



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR

Segreteria di Stato dell'economia SECO
Direzione del lavoro

Condizioni quadro per le migranti pendolari impiegate nella cura degli anziani

Rapporto del Consiglio federale in
adempimento del postulato Schmid-Federer
12.3266 del 16 marzo 2012

Segreteria di Stato dell'economia SECO
Holzikofenweg 36, 3003 Berna
www.seco.admin.ch

Indice

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Incarico | 5 |
| 1.1 | Contenuto del postulato | 5 |
| 1.2 | Aspetto di una tematica più ampia | 5 |
| 1.3 | Organizzazione dei lavori..... | 5 |
| 1.4 | Oggetto del rapporto | 6 |
| 2 | Situazione della migrazione pendolare per l'assistenza agli anziani in Svizzera | 6 |
| 2.1 | Considerazioni generali | 6 |
| 2.2 | Entità della migrazione..... | 7 |
| 2.3 | Caratteristiche delle badanti..... | 9 |
| 2.4 | Contenuto dei rapporti di lavoro | 9 |
| 2.5 | Le imprese private in qualità di collocatori o prestatori | 11 |
| 3 | Condizioni quadro giuridiche | 12 |
| 3.1 | Obbligo di autorizzazione per le imprese di collocamento e di fornitura di personale a prestito | 12 |
| 3.1.1 | Requisiti per la concessione dell'autorizzazione ai sensi della Legge sul collocamento | 12 |
| 3.1.2 | Collocamento privato..... | 12 |
| 3.1.3 | Fornitura di personale a prestito da parte di imprese commerciali | 12 |
| 3.1.4 | Fornitura di personale a prestito da parte di imprese di utilità pubblica..... | 13 |
| 3.1.5 | Esclusione del lavoro indipendente | 13 |
| 3.2 | Condizioni di lavoro | 14 |
| 3.2.1 | Durata del lavoro e del riposo..... | 14 |
| a) | Inapplicabilità della Legge sul lavoro (LL)..... | 14 |
| b) | Tutela limitata attraverso i contratti normali di lavoro (CNL) cantonali | 14 |
| c) | Durata del lavoro e del riposo ai sensi del CO..... | 15 |
| 3.2.2 | Ulteriori disposizioni del contratto di lavoro..... | 16 |
| a) | Protezione della personalità | 16 |
| b) | Maternità | 17 |
| c) | Termine di preavviso | 17 |
| 3.2.3 | Protezione dipendente dalla durata del rapporto di lavoro | 17 |
| 3.2.4 | Salario minimo | 18 |
| 3.2.5 | Assicurazioni sociali | 19 |
| 4 | Normative estere | 19 |
| 4.1 | Germania..... | 19 |
| 4.2 | Austria | 19 |
| 4.3 | Suggerimenti da altri paesi..... | 20 |
| 5 | Conclusione e possibili soluzioni | 21 |
| 5.1 | Conclusione | 21 |
| 5.2 | Osservazioni preliminari per la scelta della soluzione | 21 |
| 5.3 | Creazione di una nuova ordinanza concernente la legge sul lavoro..... | 22 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5.4 | Servizio di assistenza CCL | 23 |
| 5.5 | Rafforzamento dei CNL cantonali in essere o creazione di un contratto normale di lavoro nazionale contenente disposizioni vincolanti..... | 23 |
| 5.6 | Assoggettamento alla Legge sul lavoro | 24 |
| 5.7 | Obbligo di informazione dei datori di lavoro | 26 |
| 5.8 | Misure di informazione e sensibilizzazione | 26 |
| 6 | Allegato | 27 |
| 6.1 | Documenti consultati..... | 27 |
| 6.2 | Postulato Schmid-Federer 12.3266..... | 29 |

Sintesi

In Svizzera il numero di persone anziane bisognose di assistenza è in aumento mentre il tempo e la disponibilità dei familiari, che in passato si assumevano questo lavoro, è in continuo calo. Sussiste una discrepanza tra le esigenze degli anziani e le attuali offerte e i costi di assistenza delle strutture pubbliche e private. Pertanto, in molti casi, gli anziani stessi o i loro parenti sono costretti a trovare una soluzione adeguata alla situazione individuale ed economicamente sostenibile. Si ricorre sempre più spesso al modello di assistenza 24 ore su 24 nell'abitazione dell'anziano stesso. Questo lavoro viene spesso affidato a migranti provenienti dai paesi dell'UE. Poiché la Legge sul lavoro non è applicabile alle economie domestiche private, la durata del lavoro e del riposo non è regolamentata in modo esaustivo sul piano legislativo.

Il gruppo di lavoro interdipartimentale, convocato per rispondere a questo postulato, ha raccolto le informazioni esistenti su questo argomento e ha stabilito la necessità di un intervento legislativo, al fine di garantire alle lavoratrici interessate una tutela adeguata. Questa necessità è dovuta anche alla possibilità di derogare, mediante accordo tra le parti, ai contratti normali di lavoro cantonali per gli impiegati nell'economia domestica e al numero ridotto di disposizioni concrete sulla durata del lavoro e del riposo previste dal Codice delle obbligazioni. Le risposte provenienti dall'estero sono di particolare interesse, poiché potrebbero fornire alcuni suggerimenti per un'eventuale soluzione in Svizzera. Si riporta come esempio la normativa austriaca, la quale prevede 3 ore di tempo libero effettivo al giorno e un massimo di 14 giorni consecutivi di servizio di guardia.

Il rapporto illustra diverse soluzioni per regolare le condizioni lavorative delle badanti conviventi con la persona assistita. Esse sono accomunate dal fatto che una regolamentazione statale di questi rapporti di lavoro non può consentire un'assistenza di 24 ore al giorno da parte di un'unica persona. Per disciplinare le condizioni lavorative potrebbe essere emanata una nuova ordinanza specifica, che consentirebbe di elaborare una soluzione consona alle esigenze particolari di queste persone. A tal fine dovrebbe essere realizzato prima un fondamento giuridico adeguato nella Legge sul lavoro. Anche un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale potrebbe stabilire prescrizioni vincolanti. Questo compromesso tra i partner sociali potrebbe godere di un elevato livello di accettazione. Viene proposta inoltre la creazione di un contratto normale di lavoro nazionale, contenente disposizioni vincolanti. A tal fine ci si potrebbe basare sui contratti normali di lavoro cantonali preesistenti. Affinché non sia più possibile derogare alle disposizioni centrali di protezione dei lavoratori, sarebbe necessario un adeguamento dell'articolo 360 CO. Inoltre emerge anche la questione dell'assoggettamento di questi rapporti di lavoro alla Legge sul lavoro. In tal modo l'esecuzione verrebbe regolata dagli Ispettorati cantonali del lavoro. Tuttavia sussisterebbe il rischio che vengano apportati adeguamenti sostanziali o adottate norme speciali riguardanti le disposizioni vigenti sulla durata del lavoro e del riposo, poiché attualmente sono necessari almeno quattro lavoratori per garantire la continuità del servizio. Di conseguenza tali adeguamenti potrebbero essere richiesti anche in altri settori. In concomitanza dovranno essere adottate in ogni caso misure di informazione e sensibilizzazione. A livello di costi le soluzioni proposte comportano conseguenze differenti per le parti in causa e probabilmente per il settore socio-sanitario. Il DEFR, pertanto, presenterà entro la metà del 2016 una stima dei costi per la regolamentazione delle soluzioni delineate. Inoltre, in collaborazione con il DFI e il DFGP, i Cantoni, le parti sociali e le organizzazioni che rappresentano i diretti interessati discuteranno possibili soluzioni e sottoporranno proposte concrete al Consiglio federale entro la fine del 2016.

1 Incarico

1.1 Contenuto del postulato

Il 16 marzo 2012 la Consigliera nazionale Barbara Schmid-Federer ha depositato il postulato «Condizioni quadro per le migranti pendolari impiegate nella cura degli anziani» (12.3266), contenente il seguente testo:

«Il Consiglio federale è incaricato di verificare in che modo è possibile migliorare le condizioni quadro giuridiche per i migranti pendolari che svolgono servizi di assistenza presso famiglie svizzere 24 ore al giorno».

È stata fornita la seguente motivazione: La cura delle persone anziane viene sempre più spesso affidata a migranti pendolari provenienti dalla Germania o dai Paesi dell'Est Europa. Le condizioni quadro vigenti per questo nuovo mercato del lavoro sono vaghe, in parte carenti e non garantiscono un'adeguata protezione del lavoratore. Poiché l'attività lavorativa presso le economie domestiche non rientra nel campo d'applicazione della legge sul lavoro, la durata massima vincolante del lavoro, la protezione della salute e le disposizioni speciali per madri e donne incinte non si applicano alle lavoratrici che svolgono assistenza presso le famiglie. Visto che i contratti di lavoro vengono stipulati per periodi inferiori a tre mesi, non sono pertinenti neanche diverse disposizioni protettive del Codice delle obbligazioni.

Il Consiglio federale concorda con l'autrice del postulato che il numero delle persone che lavorano presso le famiglie assistendo gli anziani è in aumento. Anch'esso considera problematico che tali lavoratori non siano tutelati dalla Legge sul lavoro e che molte disposizioni del Codice delle obbligazioni non siano applicabili a questa situazione lavorativa.

Il postulato è stato accolto il 15 giugno 2012.

1.2 Aspetto di una tematica più ampia

La questione delle condizioni di lavoro delle migranti pendolari rappresenta solo un aspetto di una tematica sociosanitaria molto più ampia. Come si configurerà l'assistenza degli anziani in futuro, quali modelli residenziali e assistenziali dovrà promuovere lo stato e con che mezzi verrà finanziata l'assistenza generale (per bambini, anziani e disabili)¹ sono domande che richiedono una risposta in tempi brevi. Inoltre sarà necessario adottare ulteriori misure per affrontare le sfide poste dall'invecchiamento demografico.

L'assistenza sanitaria generale delle persone anziane e le questioni relative alla qualità della cura e alla tutela degli anziani da maltrattamenti o trattamenti non adeguati alla situazione non sono oggetto del presente postulato e devono essere affrontate in altra sede.

1.3 Organizzazione dei lavori

La problematica delle condizioni di lavoro delle migranti pendolari, che si occupano dell'assistenza degli anziani nelle economie domestiche private in Svizzera, è complessa. Per affrontarla è stato dunque costituito un gruppo di lavoro interdipartimentale².

¹ Alcune risposte possono essere trovate nel rapporto sull'assistenza dei familiari, varato il 5 dicembre 2014 («Unterstützung für betreuende und pflegende Angehörige, Situationsanalyse und Handlungsbedarf für die Schweiz», sostegno delle persone che assistono i propri familiari, analisi della situazione e interventi necessari in Svizzera).

² SECO: Centro di prestazioni Condizioni di lavoro (AB): Protezione dei lavoratori (ABAS), Lavoro e salute ABGG, Centro di prestazioni Libera circolazione delle persone e relazioni di lavoro (PA): Sorveglianza del mercato del lavoro (PAAM), Collocamento e personale a prestito (PAVV), Centro di prestazioni Direzione del lavoro (DA): Affari

Grazie alle presentazioni tenute da esperti della confederazione ed esterni nel corso delle riunioni, la discussione è stata arricchita da conoscenze tecniche³.

1.4 Oggetto del rapporto

Il postulato Schmid-Federer è volto a esaminare i rapporti di lavoro delle «migranti pendolari» aventi le seguenti caratteristiche: la migrante pendolare⁴ convive con la persona da lei assistita, ne è responsabile 24 ore al giorno, il tempo libero a sua disposizione è ridotto e il suo soggiorno in Svizzera può durare da due settimane a tre mesi, interrotto da periodi più o meno lunghi, nei quali torna nel suo paese di origine.

