però, le soluzioni personalizzate applicate finora e la flessibilità a queste connessa potrebbero subire un contraccolpo.

Il congedo di assistenza, che sarebbe finanziato mediante la LIPG, costituirebbe un'agevolazione per molti genitori, sia perché comporterebbe un chiaro diritto a un'indennità sia perché i giorni di permesso ricevuti con continuazione del pagamento dello stipendio non rientrerebbero nel calcolo del credito massimo di cui all'articolo 324a CO. Per i figli interessati sarebbe in ogni caso un vantaggio. Per le aziende le ripercussioni sui costi risultano alquanto ridotte: bisognerà sicuramente prevedere dei costi ma, considerato l'esiguo numero di casi, il fatto che le aziende non abbiano l'obbligo di pagare lo stipendio e che in queste situazioni difficili debbano comunque far fronte a costi indiretti elevati, gli effetti risultano globalmente minimi. Per i casi in cui, in virtù della normativa vigente, sussiste il diritto a un permesso con la continuazione del pagamento dello stipendio, per alcune aziende la cessazione dell'obbligo al pagamento dello stipendio costituirebbe un netto sgravio. Il finanziamento mediante la LIPG comporterà un lieve aumento dei contributi sociali sia per i datori di lavoro sia per i collaboratori, mentre per la Confederazione si tradurrà in spese amministrative. L'esiguo numero di casi fa ritenere improbabili anche ripercussioni economiche.

In linea di principio, circa due terzi delle aziende interpellate sono favorevoli a una nuova normativa per l'assistenza di lunga durata a figli gravemente ammalati o infortunati, un terzo la ritiene inutile o troppo onerosa.

*Panoramica delle ripercussioni della normativa futura*

	Imprese	Lavoratori interessati	Economia
<b>Brevi assenze dal lavoro dovute alla prestazione di cure ad altri familiari</b>			
<i>Prassi attuale</i>	<i>Costi (diretti e indiretti) di ca. 300-500 mio. fr. l'anno*</i>	<i>In genere permesso di lavoro; 2/3 con continuazione di pagamento dello stipendio</i>	
Nuova normativa (con continuazione di pagamento dello stipendio)	-	+	0
Variante senza continuazione di pagamento dello stipendio	0	0	0
<b>Congedo di assistenza per genitori con figli gravemente ammalati o infortunati</b> (non sono considerate le ripercussioni sui costi diretti, poiché sono analizzate dall'UFAS).			
<i>Prassi attuale</i>	<i>Esiguo numero di casi; l'introduzione genera costi (indiretti)</i>	<i>Soluzioni individuali</i>	
Nuova normativa	0	+	0

*Legenda: nessun cambiamento (0), (lieve) cambiamento negativo (-), (lieve) cambiamento positivo (+). \* Calcolo: 100 mio. fr. costi diretti + 200-400 mio. fr. costi indiretti. Per fornire una panoramica migliore le persone assistite non sono state inserite. I cambiamenti previsti per loro sono simili a quelli risultanti per i lavoratori.*

*Conclusioni*

Attualmente per la maggior parte dei lavoratori è possibile, di base, ottenere un permesso per *brevi assenze dovute alla prestazione di cure* a un familiare. In circa un terzo dei casi, tuttavia, non ricevono più il salario; questi lavoratori potrebbero pertanto approfittare della nuova normativa. Per tutti i lavoratori, quest'ultima avrebbe il vantaggio di sancire legalmente le regole già applicate nella pratica.

Il *congedo di assistenza* migliorerebbe la situazione dei genitori interessati, senza causare ripercussioni negative per le aziende. Questo, da un lato, perché il numero di casi è esiguo e, dall'altro, perché in queste difficili situazioni le aziende e i collaboratori devono trovare una soluzione anche senza una legislazione in materia. La nuova normativa restringerebbe l'attuale varietà di soluzioni, ma d'altro canto fornirebbe il (notevole) vantaggio della sicurezza finanziaria e della certezza del diritto.

Da questi due ultimi punti di vista, pertanto, risulta opportuno accogliere favorevolmente le norme proposte sulle assenze dal lavoro di breve e lunga durata dovute alla prestazione di cure. Rispetto all'obiettivo di migliorare la conciliabilità tra gli obblighi di assistenza ai familiari e l'attività lucrativa si prospettano effetti positivi provenienti soprattutto dall'introduzione del congedo di assistenza.