

ad 98.454

Iniziativa parlamentare Condizioni di lavoro umane per i medici assistenti

**Rapporto dell'11 aprile 2001 della Commissione della sicurezza sociale
e della sanità del Consiglio nazionale**

Parere del Consiglio federale

del 30 maggio 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti tra i Consigli (LRC), esprimiamo qui di seguito il nostro parere in merito al Rapporto dell'11 aprile 2001 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

30 maggio 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 Situazione iniziale

Il 18 dicembre 1998 il consigliere nazionale Marc Suter ha depositato un'iniziativa parlamentare che chiedeva di assoggettare interamente i medici assistenti alla legge sul lavoro. Nell'ambito dell'esame preliminare dell'iniziativa, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale si è, nel corso della seduta del 13 agosto 1999, dichiarata d'accordo con i promotori dell'iniziativa, definendo intollerabili le attuali condizioni di lavoro dei medici assistenti in Svizzera. Ha pertanto deciso di dare seguito all'iniziativa, proposta adottata all'unanimità dal Consiglio nazionale il 4 ottobre 1999.

In una tappa successiva la Commissione ha sentito, il 24 febbraio 2000, i rappresentanti dell'Associazione dei medici assistenti e capi clinica (ASMAC), del settore ospedaliero, della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della sanità (CDS) e del mondo scientifico, chiamati ad esprimersi sul problema della durata del lavoro dei medici assistenti. Essa ha in seguito affidato a una sottocommissione il compito di redigere un rapporto e un progetto di atto legislativo.

La Commissione della sicurezza sociale e della sanità ha preso conoscenza di detti documenti il 5 aprile 2001. La maggioranza della Commissione ha approvato il progetto, mentre una minoranza lo ha respinto, proponendo di non entrare nel merito dello stesso.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale appoggia la modifica legislativa proposta dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale.

La legge attualmente in vigore esclude i medici assistenti dal campo di applicazione personale della legge sul lavoro per quanto concerne le disposizioni relative alla durata del lavoro e del riposo. Uno dei motivi di quest'esclusione è che gran parte del periodo di lavoro e di presenza dei medici assistenti all'ospedale era considerato periodo di formazione al fine di ottenere un titolo di medico specialista. Il legislatore considerava pertanto il tempo passato in ospedale riservato principalmente alla formazione di base o continua, e non tempo di lavoro vero e proprio, durante il quale il medico fornisce prestazioni effettive. In tal modo rinunciava a dichiarare applicabili ai medici assistenti le prescrizioni sulla protezione dei lavoratori, segnatamente le disposizioni concernenti la durata del lavoro e del riposo.

Questa situazione si è notevolmente modificata nel corso degli anni. Infatti, la cronicità del sovraccarico di lavoro negli ospedali esige da parte dei medici assistenti prestazioni tali da ridurre notevolmente il volume del tempo consacrato alla formazione effettiva. Ne risulta uno squilibrio evidente tra la durata del lavoro effettivamente fornito e il tempo realmente consacrato alla formazione, chiaramente a scapito di quest'ultimo.

Le attuali regolamentazioni in materia di durata del lavoro e del riposo dei medici assistenti determinano innegabilmente situazioni intollerabili. Una durata eccessiva

del lavoro settimanale, ampiamente superiore a 60 ore, e un tempo eccessivo di presenza ininterrotta, superiore alle 20 ore al giorno, costituiscono attualmente la regola.

Le ripercussioni di questa situazione sono incontestabili. Da un lato, siffatte condizioni esercitano un'influenza nefasta sulla salute dei medici assistenti stessi a causa della carenza di riposo. Dall'altro, pregiudicano la qualità dell'assistenza ai pazienti. Si tratta di una situazione a dir poco preoccupante se pensiamo che i medici assistenti sono la colonna portante del servizio medico ospedaliero. Inoltre è evidente l'aggravamento del rischio di errori medici derivante dal sovraccarico di lavoro dei medici assistenti, e di conseguenza la diminuzione della loro efficacia. Le conseguenze sono sopportate direttamente dai pazienti, in primo luogo, ma gli effetti si ripercuotono anche sul fattore costi, sia a livello dell'impresa sia a livello dell'economia. Appare pertanto necessario migliorare le condizioni di lavoro dei medici assistenti.

Su questa necessità tutte le cerchie interessate sono d'accordo. Tuttavia, vi sono divergenze in merito alla strategia da adottare. I Cantoni di Berna e di Zurigo hanno fatto un primo passo in questa direzione decidendo una riduzione progressiva della durata settimanale del lavoro dei medici assistenti a 50 ore entro il 1° gennaio 2004. Per il momento nessun altro Cantone ha seguito il loro esempio. È evidente che per risolvere il problema sono necessarie misure a livello nazionale, ossia occorre includere interamente i medici assistenti nel campo di applicazione della legge sul lavoro.