Le seguenti considerazioni si riferiscono alle migranti pendolari che lavorano legalmente in Svizzera. Le attività interessate sono l'assistenza generale degli anziani (accompagnamento, presenza in caso di necessità) e i lavori domestici (pulizia, riordino, ecc.). Non è compresa la prestazione di cure mediche, che in Svizzera necessita di un'autorizzazione specifica (cfr. capitolo 2.4). Le condizioni di lavoro esaminate riguardano aspetti quali la durata del lavoro e del riposo, la sicurezza sul posto di lavoro, le assicurazioni sociali, la protezione della personalità e la retribuzione.

2 Situazione della migrazione pendolare per l'assistenza agli anziani in Svizzera

2.1 Considerazioni generali

L'approvazione nel 2011 della Convenzione n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici dell'Organizzazione internazionale del lavoro e la ratifica della stessa da un numero sempre più elevato di paesi⁵ dimostrano il crescente interesse per le questioni riguardanti le condizioni di vita e di lavoro del personale domestico. Si tratta di un ambito professionale in cui le condizioni di lavoro possono essere particolarmente precarie.

L'assunzione di una migrante pendolare per l'assistenza di un anziano può essere determinata da diverse situazioni. In linea generale è stata rilevata una discrepanza tra l'esigenza di continuare ad abitare il più a lungo possibile nella propria casa, nonostante le limitazioni fisiche, e le attuali offerte e i costi di assistenza nelle strutture pubbliche, che induce le persone anziane e i loro familiari a cercare una soluzione adeguata alla situazione individuale ed economicamente sostenibile, al fine di garantire l'assistenza. È necessario menzionare anche il ruolo

internazionali del lavoro (DAIN); Ufficio federale della migrazione (UFM): ambito direzionale Immigrazione e integrazione: Ammissione Mercato del lavoro; Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS): ambito AVS, previdenza professionale e PC: settore Contributi AVS/AI/IPG, Affari internazionali/Convenzioni, settore Vecchiaia, generazioni e società; Ufficio federale di giustizia (UFG): ambito direzionale Diritto privato: settore Diritto civile e procedura civile; Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP): ambito direzionale Politica della sanità.

³ Sarah Schilliger (Università di Basilea): Pendelmigrantinnen in Schweizer Privathaushalten von Pflegebedürftigen (Migranti pendolari nelle economie domestiche svizzere delle persone bisognose di assistenza); Karin van Holten [(Careum F+E) Istituto di ricerca per forme di cura innovative e assistenza orientata ai bisogni degli utenti, Scuola universitaria professionale Kalaidos, Dipartimento della salute]; Care-Migration Globalisierung im Privathaushalt (globalizzazione nelle economie private); Dominik Ledergerber (Affari internazionali del lavoro, SECO): Lavoro dignitoso per i lavoratori domestici: la Convenzione n. 189 e la Raccomandazione n. 201 dell'Organizzazione internazionale del Lavoro; Gabriela Medici (Università di Zurigo): Betagtenbetreuung durch Pendelmigrantinnen in schweizerischen Privathaushalten (Assistenza degli anziani da parte di migranti pendolari nelle economie domestiche private in Svizzera).

⁴ Nel presente rapporto si ricorre quasi unicamente alla forma femminile, poiché la maggioranza dei migranti pendolari impiegati nel settore dell'assistenza anziani sono donne. Tuttavia ci si rivolge sempre a entrambi i generi.

⁵ Il 20 giugno 2014 l'Assemblea federale ha approvato la Convenzione n. 189/2011 dell'Organizzazione internazionale del lavoro e autorizzato il Consiglio federale a ratificare la stessa (FF 2014 5204). Il termine del referendum è scaduto il 9 ottobre 2014 senza essere utilizzato. Il 12 novembre 2014 la Svizzera ha ratificato la Convenzione, che entra in vigore l'anno successivo.

dello sviluppo demografico: in base alla RIFOS (UST) il numero di persone ultrasessantacinquenni per ogni 100 lavoratori tra i 15 e i 64 anni è salito da 28,2 nel 2001 a 30,7 nel 2011. Questo cambiamento è riconducibile soprattutto all'aumento delle aspettative di vita (in media di 25 anni negli ultimi 100 anni) e al calo del numero medio di figli per famiglia⁶. Poiché le famiglie sono più ridotte, il numero di persone giovani responsabili per l'assistenza degli anziani è minore. Inoltre la responsabilità per l'organizzazione dell'assistenza viene sempre più spesso affidata agli anziani stessi o alle loro famiglie, ad es. attraverso il frequente ricorso a cure ambulatoriali. I familiari sono dunque costretti a trovare e organizzare una soluzione per l'assistenza, con tutte le conseguenze che ne derivano, come l'insicurezza, l'adattamento e il carico emotivo.

La necessità di assumere migranti pendolari è riconducibile anche alla ripartizione dei compiti tra uomo e donna. L'aumento dell'attività professionale delle donne non ha condotto a una riduzione del carico di lavoro degli uomini. Di conseguenza, attività quali le faccende domestiche e l'assistenza dei familiari non possono più essere svolte in uguale misura all'interno della famiglia e sorge quindi la necessità di un supporto esterno. Inoltre anche le maggiori esigenze del mondo del lavoro concernenti orari, flessibilità e mobilità hanno compromesso i tipi di assistenza tradizionali⁷. L'accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE/AELS⁸, che consente ai cittadini dell'UE/AELS di lavorare in Svizzera fino a 90 giorni all'anno in qualità di prestatori di servizi transfrontalieri, favorisce ulteriormente il fenomeno della migrazione pendolare.

2.2 Entità della migrazione

Nell'ambito dell'immigrazione sono disponibili diversi dati sull'andamento dei permessi concessi e dei dimoranti temporanei (fino a 90 giorni all'anno) soggetti a notifica nel settore dell'economia domestica. È necessario precisare che le definizioni di «badanti», «professioni di economia domestica» e «servizi nelle economie domestiche private» non sono perfettamente coincidenti. La maggior parte delle badanti immigrate potrebbe tuttavia essere compresa nelle statistiche dei permessi concessi e dei dimoranti temporanei soggetti a notifica.

La figura 1 illustra lo sviluppo dal 2003 dell'immigrazione delle persone soggette all'obbligo di permesso (permessi B, C e L) nel settore delle «professioni di economia domestica»⁹. Tra il 2003 e il 2006 è stato registrato un calo dell'immigrazione degli stranieri soggetti all'obbligo di permesso operanti nel settore dell'economia domestica. In seguito l'immigrazione si è stabilizzata a 2500 persone all'anno. Tuttavia nel 2010 la crescita è ripresa. Nel 2012 le autorità cantonali di migrazione hanno registrato 3065 immigrati operanti nel settore dell'economia domestica, ossia circa l'1,9% dell'immigrazione complessiva¹⁰. Rispetto al 2010, nel 2012 l'immigrazione in questo settore è aumentata di 493 persone (ossia del 19%). Nel corso degli ultimi nove anni la richiesta di manodopera estera operante nel settore dell'economia domestica è

⁶ Kolland, 2013.

⁷ Lutz, 2011.

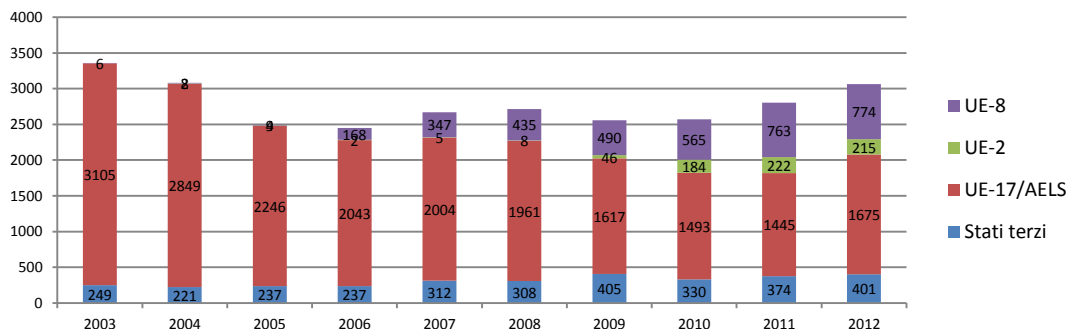
⁸ Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RS 0.142.112.681 del 21 giugno 1999; Ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone (OLCP), RS 142.203 del 22 maggio 2002; direttiva concernente l'Ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone (Direttiva OLCP).

⁹ Queste persone non lavorano solo nel campo di applicazione del CNL per il personale domestico. Tale gruppo professionale comprende ad es.: ragazze alla pari, impiegati di economia domestica rurale, lavoratori domestici, impiegati di economia domestica privata e collettiva, addetti all'economia domestica CFP, camerieri, ecc.

¹⁰ Nel 2012 il 3,5% degli immigrati provenienti dagli Stati UE-8 e l'1,4% di quelli provenienti dagli Stati UE-17 operavano nel settore dell'economia domestica.

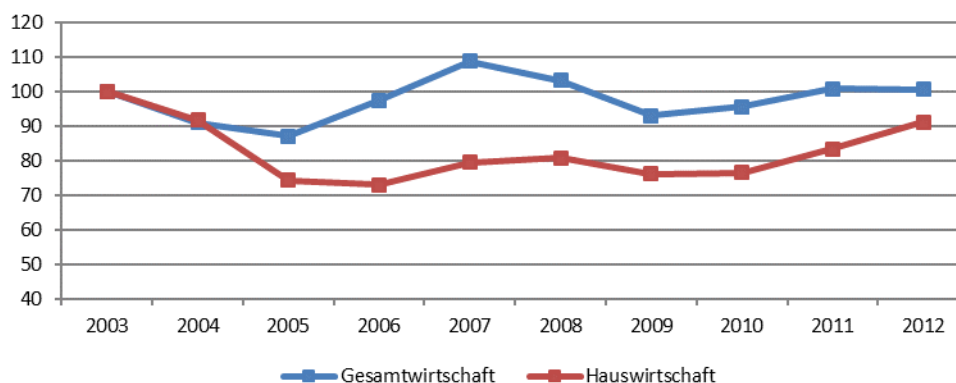
stata coperta prevalentemente da cittadini degli Stati UE-8¹¹ e UE-2¹². Nel 2012 il 55% degli immigrati aventi il profilo professionale in questione proveniva dagli Stati UE-17¹³ (2003: 92%). Dal 2003 al 2012, rispetto al numero complessivo di immigrati operanti nel settore dell'economia domestica, la quota di cittadini degli Stati UE-8 è aumentata dallo 0,2% al 25% ed è superiore alla media (vedi figura 1).

Figura 1 Sviluppo dell'immigrazione (persone soggette all'obbligo di permesso) nel settore dell'economia domestica in base alla nazionalità (fonte: UFM, SIMIC)



Per avere un quadro chiaro dello sviluppo dell'immigrazione nel settore dell'economia domestica, può essere utile fare un confronto con l'andamento dell'immigrazione complessiva. Dalla figura 2 emerge che dal 2010 l'immigrazione delle persone soggette all'obbligo di permesso operanti nel settore dell'economia domestica ha registrato una crescita più forte (19%) di quella complessiva (5%), pur non raggiungendo il livello del 2003.

Figura 2 Sviluppo annuale dell'immigrazione totale e nel settore dell'economia domestica delle persone soggette all'obbligo di permesso, indice (2003 = 100), (Fonte: UFM, SIMIC) (*Economia generale; Economia domestica*)



Un quadro analogo emerge osservando lo sviluppo del numero di dimoranti temporanei (dell'UE/AELS) fino a 90 giorni soggetti a notifica. Nel 2012 i Cantoni hanno registrato 1336 persone soggette a notifica operanti nel settore dei «servizi nelle economie domestiche private», vale a dire lo 0,7% di tutti i dimoranti soggetti a notifica. Di questi, 683 (ossia il 51%) rientravano nella categoria delle «persone assunte a breve termine da datori di lavoro svizzeri». Dal 2010 il numero di persone soggette a notifica in questo settore è aumentato di 471

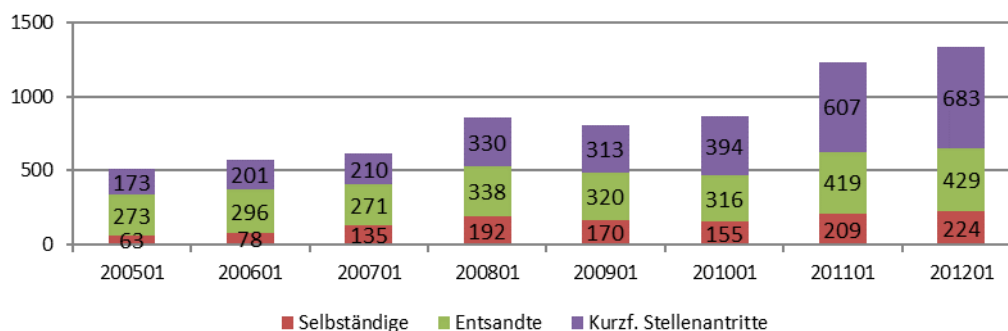
¹¹ Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca e Ungheria.

