

04.073

**Messaggio
concernente una modifica della legge federale
sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio
(Legge sul lavoro)**

del 17 novembre 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione un disegno di modifica della legge sul lavoro.

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

17 novembre 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Nella legge sul lavoro (LL) l'età limite di protezione è oggi fissata a 19 anni per i giovani lavoratori e a 20 anni per gli apprendisti. In occasione della procedura di consultazione relativa all'avamprogetto di ordinanza 5 concernente la legge sul lavoro (OLL 5, Disposizioni speciali di protezione dei giovani lavoratori), la maggioranza dei Cantoni e numerosi altri interpellati hanno chiesto che l'età di protezione venga abbassata a 18 anni sia per gli apprendisti sia per i lavoratori che non sono in formazione professionale. Un siffatto abbassamento richiede una modifica della LL. Il Consiglio federale ha pertanto indetto una procedura di consultazione su tale questione.

L'abbassamento dell'età limite di protezione a 18 anni comporta diversi vantaggi: tale età coincide infatti con la maggiore età civile e corrisponde all'età di protezione prevista dal diritto europeo e dal diritto internazionale. Il limite di 18 anni consentirebbe inoltre di prevedere misure di protezione maggiormente mirate e severe, giacché tali misure si applicherebbero a una cerchia più ristretta di lavoratori. Infine, a partire dal diciottesimo anno di età i giovani potrebbero essere impiegati alla stregua degli adulti.

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Nell'ambito delle revisioni del 1998 e del 2000 della legge del 13 marzo 1964¹ sul lavoro (LL) e delle relative ordinanze 1 e 2 si è constatato che sarebbe opportuno riunire le disposizioni concernenti la protezione dei giovani lavoratori in un'ordinanza specifica. Tali disposizioni sono attualmente contenute nell'ordinanza 1 del 10 maggio 2000² concernente la legge sul lavoro (OLL 1). Esse devono inoltre essere adeguate, poiché la revisione della LL del 1998 ha colmato una lacuna di legge introducendo una norma che consente di disciplinare mediante ordinanza l'impiego di giovani di età inferiore ai 15 anni in occasione di manifestazioni culturali, artistiche, sportive e pubblicitarie (art. 30 cpv. 2 LL). L'adeguamento è reso necessario anche dalla ratifica da parte della Svizzera di due Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), ossia la Convenzione (n. 138) del 26 giugno 1973³ concernente l'età minima di ammissione all'impiego e la Convenzione (n. 182) del 17 giugno 1999⁴ concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro e l'azione immediata volta alla loro abolizione. Tali Convenzioni vietano infatti l'impiego regolare di giovani di meno di 15 anni, il che è in contraddizione con l'articolo 55 OLL 1.

Il 19 agosto 2002 il capo del Dipartimento federale dell'economia (DFE) ha avviato la procedura di consultazione relativa all'avamprogetto di ordinanza 5 concernente la legge sul lavoro (Disposizioni speciali di protezione dei giovani lavoratori, OLL 5). La consultazione si è conclusa il 30 novembre 2002. Oltre ai Cantoni e ai partiti politici, sono state consultate le associazioni mantello dell'economia e una vasta cerchia di organizzazioni e associazioni interessate. La maggioranza dei Cantoni, dei partiti e delle associazioni ha chiesto che l'età limite di protezione, attualmente fissata a 19 e a 20 anni, sia abbassata a 18 anni. Considerati i risultati di questa prima procedura di consultazione, abbiamo deciso di chiarire la questione di principio dell'età di protezione legale prima di proseguire i lavori concernenti l'OLL 5. Giacché l'abbassamento del limite di età a 18 anni richiede una modifica legislativa, nell'autunno del 2003 abbiamo indetto una procedura di consultazione. Gli ultimi pareri sono pervenuti alla fine di febbraio del 2004.

¹ RS 822.11

² RS 822.111

³ RS 0.822.723.8

⁴ RS 0.822.728.2

Complessivamente sono pervenute 76 risposte. Si sono pronunciati 26 Cantoni, l'Associazione intercantonale per la protezione dei lavoratori (AIPL), 6 partiti politici, 5 associazioni mantello (padronali e sindacali), 18 organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori, 20 ulteriori organizzazioni e taluni privati.