Le disparità giuridiche tra ospedali – alcuni prevedono contratti di lavoro di diritto privato, altri di diritto pubblico – sono dovute al fatto che il campo di applicazione della legge sul lavoro non è completo. Sono infatti espressamente fatte salve, in materia di durata del lavoro e del riposo, le prescrizioni derogatorie previste a livello federale, cantonale e comunale. Già nella risposta all'interpellanza Leuthard Hausin il nostro Collegio aveva precisato che la soluzione del problema esige una revisione della legge. Riteniamo inoltre che la trattazione della presente iniziativa potrebbe offrire al Parlamento l'occasione di esaminare in una prospettiva più ampia la questione dell'inclusione del settore della sanità nel campo di applicazione della legge sul lavoro.

Siamo coscienti delle ripercussioni – prevalentemente finanziarie – di un assoggettamento dei medici assistenti alla legge sul lavoro. Riteniamo tuttavia che il mero aspetto finanziario della questione non costituisce un argomento ammissibile per opporsi al miglioramento delle condizioni di lavoro dei medici assistenti. Ammettiamo tuttavia che la complessità delle strutture organizzative degli ospedali e le altre riforme previste non permettono di realizzare la riforma della legge dall'oggi al domani. Per queste ragioni approviamo il periodo transitorio previsto dalla Commissione, che fissa al 1° gennaio 2004 l'entrata in vigore di detta revisione.

A parer nostro la minoranza della Commissione che si oppone all'entrata nel merito non tiene conto del problema complesso delle condizioni di lavoro dei medici assistenti. Alcuni Cantoni hanno effettivamente già preso coscienza del problema e altri sono già passati ai fatti; tuttavia, le misure già applicate o previste concernono esclusivamente i rapporti di lavoro di diritto pubblico. Esse non si applicano ai rapporti di lavoro di diritto privato. Di conseguenza le disparità giuridiche risultanti dalla distinzione tra rapporti di lavoro di diritto privato negli ospedali privati e con-

dizioni d'impiego di diritto pubblico continuerebbero a esistere se la competenza in materia di regolamentazione fosse lasciata ai Cantoni.

Contrariamente all'opinione della minoranza della Commissione, la prevista revisione legislativa non si ripercuote affatto sulla situazione del personale occupato in altri istituti. Le prescrizioni sulla durata del lavoro e del riposo non si applicheranno infatti agli educatori né ai sorveglianti degli istituti, poiché essi sono esclusi dal campo di applicazione personale della legge sul lavoro. Per quanto concerne gli altri impiegati, generalmente legati da rapporti di lavoro di diritto privato, essi beneficeranno come finora dell'applicazione delle prescrizioni sulla durata del lavoro e del riposo.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

La revisione della legge non avrà alcuna influenza diretta sulle finanze né sull'effettivo del personale della Confederazione. I Cantoni e i Comuni ne risentiranno tuttavia l'impatto finanziario, che si ripercuoterà sugli assicurati delle casse malati. Condividiamo il parere della Commissione della sicurezza sociale e della sanità secondo cui viste le altre riforme di una certa importanza previste nel settore ospedaliero è possibile fare soltanto valutazioni generali dell'entità dei costi supplementari. Inoltre, questi ultimi rientreranno in un primo tempo nelle spese d'esercizio degli ospedali, che costituiscono la base dei negoziati tariffari con le assicurazioni sociali e sono – almeno nell'ambito dell'assicurazione malattia – subordinate al rilascio di un permesso da parte delle autorità competenti. Il risultato di detti negoziati eserciterà pertanto un'influenza non trascurabile sul volume dei costi supplementari. Una loro ripercussione sulle tariffe delle assicurazioni sociali, e quindi un'esplosione dei costi imputabile a questa revisione legislativa, non è però prevedibile.

4 Rapporto con il diritto europeo

L'Unione europea si muove in una direzione analoga per quanto concerne il tempo di lavoro dei «medici in formazione». Il 22 giugno 2000 essa ha completato la direttiva corrispondente sull'orario di lavoro, del 23 novembre 1993, imponendo a partire dal 1° agosto 2004 l'abbassamento progressivo della durata del lavoro settimanale dei «medici in formazione» a 48 ore, e accordando nel contempo agli Stati membri un periodo transitorio di cinque anni. Questa direttiva non si applica alla Svizzera, che non è membro dell'Unione europea.

L'entrata in vigore dell'accordo settoriale sulla libera circolazione delle persone non ha nessuna influenza in questo contesto, poiché le prescrizioni in materia di diritto del lavoro non sono contemplate.

5 Costituzionalità

Le modifiche si fondano sull'articolo 110 capoverso 1 lettera a della Costituzione federale.