¹² Romania e Bulgaria.

¹³ Belgio, Danimarca, Germania, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Norvegia, Austria, Portogallo, Svezia, Spagna, Regno Unito e Cipro.

persone, ossia del 54%. Nello stesso periodo il numero complessivo di persone soggette a notifica è incrementato del 38%.

Figura 3 Sviluppo del numero di dimoranti temporanei fino a 90 giorni soggetti a notifica nel settore dei «servizi presso le abitazioni private» (Fonte: SECO)
(*Autonomi; Distaccati; Assunti a breve termine*)



2.3 Caratteristiche delle badanti

Da un'indagine¹⁴ è emerso che questo gruppo professionale dispone generalmente di un livello di formazione più alto del necessario per questo tipo di lavoro. Tuttavia è raro che questi dipendenti abbiano una formazione nel settore dell'economia domestica o dell'assistenza agli anziani. Preferiscono lavorare in Svizzera perché il livello di retribuzione è più elevato o perché non trovano un posto di lavoro adeguato nel loro paese di origine. Spesso queste persone hanno oltre 45 anni e i loro figli hanno già superato l'età infantile. Il reddito supplementare percepito in Svizzera è in genere destinato a migliorare la situazione finanziaria della famiglia nel paese di origine o finanziare gli studi dei figli. Spesso dispongono di una rete di contatti costituita da donne provenienti dallo stesso luogo o dalla stessa famiglia, che consente loro di trovare un posto di lavoro in Svizzera se, come avviene nella maggior parte dei casi, non si rivolgono a un'agenzia di collocamento specializzata oppure di trovare un nuovo posto, se le condizioni di lavoro sono o diventano troppo difficili.

2.4 Contenuto dei rapporti di lavoro

Servizi di economia domestica e assistenza

I servizi di economia domestica e assistenza svolti presso le abitazioni degli anziani sono generalmente semplici e non vengono richieste competenze tecniche particolari da parte del datore di lavoro. L'elenco di servizi comprende attività quali:

- accompagnamento giornaliero, passeggiate;
- faccende domestiche come spolverare, aspirare, fare i letti, lavare e stirare il bucato e smaltire l'immondizia;
- accompagnamento dell'anziano a fare la spesa, dal medico, dal parrucchiere, da amici o da vicini di casa;
- preparazione dei pasti;
- aiuto nella cura degli animali domestici e delle piante e nell'attività di giardinaggio;
- spesa e ritiro di ricette mediche.

¹⁴ Schilliger, 2013.

Condizioni di lavoro tipiche delle migranti pendolari che si occupano dell'assistenza di anziani

| Condizioni di lavoro | Spiegazione ed esempi |
|---|---|
| Stipendio basso e mancanza di possibilità di sviluppo professionale | Da 1500 a 3000 franchi, inclusi il vitto e l'alloggio. Sono noti casi in cui la retribuzione ammontava a meno di 1000 franchi al mese. |
| Scarsa sicurezza del posto di lavoro | Posto a tempo determinato, nessuna garanzia di mantenimento del posto di lavoro |
| Termine di disdetta molto breve | Da 2 a 7 giorni |
| Orario di lavoro | L'orario di lavoro è in parte stabilito nel contratto di lavoro. Spesso non viene tenuto conto del tempo di presenza, durante il quale il lavoratore non deve svolgere attività specifiche. Di fatto deve essere disponibile (quasi) 24 ore al giorno. La mancanza di periodi di riposo e il lavoro notturno risultano essere molto gravosi. |
| Frazionamento dell'orario di lavoro | Il lavoro viene interrotto da fasi di inattività, durante le quali ci si aspetta che il lavoratore sia pronto a intervenire in caso di necessità. |
| Carenza di sfera privata e rischio di isolamento sociale | L'orario di lavoro e la convivenza presso il datore di lavoro limitano la possibilità di condurre una vita sociale (perlomeno per la durata del soggiorno in Svizzera). Tale fenomeno è accentuato dal fatto che la rete sociale di queste dipendenti è caratterizzata in prevalenza da persone con la stessa realtà professionale. |
| Carico psicologico elevato | Ad es. perché il lavoro diventa difficile a livello emotivo (fase terminale della vita della persona assistita) oppure perché la dipendente non dispone delle competenze necessarie per fornire un'assistenza adeguata allo stato di salute della persona assistita (sofferente o con limitazioni funzionali) oppure ancora perché non conosce le offerte di assistenze e consulenza esistenti [ad es. spitalexterne Onkologiepflege SEOP (assistenza oncologica extraospedaliera), Associazione Alzheimer Svizzera, ecc.]. |
| Sforzo fisico elevato | Postura affaticante, impegno muscolare elevato, movimenti ripetitivi per un periodo prolungato, mancanza di risorse (umane o tecniche) che potrebbero ridurre lo sforzo fisico |

Tabella 1: Condizioni lavorative e caratteristiche dei lavori

Per le caratteristiche del loro lavoro, le migranti pendolari sono particolarmente a rischio di sviluppare problemi di salute o disturbi mentali¹⁵. Pertanto è importante provvedere alla tutela della salute delle migranti pendolari che assistono gli anziani in Svizzera.

Problematica della delimitazione dei servizi di assistenza

Ai sensi dell'articolo 25a capoversi 1 e 4 della Legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal) e dell'articolo 33 lett. i dell'Ordinanza sull'assicurazione malattie (OAMal), è necessario operare una distinzione tra i servizi di assistenza e le cure in caso di malattia. Le definizioni di cure di base e cure mediche, finanziate dall'assicurazione sociale contro le malattie, sono elencate nell'articolo 7 dell'Ordinanza sulle prestazioni (OPre). Per il finanziamento dell'assicurazione è necessario che le cure mediche siano dispensate da infermieri riconosciuti (art. 49 OAMal) o da organizzazioni di cure e di aiuto a domicilio (art. 51 OAMal), previa prescrizione medica. Gli infermieri diplomati responsabili per l'assistenza in un'organizzazione di cure e di aiuto a domicilio e i soggetti autonomi erogatori di servizi di assistenza necessitano di un'autorizzazione cantonale all'esercizio della professione e sono tenuti a rispettare i requisiti stabiliti nell'articolo 49 OAMal, in combinato disposto con l'articolo 46 OAMal, e nell'articolo 51 OAMal per l'autorizzazione a esercitare l'attività a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Ai sensi dell'articolo 7 cpv. 2 lett. c cifra 1 dell'OPre, lo stesso vale per le cosiddette cure di base, come l'aiuto in attività quali vestirsi e svestirsi, mangiare e bere, curare l'igiene personale, alzarsi dal letto e coricarsi¹⁶.

2.5 Le imprese private in qualità di collocatori o prestatori

Secondo alcune stime¹⁷, le imprese di collocamento in Svizzera sono di piccole e medie dimensioni e gestiscono in media l'assistenza in 20 abitazioni private. Da un'indagine strutturata nella regione di Zurigo è emerso che erano operative circa 30 imprese di collocamento di diverse dimensioni. I costi al cliente per un'assistenza domiciliare 24 ore su 24 oscillavano tra i 4500 e i 13'500 franchi al mese¹⁸. Gli autori dell'indagine hanno stabilito che il prezzo varia anche all'interno della stessa impresa in base all'estensione dell'assistenza richiesta, al numero di persone dell'abitazione in questione e anche alla provenienza della migrante pendolare.

Attualmente esistono oltre 50 aziende in possesso di un'autorizzazione conforme alla Legge sul collocamento (LC). Per almeno altre dieci imprese è in corso la procedura di autorizzazione.

¹⁵ ad es. a causa di condizioni di lavoro precarie, della lontananza dalla famiglia, della carenza di prospettive di lavoro, ecc.

¹⁶ In realtà tali servizi vengono svolti anche in larga misura da personale non qualificato, che tuttavia opera sotto la supervisione e la responsabilità della rispettiva organizzazione di cure e di aiuto a domicilio. In tal caso è necessario che sia il personale di assistenza sia la persona anziana dispongano di una tutela adeguata. Come già menzionato nel capitolo 1.2, la questione della definizione di requisiti di qualità, che proteggano il personale di assistenza da un sovraccarico di lavoro e tutelino la persona anziana da un'assistenza inadeguata, non è oggetto del presente rapporto.

¹⁷ Truong et al., 2012.

¹⁸ La retribuzione versata alla migrante pendolare era solo una frazione di tale importo.

3 Condizioni quadro giuridiche

Nel seguente capitolo vengono illustrate le disposizioni di legge applicabili o in parte non applicabili a questi rapporti di lavoro, al fine di individuare eventuali lacune.

3.1 Obbligo di autorizzazione per le imprese di collocamento e di fornitura di personale a prestito

Nel quadro dell'assistenza agli anziani 24 ore su 24, le imprese di collocamento e di fornitura di personale a prestito rivestono un ruolo importante. A seconda del tipo di attività, tali imprese necessitano di un'autorizzazione, in conformità con la Legge sul collocamento. Nella pratica sono stati stabiliti i seguenti quattro tipi di attività: collocamento privato, fornitura di personale a prestito da parte di imprese commerciali, fornitura di personale a prestito da parte di organizzazioni di utilità pubblica e lavoro indipendente.

3.1.1 Requisiti per la concessione dell'autorizzazione ai sensi della Legge sul collocamento

Le imprese che operano solo a livello nazionale necessitano di un'autorizzazione cantonale emessa dal Cantone in cui hanno sede. Se le imprese svolgono un'attività transfrontaliera, ossia si occupano del collocamento di persone da e verso l'estero oppure reclutano o forniscono personale all'estero ai fini del prestito, necessitano, accanto all'autorizzazione cantonale, di un'autorizzazione federale emessa dalla SECO.

Il rilascio dell'autorizzazione è subordinato all'adempimento delle condizioni stabilite nella Legge sul collocamento, come l'iscrizione al Registro svizzero di commercio delle imprese che offrono un servizio di collocamento a titolo oneroso o forniscono personale a prestito a scopo commerciale. Tuttavia possono essere iscritte al registro solo le imprese con sede in Svizzera. Pertanto le aziende con sede all'estero non possono ottenere l'autorizzazione e dunque svolgere tale attività. L'articolo 12 capoverso 2 LC vieta esplicitamente la fornitura di personale a prestito dall'estero. Tali aziende sono tenute ad aprire una sede in Svizzera e richiedere le autorizzazioni necessarie. Alle imprese con sede all'estero non è consentito neanche erogare tali servizi nell'ambito di un distacco di lavoratori.

3.1.2 Collocamento privato

Le persone addette all'assistenza vengono assunte dalle famiglie. Il contatto tra queste persone e le famiglie viene fornito a titolo oneroso da imprese operanti a livello commerciale che, nello svolgimento di questa attività, in qualità di agenzie di collocamento private, sono sottoposte alla Legge sul collocamento (LC).