21 Cantoni, 4 partiti politici e 20 organizzazioni approvano l'abbassamento dell'età di protezione. La maggior parte di loro condivide gli argomenti addotti dal nostro Consiglio (a tal proposito, cfr. n. 1.3).

6 Cantoni e talune organizzazioni sono favorevoli alla riduzione dell'età limite di protezione, a condizione tuttavia che siano adottate disposizioni speciali per gli apprendisti di oltre 18 anni. Alcuni Cantoni e organizzazioni sottolineano che occorre intensificare gli sforzi soprattutto nel settore della protezione della salute.

5 Cantoni, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione, l'AIPL, tutti i sindacati, 2 partiti politici e 9 organizzazioni sono contrari all'abbassamento dell'età di protezione. Il Cantone del Vallese, il Partito socialista svizzero e i sindacati ritengono inopportuno rimettere in discussione la revisione della legge sul lavoro del 2000 e affermano che tale legge non deve diventare un «cantiere permanente». Sostengono inoltre che sussistono carenze effettive e generali per quanto concerne l'esecuzione della normativa vigente, che tali carenze sono particolarmente marcate nel settore della protezione dei giovani lavoratori e che già la situazione attuale non garantisce una tutela sufficiente di questa categoria di lavoratori. Rilevano infine che la LL è già la legge più flessibile d'Europa.

Molti interpellati motivano la loro opposizione all'abbassamento del limite d'età con la protezione della salute e la prevenzione degli infortuni. Diversi Cantoni e i sindacati richiamano l'attenzione sul fatto che sono proprio i giovani lavoratori a essere particolarmente minacciati. Più partecipanti alla consultazione sottolineano che i giovani si trovano in una fase critica dell'esistenza e sono quindi esposti a un rischio particolare per quanto concerne la salute psichica e fisica. Secondo tali interpellati, essi dovrebbero pertanto beneficiare di misure di protezione speciali. Le stesse cerchie rammentano inoltre che la legge sulla formazione professionale non contempla disposizioni in materia di protezione della salute poiché si prevedeva di integrare tali norme nell'ordinanza 5 concernente la legge sul lavoro. Sostengono infine che il carico di lavoro dei giovani lavoratori è aumentato e che l'abbassamento dell'età di protezione potrebbe quindi influire negativamente sul loro sviluppo.

Molti pareri si rifanno allo studio «Salute e stile di vita degli adolescenti dai 16 ai 20 anni in Svizzera (2002)⁵», di cui ci si occuperà nel numero 1.4.

Riassumendo, si constata che la maggioranza degli interpellati è favorevole all'abbassamento dell'età limite di protezione dei giovani lavoratori ma che parte di chi approva tale proposta e tutti coloro che vi si oppongono esprimono dubbi soprattutto per quanto concerne la protezione degli apprendisti.

⁵ Narring F., Tschumper A., Inderwilt Bonivento L., Jeannin A., Addor V., Bütikofer A., Suris J-C., Diserens C., Alsaker F., Michaud P-A, Salute e stile di vita degli adolescenti dai 16 ai 20 anni in Svizzera (2002). SMASH 2002: Swiss multicenter adolescent study on health 2002. Losanna: Institut universitaire de médecine sociale et préventive; Berna: Institut für Psychologie; Bellinzona: Sezione sanitaria, 2003.

1.3

La nuova normativa proposta

Proponiamo di modificare l'articolo 29 LL e di fissare l'età di protezione a 18 anni sia per gli apprendisti sia per i giovani lavoratori. Un limite di 18 anni coincide con la maggiore età civile. Dalla revisione del 1996, i giovani che hanno compiuto il diciottesimo anno di età hanno infatti tutti i diritti e gli obblighi previsti dal diritto civile: possono per esempio obbligarsi per contratto (anche in materia di lavoro) e contrarre matrimonio. A partire da tale età, essi possono peraltro anche assolvere i loro doveri civici.

L'età di protezione di 18 anni corrisponde inoltre al limite di età previsto dal diritto internazionale, e in particolare dal diritto europeo, per la protezione dei giovani lavoratori (cfr. n. 1.5).