Le badanti vengono assunte dalle famiglie attraverso un contratto di lavoro, in conformità con gli articoli 319 segg. del Codice delle obbligazioni (CO). Le famiglie sono tenute a osservare i salari minimi stabiliti nell'Ordinanza sul contratto normale di lavoro per il personale domestico (CNL personale domestico). Inoltre, in qualità di datori di lavoro, devono rispettare gli obblighi di notifica alle autorità competenti in materia di assicurazioni sociali, stranieri e fiscale, altrimenti infrangerebbero la Legge federale contro il lavoro nero e sarebbero costrette a pagare le multe e gli importi arretrati dei contributi di sicurezza sociale e delle tasse.

3.1.3 Fornitura di personale a prestito da parte di imprese commerciali

In qualità di fornitori di personale a prestito, le aziende che mettono a disposizione delle famiglie persone per l'assistenza di anziani, feriti o malati sono sottoposte alla LC. Qualora dispongano dei requisiti necessari, devono richiedere un'autorizzazione di fornitura di personale a prestito. Dalla metà degli anni '90 viene seguita una prassi consolidata della SECO.

Questa prassi pluriennale è stata confermata dal Tribunale federale¹⁹ in un caso deciso dal Tribunale amministrativo del Cantone di Lucerna quale autorità di grado precedente²⁰. Quest'ultimo è arrivato alla conclusione che nell'ambito dell'inserimento dei lavoratori nell'abitazione privata per l'erogazione di servizi di economia domestica e assistenza in base alle esigenze e alle richieste dei clienti, il diritto di impartire istruzioni spetta in gran parte al destinatario dei servizi. Questa situazione si verifica in particolare quando il lavoratore convive 24 ore al giorno con la persona assistita e pertanto è completamente integrato nell'economia domestica a livello organizzativo, personale e temporale. In questi casi sussiste una fornitura di personale a prestito soggetta all'obbligo di autorizzazione.

L'assunzione del personale a prestito deve avvenire tramite un contratto di lavoro, ai sensi degli articoli 319 segg. CO, che deve essere anche conforme alle prescrizioni della LC e ai redditi minimi stabiliti nel CNL per il personale domestico. Qualora l'azienda stessa soddisfi il requisito per l'assoggettamento al contratto collettivo di lavoro (CCL) di obbligatorietà generale per il settore del prestito del personale (massa salariale annua minima di 1,2 milioni di franchi), dovrebbe osservare anche le prescrizioni in esso contenute.

3.1.4 Fornitura di personale a prestito da parte di imprese di utilità pubblica

Le organizzazioni/imprese di utilità pubblica che forniscono personale a prestito senza scopo di lucro non necessitano di un'autorizzazione per questa attività, poiché ai sensi della LC non esercitano un'attività commerciale. In tal caso un'elevata tutela dei dipendenti reclutati, garantita dall'autorizzazione per la fornitura di personale a prestito, non è necessaria, poiché spesso queste organizzazioni sono soggette alla supervisione delle autorità statali, collaborano con partner sociali o dispongono di un mandato di prestazioni concesso dallo Stato.

Tali organizzazioni/imprese non sono neanche sottoposte al CCL per il settore del prestito del personale, poiché tale contratto presuppone il possesso di un'autorizzazione per la fornitura di personale a prestito.

3.1.5 Esclusione del lavoro indipendente

La fornitura di servizi di assistenza agli anziani in un'abitazione privata non soddisfa di norma i criteri richiesti per una professione indipendente, poiché ha luogo un coinvolgimento troppo forte del lavoratore nell'economia domestica della persona assistita, gli orari di lavoro sono in prevalenza prestabiliti, sussiste una dipendenza economica dovuta allo svolgimento dell'attività in una o in un numero ridotto di abitazioni e le persone addette all'assistenza non corrono alcun rischio imprenditoriale. Il rapporto di assistenza soddisfa le condizioni generali degli articoli 319 segg. CO e di conseguenza vengono applicate le norme del diritto del contratto di lavoro.

¹⁹ Decisione del TF 2C_356/2012 dell'11 febbraio 2013.

²⁰ Sentenza del 1° marzo 2012.

3.2 Condizioni di lavoro

Questo paragrafo è volto a illustrare le condizioni di lavoro principali, senza pretese di completezza. Queste considerazioni sono tratte in larga misura dal lavoro preparatorio di Medici²¹.

3.2.1 Durata del lavoro e del riposo

a) Inapplicabilità della Legge sul lavoro (LL)

Ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lett. g LL, le economie domestiche private sono escluse dal campo di applicazione della legge sul lavoro. Pertanto per il personale domestico non valgono né le disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo né le prescrizioni sulla tutela della salute della LL.²² Sono applicabili unicamente le disposizioni concernenti l'età minima (cfr. art. 2, cpv. 4 LL)

Per l'esclusione attualmente vigente dal campo di applicazione, nel messaggio del Consiglio federale del 30 settembre 1960 vengono adottati i seguenti motivi: «Per convenzione i lavoratori domestici non sono contemplati dalle prescrizioni di diritto pubblico sulla protezione del lavoro. Secondo un'opinione comune e indiscussa, non sussiste l'esigenza di un loro assoggettamento alla Legge sul lavoro, senza contare che, per ovvi motivi, sarebbe difficile garantire il rispetto di tali prescrizioni. Inoltre è opportuno rilevare che, come per i lavoratori agricoli, anche per il personale domestico nella maggior parte dei Cantoni esistono particolari contratti normali di lavoro».

All'epoca la difficoltà di garantire il rispetto delle prescrizioni (controllo nelle abitazioni private) e la tutela offerta dai CNL hanno contribuito all'esclusione delle economie domestiche private dal campo di applicazione della Legge sul lavoro.

Un ulteriore motivo dell'esclusione è rappresentato dal fatto che le esigenze del personale domestico riguardanti gli orari di lavoro sono molto specifiche e diverse da caso a caso, il che complicherebbe la definizione di una normativa unitaria in questo ambito. Per ragioni analoghe, anche gli assistenti e gli educatori impiegati in istituti sono stati esclusi dal campo di applicazione delle prescrizioni in materia di durata del lavoro e del riposo (art. 3 lett. e LL).

Questa esclusione vale anche nei casi in cui un fornitore di personale a prestito metta a disposizione di una famiglia un lavoratore, il destinatario dei servizi detenga il diritto di impartire istruzioni e abbia luogo un'integrazione del lavoratore nell'economia domestica privata. Per valutare se un rapporto di lavoro rientra nel campo di applicazione della Legge sul lavoro è determinante l'impresa acquisitrice. Come rilevato in precedenza, le economie domestiche private ne sono escluse (cfr. nota a piè di pagina).

b) Tutela limitata attraverso i contratti normali di lavoro (CNL) cantonali

L'articolo 359 capoverso 2 CO prescrive ai Cantoni di emettere contratti normali di lavoro (CNL) per il personale domestico, nei quali è stabilita la durata del lavoro e del riposo. Salvo diverso accordo tra il datore di lavoro e il lavoratore, il CNL si applica direttamente al singolo rapporto di lavoro in un determinato settore (art. 360 cpv. 1 CO). Nel contratto individuale di lavoro è quindi possibile derogare, anche a scapito dei lavoratori, alle condizioni di lavoro stabilite dal CNL. Pertanto la tutela dei lavoratori è limitata. Il CNL può stabilire l'obbligo della forma scritta per le clausole deroganti alle sue disposizioni (art. 360 cpv. 2 CO). Spesso nei

²¹ Medici, 2011.

²² Diverso è il caso in cui non si tratti di personale domestico (persone assunte da famiglie su base privata), bensì dell'erogazione di un servizio temporaneo in numerose abitazioni private, in cui la facoltà di impartire istruzioni sulle ore di lavoro, ecc. spetta chiaramente all'azienda incaricata e non al destinatario dei servizi. Un esempio è fornito dal servizio di assistenza domiciliare erogato da Spitex. Questo caso rientra nel campo di applicazione della LL (per Spitex cfr. disposizioni speciali dell'art. 17 dell'OLL 2). In certi casi possono sorgere problemi di delimitazione.

CNL cantonali per i lavoratori domestici le disposizioni sul lavoro notturno e sul servizio di guardia sono assenti o poco dettagliate.

c) Durata del lavoro e del riposo ai sensi del CO

Il Codice delle obbligazioni contiene solo poche disposizioni concrete sulla durata del lavoro e del riposo. La giurisprudenza ha elaborato alcune norme riguardanti l'orario di lavoro.

Ai sensi dell'articolo 329 capoverso 1 CO, il datore di lavoro deve concedere al lavoratore un giorno libero alla settimana. Pertanto in quel giorno il lavoratore domestico non deve svolgere alcuna attività lavorativa. Non è ammessa una compensazione finanziaria del giorno libero. Ai sensi dell'articolo 329 capoverso 2 CO è possibile rinunciare in via eccezionale a questo diritto, purché il giorno libero venga suddiviso in due mezze giornate libere oppure, in caso di un periodo di lavoro continuato di diverse settimane, i giorni liberi vengano concessi consecutivamente. Tuttavia, in base alla volontà del legislatore, tale eccezione è ammessa solo se sussistono condizioni particolari, previo consenso del lavoratore. Come esempio il Parlamento ha citato esplicitamente il settore dell'economia domestica privata²³. Pertanto l'attuale prassi di concedere una serie di giorni liberi consecutivi (in genere da 2 a 4) dopo alcune settimane di lavoro continuato potrebbe essere conforme alle disposizioni vincolanti del diritto del lavoro. Queste ultime prevedono inoltre il diritto del lavoratore alle ore e ai giorni liberi usuali e, se il contratto è disdetto, al tempo necessario per cercare un nuovo posto di lavoro (art. 329 cpv. 3 CO).

L'articolo 329a CO prescrive una vacanza pagata di almeno quattro settimane per ogni anno di lavoro (cinque settimane per i lavoratori fino ai 20 anni). Per la durata del rapporto di lavoro la vacanza non può essere monetizzata, poiché la concessione del tempo libero è obbligatoria.

Secondo il Tribunale federale, le ore in cui un lavoratore è disponibile sul posto di lavoro per un eventuale intervento sono ore di lavoro e quindi devono essere retribuite come tali²⁴. Sono ammessi accordi contrattuali deroganti a tale disposizione. In base al Tribunale federale, vengono inoltre considerate di lavoro le ore in cui il lavoratore è reperibile ma non deve trovarsi sul posto di lavoro. Tuttavia la retribuzione della reperibilità non deve essere uguale a quella dell'attività principale²⁵. Se il compenso non è stato stabilito a livello contrattuale, il datore di lavoro deve pagare al lavoratore l'importo usuale. Qualora non vi sia una prassi definita, il giudice decide secondo equità. Tuttavia il Tribunale federale ha stabilito che il lavoratore reperibile non può essere considerato senza lavoro e restare dunque senza retribuzione²⁶. Inoltre una retribuzione palesemente sproporzionata rispetto alla prestazione, che sfrutti la debolezza del lavoratore, contravviene all'articolo 21 CO e all'articolo 157 CP²⁷. Condizioni di lavoro insostenibili possono anche costituire una violazione dei diritti della personalità (per ulteriori dettagli cfr. 3.2.2, a).

Nella sentenza del 9 agosto 2010, il Tribunale del lavoro di Zurigo ha stabilito che la presenza 24 ore al giorno della badante non può essere considerata come orario di lavoro retribuibile a prezzo pieno²⁸. Una parte della presenza è stata qualificata come servizio di picchetto notturno e quindi non come orario di lavoro effettivo. Inoltre non è stata rilevata un'eccessiva restrizione della libertà. È necessario notare che lo stipendio era elevato (6380 franchi al mese) ed erano

²³ DE 1969 N 776.

²⁴ DTF 124 III 249, E. 3.

²⁵ DTF 124 III 249, E. 3.

²⁶ DTF 125 III 65.

²⁷ ad es. DTF 130 IV 106.

²⁸ TL, AN080423 del 9 agosto 2010 nelle decisioni del Tribunale del lavoro di Zurigo del 2010.

stati accordati una quantità di tempo libero adeguata (un giorno alla settimana e 2 fine settimana al mese) e un diritto di recesso in qualsiasi momento. In questo caso il tribunale è giunto alla conclusione che il contratto di lavoro non era contrario alla moralità e non sussisteva una lesione della personalità, la quale avrebbe giustificato la concessione di una riparazione²⁹.

Sebbene l'attuale prassi riguardante il CO non vieti lo svolgimento di un'attività 24 ore al giorno, devono essere osservate in particolare le norme riguardanti il tempo libero, le vacanze e lo stipendio, che devono soddisfare le disposizioni sulla protezione della personalità ed essere valutati caso per caso (cfr. 3.2.2, a).

3.2.2 Ulteriori disposizioni del contratto di lavoro

Le disposizioni generali del CO in materia di diritto del contratto di lavoro forniscono alcuni punti di riferimento per gli argomenti illustrati qui di seguito.

a) Protezione della personalità

Il datore di lavoro è tenuto a proteggere la personalità del lavoratore. L'obbligo di assistenza comprende anche la tutela della salute del lavoratore. L'articolo 328 CO non può essere escluso dalle parti contrattuali e si applica senza restrizioni al personale domestico.

Una retribuzione molto bassa, orari di lavoro eccessivi senza libertà di scegliere il luogo di soggiorno e la mancanza di tempo libero e ore di riposo rappresentano una violazione dei diritti della personalità (art. 328 cpv. 1 CO). Il Tribunale federale ha deciso che una famiglia aveva violato l'obbligo di assistenza nei confronti di una giovane bambinaia portoghese, poiché l'aveva assunta per oltre un anno in condizioni di semischiavitù (13 ore di lavoro al giorno, nessun giorno libero o di vacanza nell'arco di 13 mesi, nessun contatto con il mondo esterno, alloggio nella stanza dei figli, nessuna retribuzione) e ha concesso a quest'ultima una riparazione³⁰. Anche in un altro caso riguardante l'economia domestica il Tribunale federale ha stabilito una violazione dell'obbligo di assistenza, poiché il datore di lavoro aveva richiesto al personale domestico di pulire le armi della sua collezione, senza avvertirli che una parte di esse era carica. In questo caso il datore di lavoro è stato condannato al pagamento di un indennizzo a titolo di riparazione, poiché un'arma aveva arrecato alla dipendente gravi ferite, causando l'invalidità della stessa. La violazione dell'obbligo di assistenza da parte del datore di lavoro può essere determinata solo caso per caso. Tuttavia in alcune circostanze può costituire una violazione della protezione della personalità, ai sensi dell'articolo 27 CC e dell'articolo 328 CO, la richiesta al lavoratore di essere sempre reperibile.

Se il lavoratore domestico convive con il datore di lavoro, oltre all'obbligo di assistenza, quest'ultimo ha altri obblighi vincolanti a tutela del lavoratore (art. 328a CO). Esso è tenuto a garantire al lavoratore un vitto sufficiente e un alloggio irreprensibile. Il vitto deve essere proporzionato alla salute e all'età del lavoratore nonché al tipo e alla gravosità dell'attività lavorativa. Anche l'alloggio dipende dalle circostanze di ogni singolo caso e comprende sempre l'accesso agli impianti sanitari. Tuttavia la disposizione del CO non prevede in ogni caso il diritto a una camera singola. Inoltre, in caso di impedimento del lavoratore per malattia o infortunio, il datore di lavoro è tenuto a garantire cure e trattamenti medici. La perdita di salario a causa di infortunio viene compensata dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni. La stipula di un'assicurazione volta a compensare la perdita di salario in caso di malattia non è obbligatoria in Svizzera.

²⁹ Casi in cui è stata determinata una lesione della personalità, cfr.: capitolo 3.2.2,a).

³⁰ Decisione TF 4P.32/2004 del 23 aprile 2004.

b) Maternità

Ai sensi dell'articolo 329f CO, le lavoratrici domestiche hanno diritto a un congedo di maternità di almeno 14 settimane, che deve essere preso subito dopo il parto. Tuttavia non sono tenute ad avvalersene e possono rinunciare a tale diritto, ma non anticipatamente. Poiché la Legge sul lavoro non è applicabile al personale domestico, non vale neanche il divieto di lavorare nelle otto settimane successive al parto. La retribuzione del congedo di maternità avviene in base all'indennità di maternità o (se i requisiti non sono soddisfatti) alle disposizioni generali in materia di versamento del salario in caso di malattia.

c) Termine di preavviso

I rapporti di lavoro a durata determinata cessano alla scadenza senza necessità di disdetta (art. 334 CO). La scadenza del contratto a tempo determinato deve essere prevedibile. Poiché la data del decesso non è prevedibile, la scadenza non può dipendere dal decesso della persona assistita. Un tale contratto sarebbe da considerarsi a tempo indeterminato. Se il rapporto di lavoro a durata determinata continua dopo la scadenza pattuita, viene convertito automaticamente in un rapporto a tempo indeterminato. Per il lavoro temporaneo l'articolo 19 capoverso 4 LC prevede termini di preavviso molto brevi: almeno due giorni durante i primi tre mesi di impiego ininterrotto e almeno sette giorni dal quarto al sesto mese compreso.

3.2.3 Protezione dipendente dalla durata del rapporto di lavoro

In linea generale le disposizioni in materia di protezione degli articoli 319 segg. CO sono applicabili a prescindere dalla durata del rapporto di lavoro. Tuttavia sussistono due eccezioni sostanziali a questo principio: l'articolo 324a CO, che prevede l'obbligo di versamento del salario da parte del datore di lavoro in caso di impedimento del lavoratore, e l'articolo 336c CO, riguardante la disdetta in tempo inopportuno. Queste due disposizioni sono applicabili solo se il rapporto di lavoro è durato o è stato stipulato per più di tre mesi (art. 324a cpv. 1 CO) o se il tempo di prova è scaduto (art. 336c CO). In certe disposizioni l'estensione della protezione dipende dagli anni di servizio, affinché sia limitata in caso di un breve periodo di assunzione. Ne è un esempio l'obbligo di versamento del salario da parte del datore di lavoro in caso di impedimento del lavoratore che, ai sensi dell'articolo 324a capoverso 2 CO, dipende dalla durata del rapporto di lavoro. Anche il termine di preavviso aumenta alla scadenza del periodo di prova e a seconda degli anni di servizio (artt. 335b e 335c CO).

Poiché spesso le migranti pendolari hanno rapporti di lavoro molto brevi, può succedere che tali disposizioni non siano applicabili. È necessario prendere in considerazione la questione dei cosiddetti contratti di lavoro a catena, che in certi casi devono essere riqualificati in contratti di lavoro a tempo indeterminato. Un contratto di lavoro a catena è una successione di contratti di lavoro a tempo determinato. Questa successione di contratti è vietata se non sussiste un motivo oggettivo o se è volta ad aggirare le disposizioni sulla tutela dal licenziamento o altri diritti vincolanti in materia di protezione del lavoratore. Nel caso dei contratti di lavoro a catena illeciti, valgono comunque le prescrizioni sul licenziamento e le altre disposizioni vincolanti a tutela dei lavoratori, la cui applicazione dipende dalla durata del contratto di lavoro. Se i periodi di impiego sono intervallati da interruzioni, può risultare difficile distinguere tra la continuazione dello stesso contratto di lavoro e la conclusione di un nuovo contratto. Nel caso specifico sono determinanti in particolare la durata delle interruzioni e la volontà delle parti contrattuali. Nel caso dei lavoratori domestici, che tornano nel loro paese d'origine per un breve periodo e poi riprendono a lavorare presso la stessa abitazione, è previsto un unico contratto a tempo indeterminato.

3.2.4 Salario minimo

Per la prima volta, il 1° gennaio 2011, è entrato in vigore a livello federale un contratto normale di lavoro (CNL personale domestico)³¹ contenente i salari minimi, che il 13 novembre 2013 è stato prorogato fino alla fine del 2016. Esso regola il salario minimo dei lavoratori impiegati nelle economie domestiche private e si applica in tutta la Svizzera, eccetto nel Cantone di Ginevra, che aveva già introdotto un salario minimo per il personale domestico.

Fino alla fine del 2016 è in vigore un salario minimo nazionale per le quattro seguenti categorie salariali:

- lavoratori non qualificati: 18.55 franchi all'ora;
- lavoratori non qualificati con almeno quattro anni di esperienza professionale nell'economia domestica: 20.35 franchi all'ora;
- lavoratori qualificati in possesso di un attestato federale di capacità (AFC): 22.40 franchi all'ora;
- lavoratori qualificati in possesso di un certificato federale di formazione pratica (CFP): 20.35 franchi all'ora.

Il 1° gennaio 2012 è stata dichiarata l'obbligatorietà generale del contratto collettivo di lavoro per il personale a prestito (decreto che conferisce l'obbligatorietà generale al CCL PP). In determinati casi, le aziende di assistenza che mettono a disposizione delle economie domestiche i loro dipendenti, nel quadro della fornitura di personale a prestito, rientrano nell'ambito di applicazione di questo contratto, in particolare quando il totale delle retribuzioni relativo al personale a prestito è di almeno 1,2 milioni di franchi all'anno.

Anche l'articolo 20 del CCL che conferisce l'obbligatorietà generale al CCL PP disciplina i salari minimi. Devono essere rispettati i seguenti salari minimi soggetti all'AVS:

lavoratori non qualificati: 39'000 franchi/anno o 3000 franchi/mese x 13 o
16.46 franchi/ora (salario di base)

lavoratori non qualificati
salario elevato: 41'600 franchi/anno o 3200 franchi/mese x 13 o
17.56 franchi/ora (salario di base)

lavoratori qualificati: 52'000 franchi/anno o 4000 franchi/mese x 13 o
21.95 franchi/ora (salario di base)

lavoratori qualificati
salario elevato: 55'900 franchi/anno o 4300 franchi/mese x 13 o
23.59 franchi/ora (salario di base)

Per zone a salario elevato si intendono gli agglomerati di Berna, Basilea e Zurigo e la regione del Lemano.

Nelle zone di frontiera del Ticino e del Giura occidentale, durante il primo anno di contratto il salario minimo di 39'000 franchi per i lavoratori non qualificati può essere ridotto del 10% e nel secondo anno del 5%. Dopo il secondo anno questa regola transitoria decade.

³¹ Ordinanza sul contratto normale di lavoro per il personale domestico, RS 221.215.329.4

3.2.5 Assicurazioni sociali

Tra le assicurazioni sociali svizzere rientrano l'assicurazione vecchiaia e superstiti, l'assicurazione per l'invalidità, l'indennità di perdita di guadagno, la previdenza professionale, l'assicurazione contro la disoccupazione, l'assicurazione malattie e l'assicurazione infortuni. Non è possibile adottare misure speciali in materia di assicurazioni sociali a favore delle badanti straniere, poiché la maggior parte delle norme per l'assoggettamento alle assicurazioni sociali si basa su convenzioni internazionali di sicurezza sociale e, per i cittadini dell'UE, sull'accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE. L'assoggettamento alle assicurazioni sociali e l'obbligo di pagare i contributi a esso connesso devono essere stabiliti caso per caso sulla base della fattispecie concreta e delle norme nazionali e internazionali applicabili.

4 Normative estere

Per avere un'idea più precisa delle normative estere riguardanti il tema in questione e acquisire conoscenze per un'eventuale normativa in Svizzera, è stato preparato un breve questionario. Sono giunte risposte dall'Austria, dalla Germania, dal Liechtenstein, dalla Spagna, dalla Repubblica Ceca, dall'Italia e dal Portogallo. In nessuno di questi paesi sembra esistere una normativa che soddisfi pienamente i criteri definiti dal gruppo di lavoro. Sono stati inoltre forniti suggerimenti specifici in parte integrati da informazioni provenienti da ricerche su internet. Non sono state riportate le risposte complete.

4.1 Germania

La situazione in Germania è analoga a quella in Svizzera. In entrambi i paesi non esiste una legge specifica per le persone che forniscono servizi di cura e assistenza nelle economie domestiche. A causa della convivenza con la persona assistita (§ 18 cpv. 1 n. 3 dell'ArbZG), le lavoratrici sono escluse dall'ambito di applicazione della legge sull'orario di lavoro (Arbeitszeitgesetz, ArbZG). Tuttavia è applicabile la norma generale di tutela contrattuale (§ 618 cpv. 2 del BGB, codice civile tedesco). In base a questa norma, in caso di convivenza del dipendente con il destinatario dei servizi, quest'ultimo deve adottare le misure in materia di vitto, alloggio e ore di lavoro e di riposo adeguate alla salute, alla moralità e alla religione del dipendente³².

In base all'ArbZG, il servizio di permanenza obbligatoria e quello di guardia vengono considerati a tutti gli effetti come tempo di lavoro. L'inapplicabilità dell'ordinanza concernente le condizioni del lavoro di assistenza (Pflegearbeitsbedingungenverordnung, PflegeArbbV) è dovuta al fatto che il lavoro nell'economia domestica privata è finalizzato al soddisfacimento di un'esigenza personale e non è un'attività svolta in un'azienda o un settore operativo indipendente. Per lo stesso motivo non è applicabile neanche il salario minimo definito da tale ordinanza. Tuttavia dal 1° gennaio 2015 verrà introdotto un salario minimo legale generale di 8.50 euro, applicabile anche al personale domestico. Come tutte le controversie in materia civile, le controversie riguardanti il diritto del lavoro vengono sottoposte a un tribunale (tribunale del lavoro). I lavoratori iscritti alle organizzazioni sindacali possono beneficiare della tutela giuridica dei sindacati. L'ambito di competenza delle autorità preposte alla tutela dei lavoratori è limitato all'attuazione della legge sull'orario di lavoro.

4.2 Austria

In Austria è stato adottato un intero pacchetto di misure con l'obiettivo di garantire la legittimità, la sostenibilità e la qualità dell'assistenza 24 ore su 24. Per integrare la legge generale sul personale domestico (Hausgehilfen- und Hausangestelltengesetz), dal 2007 è stata emanata una legge specifica sull'assistenza domiciliare (Hausbetreuungsgesetz), che regola l'assistenza delle persone nelle abitazioni private. Inoltre è stata introdotta una sovvenzione statale

³² Il contenuto di questa disposizione è analogo a quello dell'art. 328a CO.

per attenuare le conseguenze finanziarie della legalizzazione: accanto all'assegno per il finanziamento dei servizi di assistenza (sia domiciliare sia presso strutture specializzate), proveniente dal gettito fiscale e indipendente dal reddito, viene concesso un sussidio per l'assistenza 24 ore su 24. Hanno diritto a questo sussidio le persone con livello di assegno assistenziale 3 o superiore, le quali necessitano di un'assistenza costante. Esso varia in base al numero di persone addette all'assistenza (1 o 2) e al tipo di lavoro (autonomo o subordinato): sono previsti mensilmente 550 euro per un lavoratore autonomo e 275 euro per un lavoratore subordinato, e rispettivamente 1100 e 550 euro nel caso di due lavoratori. Per garantire un'assistenza di una certa qualità, la concessione del sussidio dipende dal livello di formazione delle persone addette all'assistenza. Inoltre l'Austria ha istituzionalizzato un sistema generale di controllo della qualità nell'ambito dell'assistenza domiciliare, che comprende anche i servizi di assistenza 24 ore su 24.

La legge sull'assistenza domiciliare disciplina le condizioni di lavoro delle persone assunte come dipendenti nelle abitazioni. Tuttavia in Austria, nel settore dei servizi di assistenza, vi è un numero elevato di lavoratori autonomi. La possibilità di esercitare la libera professione in questo settore è prevista espressamente, al contrario della Svizzera, dove di norma viene negata. L'orario di lavoro e il compenso possono essere concordati liberamente con i lavoratori autonomi addetti all'assistenza; pertanto le restrizioni descritte di seguito non sono applicabili.

L'applicabilità della legge sull'assistenza domiciliare è legata al soddisfacimento di alcuni requisiti, in particolare il raggiungimento di un determinato livello assistenziale e il diritto a un assegno assistenziale a esso correlato. In merito alla durata del lavoro e del riposo, la legge sull'assistenza domiciliare prevede quanto segue: deve essere effettuata una compensazione tra giorni di lavoro e giorni liberi, concedendo un numero di giorni liberi consecutivi pari a quello di giorni di lavoro continuato (per un massimo di 14 giorni). Un'altra disposizione interessante prevede la concessione di 3 ore libere effettive al giorno e la possibilità di svolgere un servizio di permanenza nelle restanti 21 ore. Questa disposizione è valida solo se gli interventi effettivi vengono svolti al massimo nell'arco di undici ore al giorno. Oltre alle disposizioni sugli orari di lavoro, ai lavoratori rientranti nell'ambito di applicazione della legge sull'assistenza domiciliare sono applicabili anche le norme generali per il personale domestico (legge sul personale domestico).

Per i lavoratori secondo la legge sull'assistenza domiciliare si applicano i salari minimi per il personale domestico. Se il vitto e l'alloggio sono garantiti dal datore di lavoro, dal primo al quinto anno di lavoro le persone addette all'assistenza di anziani e malati³³ devono percepire un salario minimo lordo di 1262.40 euro per 238 ore di lavoro. A partire dal sesto anno di lavoro è previsto un salario minimo di 1371 euro e dall'undicesimo di 1633 euro. Il datore di lavoro è tenuto a pagare un'indennità mensile di 485 euro se, accanto all'assistenza diurna, viene richiesta e concordata anche un'assistenza notturna tra le 22 e le 6.

Per la violazione di singole disposizioni regolante la durata del lavoro e del riposo sono previste sanzioni (contravvenzioni, pena pecuniaria fino a 218 euro) imposte dalle autorità amministrative distrettuali. L'ispettorato del lavoro non effettua controlli nelle abitazioni private. Tuttavia i lavoratori o i sindacati possono sporgere denuncia.

4.3 Suggerimenti da altri paesi

In Spagna la durata massima della settimana lavorativa per il personale domestico è di 40 ore. Tuttavia le parti possono concordare un tempo di presenza supplementare. I lavoratori hanno diritto a 30 giorni liberi all'anno. Il salario minimo generale di 645.30 euro al mese si applica

³³ Accanto alla categoria «personale di assistenza per anziani e malati», sono previste tariffe distinte per gli «infermieri diplomati».

anche a questi rapporti di lavoro. I controlli nelle abitazioni possono essere effettuati solo previa autorizzazione giudiziaria.

In Italia la durata massima della settimana lavorativa e i salari per il personale domestico sono disciplinati in un contratto di lavoro collettivo nazionale. Per i lavoratori conviventi con la persona assistita è previsto un orario di lavoro massimo di 54 ore e un periodo di riposo settimanale di 36 ore. Per le ore di presenza, non essendo considerate ore di lavoro, è previsto il pagamento di un'indennità. Non è possibile effettuare controlli nelle abitazioni.

Anche in Portogallo le ore di presenza non sono conteggiate come ore di lavoro. Nell'orario di lavoro massimo settimanale vengono considerate solo le ore di lavoro effettive.

Nella Repubblica Ceca non esistono disposizioni specifiche per il personale domestico, pertanto vengono applicate le disposizioni generali. È stata rilevata un'urgente necessità di regolamentazione nell'ambito della tutela degli anziani assistiti.

In Liechtenstein si applica un contratto normale di lavoro per il personale domestico, che tuttavia è derogabile mediante accordo tra le parti. In questo settore è consentita anche la libera professione. Per i lavoratori autonomi non sussistono direttive riguardanti gli orari di lavoro o il compenso. Anche la normativa generale in materia di contratti di lavoro non stabilisce la durata massima della giornata lavorativa.

5 Conclusione e possibili soluzioni

5.1 Conclusione

Dalle considerazioni precedenti emerge che le badanti, le quali devono assistere da sole una persona anziana, in talune circostanze possono trovarsi a sostenere un considerevole carico di lavoro, che può mettere a repentaglio la loro salute. Al contempo, per questa categoria professionale mancano chiare e specifiche disposizioni giuridiche riguardanti questioni centrali quali la limitazione dell'orario di lavoro, le eccessive responsabilità, la situazione contrattuale precaria e la carenza della sfera privata. Se ne può dedurre che è necessaria una migliore regolamentazione delle condizioni di lavoro delle badanti, al fine di garantire la tutela delle stesse e la certezza del diritto alle economie domestiche private.

5.2 Osservazioni preliminari per la scelta della soluzione

È opportuno premettere che in linea generale è necessario proteggere la salute di tutti i lavoratori. Ne consegue che una regolamentazione statale dei rapporti di lavoro oggetto del presente rapporto non può consentire un'assistenza di 24 ore al giorno da parte di un'unica persona, poiché spesso si tratterebbe di un onere eccessivo. Le badanti necessitano di pause senza servizio di guardia per potersi riposare adeguatamente. Spesso il lavoro comporta anche uno sforzo fisico elevato, soprattutto quando la persona assistita ha una mobilità limitata. Inoltre necessitano di mezze giornate libere durante la settimana per curare i contatti personali al di fuori dell'ambito nel quale vivono e lavorano. Questo aspetto è fondamentale in considerazione del fatto che molte di queste lavoratrici sono lontane dalle loro famiglie. Tale situazione è già di per sé gravosa a livello psicologico.

Nello sviluppo delle possibili soluzioni si è partiti dalle seguenti premesse:

a) in linea di principio, la possibilità in Svizzera di ricorrere alle migranti pendolari per l'assistenza domiciliare degli anziani dovrebbe essere mantenuta, poiché si tratta di un modello sempre più diffuso, che generalmente presenta vantaggi per tutte le parti coinvolte;

b) le persone coinvolte devono potere scegliere liberamente se ricorrere a lavoratori svizzeri o stranieri per l'assistenza. Non deve essere privilegiata una soluzione a scapito dell'altra;

c) deve essere garantita l'applicabilità delle condizioni di lavoro. Per ogni soluzione verrà quindi illustrato brevemente come si intende regolarne l'applicazione;

A livello di costi le soluzioni proposte comportano conseguenze differenti non solo per le parti in causa, ma probabilmente anche per il settore socio-sanitario. Il DEFR, pertanto, presenterà entro la metà del 2016 una stima dei costi per la regolamentazione delle soluzioni delineate. Inoltre, in collaborazione con il DFI e il DFGP, i Cantoni, le parti sociali e le organizzazioni che rappresentano i diretti interessati discuteranno possibili soluzioni e sottoporranno proposte concrete al Consiglio federale entro la fine del 2016.

5.3 Creazione di una nuova ordinanza concernente la legge sul lavoro

Analogamente all'ordinanza redatta per il personale domestico dei diplomatici³⁴, anche per le badanti potrebbe essere trovata una soluzione adeguata per questa problematica, regolando in particolare la questione dell'alloggio o del periodo di riposo³⁵. A tal fine sarebbe necessario creare prima un nuovo fondamento giuridico nella Legge sul lavoro, che conferirebbe al Consiglio federale la competenza di disciplinare, in un'ordinanza emessa dallo stesso, le norme sulla salute del personale addetto all'assistenza domiciliare. Tuttavia, sulla base di una tale delega delle competenze, non sarebbe possibile regolare anche la questione del salario. Tale regolamentazione dovrebbe essere inoltre coordinata con il mandato che la legge assegna ai Cantoni, ai sensi dell'art. 359 CO, di elaborare i contratti normali di lavoro per i lavoratori domestici.

In linea di principio l'applicazione sarebbe di competenza degli Ispettorati cantonali del lavoro, a meno che nella norma di delega non venga assegnata a un altro ufficio o istanza.

³⁴ Ordinanza sui domestici privati (ODPr); RS 192.126.

³⁵ **Art. 30 Condizioni di vitto e alloggio del domestico privato** ODPr:

¹ Il domestico privato ha diritto, presso il domicilio del suo datore di lavoro, a una camera personale. Tale camera deve:

- a. rispondere alle esigenze in materia d'igiene;
- b. poter essere chiusa a chiave;
- c. essere ben illuminata sia da luce naturale sia da luce artificiale;
- d. essere ben riscaldata e aerata;
- e. essere dotata dei mobili necessari quali un letto, un armadio per i vestiti chiudibile a chiave, una sedia e un tavolo.

² Il domestico privato deve poter usufruire di impianti sanitari adeguati.

³ Egli ha diritto a un nutrimento sano e in quantità sufficiente e a tre pasti al giorno (mattino, mezzogiorno e sera).

Art. 47 Riposo settimanale

¹ Il domestico privato deve beneficiare di un giorno intero di congedo alla settimana. Tale giorno è di regola la domenica. Il domestico privato e il datore di lavoro possono convenire un altro giorno mediante un'esplicita disposizione del contratto di lavoro.

² Il domestico privato deve beneficiare, inoltre, di una mezza giornata feriale di congedo alla settimana. Se la mezza giornata di congedo gli è accordata il mattino, il domestico privato riprende il suo lavoro alle ore 13. Se la mezza giornata di congedo inizia dopo le ore 13, il domestico privato non deve riprendere il servizio la sera.

³ Il domestico privato ha diritto alle prestazioni di vitto in natura durante i suoi giorni di congedo. Se non consuma i pasti presso il datore di lavoro, quest'ultimo deve sostituire tali prestazioni con un'indennità di vitto calcolata al minimo secondo le tariffe previste nell'articolo 11 OAVS18 al fine di stabilire il salario determinante secondo l'assicurazione vecchiaia e superstiti.

⁴ Il riposo settimanale deve imperativamente essere concesso ogni settimana dal datore di lavoro. Esso non può essere riportato alla settimana successiva, neanche con il consenso del domestico privato.

⁵ Il datore di lavoro accorda inoltre al domestico privato i congedi pagati usuali, per esempio quando il domestico privato deve andare dal medico o dal dentista.

5.4 Servizio di assistenza CCL

Oggigiorno vi è la mancanza di un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale, che disciplini in modo vincolante le questioni in sospeso delle aziende/economie domestiche private. Tuttavia il 26 maggio 2014 l'associazione «Zu Hause leben» (Vivere a casa) e il sindacato Unia hanno approvato un contratto collettivo di lavoro per l'assistenza privata non medica nella Svizzera tedesca³⁶, che fornisce risposte a una serie di domande sollevate. Questo contratto collettivo, tuttavia, non può essere dichiarato di obbligatorietà generale perché l'associazione «Zu Hause leben» non soddisfa ancora i requisiti (rappresentanza del 50% dei datori di lavoro in questo settore).

Per i cosiddetti «live-in» si applicano in linea generale le prescrizioni in materia di durata del lavoro e del riposo della Legge sul lavoro. Tuttavia, se l'assistenza nelle economie domestiche private non può essere garantita nel rispetto di queste disposizioni, i datori di lavoro sono tenuti ad adottare misure adeguate per sgravare il o i lavoratori. Inoltre sono tenuti a verificare a intervalli regolari se l'assistenza prestata da un lavoratore in base al modello di lavoro «live-in» è ancora possibile e consentita.

Questo CCL rappresenta un importante passo nella direzione giusta e dimostra la palese necessità di intervenire. Tuttavia è valido solo per le aziende a esso assoggettate. Nel caso di un CCL di obbligatorietà generale, spetterebbe a una commissione paritetica monitorare l'applicazione delle condizioni di lavoro in esso stabilite.

5.5 Rafforzamento dei CNL cantonali in essere o creazione di un contratto normale di lavoro nazionale contenente disposizioni vincolanti

Lo strumento del contratto normale di lavoro si è già dimostrato efficace in diversi casi per disciplinare determinati rapporti di lavoro. Esso dovrebbe regolare l'indennità per il tempo di presenza, l'obbligo di registrazione della durata del lavoro, i principi della durata del lavoro e del riposo e le altre condizioni di lavoro.

Se il campo di applicazione si estende sul territorio di più Cantoni, il Consiglio federale è competente per stabilire il contratto normale di lavoro (art. 359a CO³⁷). Attraverso un CNL federale, ai sensi dell'articolo 359a CO, potrebbe essere adottata una normativa uniforme a livello nazionale. Per migliorare la tutela dei lavoratori sarebbe sufficiente che i Cantoni rendessero obbligatori i loro CNL³⁸. Tuttavia, poiché un numero sempre più elevato di imprese di fornitura di personale a prestito operano oltre i confini cantonali, è sensato introdurre una normativa uniforme per tutta la Svizzera.

Per la stesura del CNL nazionale ci si potrebbe basare sui CNL cantonali preesistenti. Per garantire a tutti gli effetti la tutela del lavoratore, il CNL o alcune sue parti dovrebbero essere

³⁶ Comunicato stampa Unia del 3 aprile 2014.

³⁷ Art. 359a CO: «¹Se il campo d'applicazione si estende sul territorio di più Cantoni, il Consiglio federale è competente per stabilire il contratto normale di lavoro; negli altri casi, questa competenza spetta ai Cantoni.

² Prima della sua adozione, il contratto normale di lavoro dev'essere adeguatamente pubblicato con l'indicazione d'un termine, entro il quale ognuno che renda attendibile un interesse può presentare per scritto le sue osservazioni; in più, sarà chiesto il parere delle associazioni professionali o d'utilità pubblica interessate.

³ Il contratto normale di lavoro entra in vigore dopo essere stato pubblicato secondo le prescrizioni vevolevoli per le pubblicazioni ufficiali.

⁴Questa procedura si applica anche all'abrogazione e modificazione d'un contratto normale di lavoro».

³⁸ http://www.sta.be.ch/belex/d/2/222_153_22.html

dichiarate obbligatorie. In tal modo non sarebbe più possibile derogare a tali disposizioni mediante un accordo tra le parti. Per dichiarare l'obbligatorietà di singole disposizioni di un CNL sarebbe necessario adeguare l'articolo 360 CO³⁹.

Qualora venisse creato un CNL federale, sarebbe eventualmente necessario adeguare anche l'articolo 359 CO, che assegna ai Cantoni l'incarico di emettere contratti normali di lavoro per i lavoratori domestici.

Questa proposta si fonda su uno strumento già esistente. Il rispetto di un CNL vincolante viene garantito dai tribunali del lavoro di diritto privato e, per quanto riguarda la questione dello stipendio (prevenzione del dumping salariale), da ispettori cantonali del mercato del lavoro, che tuttavia finora non hanno effettuato controlli nelle abitazioni private. Non sarebbe facile assegnare a questi ispettori l'ulteriore incarico di controllare le economie domestiche private senza prendere in considerazione un contributo finanziario della Confederazione.

L'attuazione da parte dei fornitori di servizi assoggettati alla LC potrebbe essere garantita ulteriormente attraverso la revoca dell'autorizzazione e pene pecuniarie in caso di violazioni gravi e ripetute. Tuttavia con un tale modello un eventuale controllo statale del rispetto di questo CNL risulterebbe difficile.

Resterebbe applicabile il CNL per il personale domestico di durata limitata (in conformità all'art. 360a CO), contenente disposizioni sui salari minimi. Non è attualmente possibile estendere il CNL ad altre questioni riguardanti le condizioni di lavoro. In qualità di strumento delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, questi CNL possono regolare solo i salari minimi. Inoltre, ai sensi dell'articolo 360a CO, l'emanazione di un CNL è subordinata al rispetto di requisiti rigorosi, come la constatazione di offerte abusive e ripetute di salari inferiori a quelli usuali in un determinato settore o professione. L'emanazione di un CNL avviene solo su richiesta della Commissione tripartita competente (CT). L'estensione del campo di applicazione materiale dell'articolo 360a CO alla durata del lavoro e del riposo comporterebbe la constatazione da parte della CT di offerte abusive e ripetute di condizioni inadeguate riguardanti gli orari di lavoro, prima che quest'ultima possa richiedere al governo l'emanazione di un CNL. Inoltre il CNL è valido solo per un periodo di tempo limitato.

5.6 Assoggettamento alla Legge sul lavoro

È stata vagliata la possibilità di estendere il campo di applicazione della Legge sul lavoro alle badanti (cfr. considerazioni di cui al precedente punto 3.2.1 a)). Questa soluzione potrebbe essere messa in atto estendendo il campo di applicazione alle economie domestiche private. In tal modo tutti i lavoratori domestici (quindi anche i giardinieri, gli autisti, ecc.) dovrebbero sottostare a tali norme. In alternativa il campo di applicazione potrebbe essere esteso solo alla fornitura di servizi di assistenza (a prescindere che si tratti di bambini, anziani o malati) oppure solo alle persone che vengono assunte in un'economia domestica privata attraverso agenzie di collocamento e personale a prestito, ma questa soluzione comporterebbe una disparità di trattamento in situazioni analoghe difficilmente giustificabile. Sarebbe necessario un fondamento giuridico formale o almeno una norma di delega nella Legge sul lavoro, che conferirebbe al Consiglio federale l'autorità di definire i lavoratori domestici ai quali applicare la Legge sul lavoro.

Attraverso questa soluzione la durata del lavoro e del riposo sarebbe chiaramente disciplinata, verrebbero applicate le disposizioni di maternità e l'esecuzione sarebbe garantita dagli Ispettorati cantonali del lavoro.

³⁹Art. 360 CO: «¹Salvo diverso accordo, le disposizioni del contratto normale si applicano direttamente ai rapporti di lavoro che gli sottostanno.

² Il contratto normale di lavoro può stabilire che clausole deroganti a singole sue disposizioni sono valide soltanto nella forma scritta».

Le disposizioni attualmente vigenti in materia di durata del lavoro e del riposo della Legge sul lavoro non consentono un'assistenza di 24 ore su 24 da parte di un'unica persona. Ai sensi delle disposizioni della Legge sul lavoro, il servizio di picchetto prestato in un'azienda è considerato tempo di lavoro (art. 15 OLL 1). Nell'arco di quattro settimane il lavoratore può prestare fino a sette giorni di servizio di picchetto. Durante le due settimane successive, non può essere chiamato a prestare tale servizio. La durata massima della settimana lavorativa è di 50 ore. Se venissero applicate le stesse disposizioni vigenti per gli ospedali e le case di riposo⁴⁰, potrebbero essere svolte 12 ore di lavoro notturno, qualora fosse disponibile un luogo per coricarsi e il lavoro effettivo durasse solo poche ore. Il lavoro notturno deve essere seguito da un periodo di riposo di almeno 12 ore (art. 10 cpv. 2 OLL 2). È possibile lavorare sette giorni consecutivi (non ininterrottamente, bensì con un periodo di riposo giornaliero) se in seguito sono accordate almeno 83 ore di riposo (art. 7 cpv. 2 OLL 2). Per garantire un servizio 24 ore su 24, sarebbe necessario organizzare tre turni di otto ore in cui si alternano almeno tre o quattro persone.

Applicando le disposizioni della LL vigenti, dovrebbe essere reclutato un team di assistenza. Ciò comporterebbe un considerevole aumento dei costi, che oggi non vengono coperti dai finanziamenti pubblici. Di conseguenza molte persone non potrebbero più permettersi questi servizi. Inoltre questa soluzione si contrapporrebbe al desiderio espresso dagli anziani di avere un'unica persona di riferimento e non doversi confrontare con un intero team di assistenza. Alla luce di queste premesse, sussiste il rischio dello sviluppo di un mercato nero, poiché la domanda e l'offerta sono elevate e in continua crescita e vi è un ampio bacino di manodopera disposta a svolgere questo lavoro anche in condizioni precarie. La migrazione pendolare nell'ambito dell'assistenza continuerebbe a sussistere illegalmente e clandestinamente.

Se l'attuale prassi delle badanti, la quale prevede un'assistenza di 24 ore al giorno in parte svolta da un'unica persona, venisse sancita dalla Legge sul lavoro, vi sarebbero potenziali ripercussioni per una molteplicità di lavoratori, poiché anche altre aziende erogatrici di servizi di guardia (ad es. ospedali, ambulanze, case di riposo, Spitex) potrebbero ricorrere alla possibilità di effettuare turni di 24 ore. Anche gli educatori e i sorveglianti impiegati in istituti sono esclusi dal campo di applicazione personale della Legge sul lavoro, poiché la loro durata del lavoro e del riposo non è conforme alle condizioni stabilite dalla legge.

Anche se un organo di controllo esisterebbe già, ovverosia gli Ispettorati cantonali del lavoro, tuttavia quest'ultimi non hanno mai effettuato controlli nelle abitazioni. All'epoca questo aspetto aveva contribuito all'esclusione di tale settore dal campo di applicazione della Legge sul lavoro. Prima di prendere una decisione di principio in questo ambito, sarebbe necessario affrontare una discussione in merito alla conciliazione tra la tutela della sfera privata (abitazioni) e l'attuazione della Legge sul lavoro (abitazioni come posto di lavoro). Eventualmente il controllo potrebbe essere limitato alle aziende fornitrici di personale a prestito oppure ai casi in cui sussistono denunce concrete.

Inoltre non sarebbe facile assegnare ai Cantoni l'ulteriore incarico di controllare le economie domestiche private, senza prendere in considerazione un contributo finanziario della Confederazione, come per il lavoro nero o le misure collaterali.

⁴⁰ Cfr. Promemoria della SECO concernente l'applicazione della legge sul lavoro negli ospedali e nelle cliniche (http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00390/01897/index.html?lang=it&download=NHzLpZeg7t,Inp6I0NTU042I2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCEdX5,gmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A).

5.7 Obbligo di informazione dei datori di lavoro

Invece di adottare provvedimenti di legge ci si potrebbe limitare a obbligare i datori di lavoro a informare le proprie dipendenti sulle disposizioni vigenti e sugli strumenti giuridici per la loro attuazione. Una possibilità potrebbe essere il ricorso a una scheda informativa, redatta nella lingua materna della migrante pendolare, da allegare obbligatoriamente a ogni contratto e controfirmata dal datore di lavoro e dalla lavoratrice. Le migranti pendolari hanno di norma una buona formazione e, grazie ai brevi termini di preavviso, possono cambiare rapidamente lavoro, qualora non ritengano l'attività loro confacente.

5.8 Misure di informazione e sensibilizzazione

Non appena verrà chiarita la situazione giuridica, sarà necessario informare la popolazione e le autorità competenti. Accanto all'emanazione di norme efficaci, Human Rights Watch (2006) sottolinea la necessità di svolgere campagne di sensibilizzazione rivolte alla popolazione, adottare misure atte alla formazione dei principali referenti delle autorità esecutive e procedure adeguate per il trattamento delle querele e monitorare in modo efficiente il rispetto delle leggi.

Informazione dei clienti

L'esigenza di informazioni affidabili è stata dimostrata chiaramente nello studio di Van Holten et al. Attualmente i familiari di una persona anziana faticano a raccogliere le informazioni, senza avere la sicurezza che la loro soluzione sia conforme alla legge. Per la fornitura delle informazioni dovrebbe anche essere testata una collaborazione con i medici di famiglia, i servizi sociali ecc.

Informazione delle migranti pendolari

Anche le migranti pendolari devono essere informate in merito ai loro diritti. Devono sapere a chi rivolgersi se ad esempio sono vittime di violenza, vengono sovraccaricate, non ricevono un salario o sono sottoposte ad altre condizioni di lavoro deprecabili e dove cercare aiuto e sostegno in situazioni di cura o assistenza difficili (ad es. fase terminale della vita della persona assistita). Eventualmente si potrebbe assegnare alle ONG un incarico di supporto, istituire una linea telefonica di assistenza oppure fornire servizi di sostegno presso i punti d'incontro delle migranti pendolari.

Formazione e informazione delle autorità

Anche le autorità dovrebbero essere informate sulla nuova normativa non appena verrà adottata.

Le misure proposte devono essere attuate nell'ambito dei canali e dei mezzi finanziari preesistenti. Ove possibile è opportuno sfruttare il potenziale delle sinergie.

6 Allegato

6.1 Documenti consultati

Ahonen, E.Q., Lopez-Jacob, M.J., Vazquez, M.L., Porthé, V., Gil-Gonzalez, D., Garcia, A.M., Ruiz-Frutos, C., Benach, J., Benavides, F.G., 2010. Invisible Work, unseen Hazards: The health of Women immigrants Household service workers in Spain, *American Journal of Industrial Medicine*, vol.53, pp. 405-416.

Arbeitsvertrag CAREGiver 24h Begleitung für Arbeitnehmer/innen aus dem Ausland

CARITAS Schweiz, 2013. Care-Migration braucht faire Rahmenbedingungen; Die Positionierung der Caritas zum Verhältnis von Pendelmigration und Altenbetreuung in der Schweiz; Caritas Positionspapier_April 2013, 11p.

Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, Juin 2011. Convention no 189 concernant le travail décent des travailleuses et travailleurs domestiques, 2011. 9p.

Flückiger, Y., Ferro-Luzzi, G., Le travail domestique en Suisse. Observatoire Universitaire de l'emploi, Université de Genève. 39p.

Flückiger, Y., Ferro-Luzzi, G., Le travail domestique en Suisse. Observatoire Universitaire de l'emploi, Université de Genève. Annexes 113p.

Geiser, T., Wagner, R., 2013. Gutachten über die Qualifikation und Zulässigkeit des Arbeitsmodells von Home Instead, Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Universität St.Gallen, 51p.

Home Instead Seniorenbetreuung ; Weroba AG Anstellungsreglement für Betreuer (CAREGiver). 5p.

Höpfinger, F., Bayer-Oglesby, L., Zumbrunn, A., 2011. Pflegebedürftigkeit und Langzeitpflege im Alter: Aktualisierte Szenarien für die Schweiz. Buchreihe des Gesundheitsobservatoriums, Bern: Hans Huber, 136p.

Human Rights Watch, 2006. Swept under the rug; Abuses against domestic workers around the world, *Human Rights Watch*, vol.18, no.7, 92p.

Hungerbühler, H., Bisegger, C., 2013. Who cares? Pflege und Solidarität in der alternden Gesellschaft; *Gesundheit und Integration – Beiträge aus Theorie und Praxis*, Seismo Verlag. ISBN 978-3-03777-128-0, 312p.

Lutz, H., 2011 *The new maids; Transnational women and the care economy*, Zed Books Ltd, 230p.

Kolland, F., 2013. Demografische Alterung und ihre Herausforderung für die Gesellschaft, in Schweizerisches Rotes Kreuz (HRSG.) *Who Cares; Pflege und Solidarität in der alternden Gesellschaft*. Seismo Verlag, ISBN 978-3-03777-128-0, 308p.

Medici, G., 2011. Hauswirtschaft und Betreuung im Privathaushalt; Rechtliche Rahmenbedingungen. Stadt Zürich, VPOD/SSP, Unia, 37p.

Medina-Ramon, M., Zock, J.P., Kogevinas, M., Sunyer, J., Torralba, Y., Borrell, A., Burgos, F., Anto, J.M., 2005 Asthma, chronic bronchitis, and exposure to irritant agents in occupational domestic cleaning: a nested case-control study, *Occupational Environmental Medicine*, vol. 62, pp. 598-606

Organisation internationale du Travail, 2013. Résumé analytique Domestic workers across the world; Global and regional statistics and the extent of protection. ISBN 978-92-2-125273-3.

Schilliger, S., 2013. Transnationale Care-Arbeit: Osteuropäische Pendelmigrantinnen in Privathaushalten von Pflegebedürftigen, pp.142-161. in Schweizerisches Rotes Kreuz (HRSG.) Who Cares; Pflege und Solidarität in der alternden Gesellschaft. Seismo Verlag, ISBN 978-3-03777-128-0, 308p

SECO, Rapporto esplicativo concernente il progetto di proroga e di modifica del contratto normale di lavoro per il personale domestico, 2013.

SECO, Rapporto esplicativo concernente il progetto di contratto normale di lavoro (CNL) con salari minimi vincolanti per il personale domestico, 2010.

Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs, 2008. Travailleuses et travailleurs de l'économie domestique ; Quels sont vos droits ? 13p.

Truong, J., Schwiter, K., Berndt, C., 2012. Arbeitsmarkt Privathaushalt; Charakteristika der Unternehmen, deren Beschäftigungsstruktur und Arbeitsbedingungen. Universität Zürich, report, 26p.

Van Holten, K., Jänke, A., Bischofberger, I., 2013. Transnationale Arrangements in der häuslichen Pflege; Schlussbericht qualitatives Teilprojekt: Care-migration aus der Optik von Angehörigen und Expert/innen. Ein Kooperationsprojekt des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (OBSAN) und Careum F+E; Careum F+E, Departement Gesundheit der Kalaidos Fachhochschule. 75p.

6.2 Postulato Schmid-Federer 12.3266

Testo depositato

Il Consiglio federale è incaricato di verificare in che modo è possibile migliorare le condizioni quadro giuridiche per i migranti pendolari che svolgono servizi di assistenza presso famiglie svizzere 24 ore al giorno.

Motivazione

In Svizzera la cura degli anziani è affidata prevalentemente alla famiglia, a vicini o a conoscenti. Dato che le donne decidono sempre più spesso di lavorare, l'assistenza familiare basata essenzialmente sul loro sostegno non retribuito si sta esaurendo. Il calo di queste cure informali, la trasformazione dello stato sociale e l'accresciuto bisogno di cure ambulatoriali acquiscono ulteriormente la crisi del settore assistenziale.

La cura delle persone anziane viene sempre più spesso affidata a migranti pendolari provenienti dalla Germania o dai Paesi dell'Est Europa, che per alcune settimane o mesi vivono e lavorano in casa dell'anziano, assistendolo 24 ore su 24. Queste donne vengono reclutate da agenzie che offrono i loro servizi su Internet e il cui numero è in costante aumento.

Le condizioni quadro vigenti per questo nuovo mercato del lavoro sono vaghe, in parte carenti e non garantiscono un'adeguata protezione del lavoratore. A causa della vasta diffusione di contratti informali, diritti come l'assicurazione sociale, le indennità di vacanza o la continuazione del pagamento dello stipendio non sono sufficientemente o per nulla garantiti. In particolare, per quanto riguarda l'assistenza 24 ore su 24, le condizioni di lavoro sono a dir poco precarie. Benché secondo il Tribunale federale il servizio di guardia debba essere obbligatoriamente remunerato, le agenzie ne fanno risultare come orario di lavoro solo una minima parte. Poiché l'attività lavorativa presso le economie domestiche non rientra nel campo d'applicazione della legge sul lavoro, la durata massima vincolante del lavoro, la protezione della salute e le disposizioni speciali per madri e donne incinte non si applicano alle lavoratrici che svolgono assistenza presso le famiglie. Data la particolare configurazione dell'attività di assistenza come lavoro migrante, inoltre, non sono pertinenti neanche diverse disposizioni protettive del diritto delle obbligazioni, in quanto i contratti di lavoro vengono stipulati per periodi inferiori a tre mesi.

Alla luce della crescente domanda di personale di assistenza nelle case private è indispensabile emanare apposite condizioni quadro.

Parere del Consiglio federale del 09.05.2012

Il Consiglio federale concorda con l'autrice del postulato che il numero delle persone che lavorano presso le famiglie assistendo gli anziani è in aumento. Anch'esso considera problematico che tali lavoratori non siano tutelati dalla Legge sul lavoro e che molte disposizioni del Codice delle obbligazioni non siano applicabili a questa situazione lavorativa. Per questo, il Consiglio federale accoglie la richiesta del postulato e verificherà se e come sia possibile migliorare le condizioni di lavoro delle persone interessate.

Proposta del Consiglio federale del 09.05.2012: il Consiglio federale propone di accogliere il postulato.

Accolto il 15.06.2012 (CN).