L'abbassamento dell'età limite consentirebbe di garantire una migliore protezione a chi ne ha maggiormente bisogno. Il limite d'età previsto dal diritto vigente (20 anni per gli apprendisti e 19 anni per gli altri lavoratori) comporta un indebolimento generale della protezione, poiché quest'ultima interessa una fascia di lavoratori relativamente ampia e quindi eterogenea. La concentrazione delle misure di protezione sui lavoratori più giovani consentirebbe invece di prevedere misure maggiormente mirate, adattate alla situazione particolare dei lavoratori compresi nella fascia di età tra i 15 e i 18 anni. Di conseguenza, occorrerebbe prevedere meno eccezioni ai principi della protezione dei giovani lavoratori, il che agevolerebbe l'elaborazione e l'attuazione dell'ordinanza e ridurrebbe gli oneri amministrativi connessi con la concessione di eventuali deroghe.

L'abbassamento dell'età di protezione consentirebbe ai giovani che hanno compiuto diciotto anni di lavorare la domenica e la notte come lavoratori adulti. In virtù del diritto vigente, i giovani possono in linea di principio essere occupati la domenica o la notte soltanto se il lavoro notturno o domenicale è indispensabile per la loro formazione professionale; non è per esempio considerato tale il lavoro domenicale svolto da liceali che desiderano guadagnare qualche spicciolo. Per quanto concerne le aziende non industriali, il lavoro domenicale è inoltre ammesso soltanto se è d'uso nella professione interessata. Qualora dovesse essere adottata la modifica dell'articolo 29 capoverso 1 LL proposta nel presente messaggio, i lavoratori potrebbero essere impiegati la domenica e la notte a partire dal diciottesimo anno di età, sempreché siano riunite le condizioni generali di autorizzazione di cui agli articoli 17 capoversi 2 e 3 e 19 capoversi 2 e 3 LL.

L'abbassamento dell'età limite di protezione a 18 anni è necessario e opportuno sia per motivi giuridici sia per ragioni di ordine pratico.

1.4

Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Come sottolineato dai partecipanti alla consultazione contrari all'abbassamento dell'età limite di protezione e da alcuni interpellati favorevoli a tale modifica, per quanto concerne i giovani occorre accordare particolare attenzione alla protezione della salute e alla prevenzione degli infortuni. Questo non richiede tuttavia l'adozione di ulteriori disposizioni legali, poiché l'ordinanza 3 del 18 agosto 1993⁶ con-

⁶ RS 822.113

cernente la legge sul lavoro (OLL 3) fornisce già una base sufficiente sia per gli adulti sia per i giovani lavoratori. Occorre piuttosto intervenire nell'ambito della formazione sul posto di lavoro o nelle scuole professionali. Un gruppo di lavoro diretto dal Seco ha esaminato in che misura la protezione della salute e la prevenzione degli infortuni siano oggi insegnate nelle scuole professionali o nelle imprese che occupano apprendisti e ha elaborato un rapporto in proposito. Attualmente tale gruppo sta seguendo la rielaborazione dei regolamenti di tirocinio che devono essere adeguati a causa della revisione della legge sulla formazione professionale. L'obiettivo è di integrare la formazione in materia di protezione della salute e prevenzione degli infortuni nei programmi d'insegnamento. In una seconda fase questi temi dovrebbero essere introdotti anche nel programma di studi dei docenti delle scuole professionali, conformemente a quanto previsto nell'articolo 48 lettera g dell'ordinanza del 19 novembre 2003⁷ sulla formazione professionale.

La questione dell'età di protezione e del suo abbassamento a 18 anni va messa in relazione con la realtà individuale e sociale dei giovani lavoratori. La protezione accordata a questi lavoratori è giustificata dal fatto che si trovano in una fase delicata dello sviluppo, sia dal punto di vista psichico sia sotto il profilo fisico. In linea di principio, lo sviluppo psicofisico è considerato ultimato a 16 anni per le ragazze e a 18 anni per i ragazzi. Sono ovviamente possibili variazioni individuali verso l'alto o verso il basso.

Lo studio sulla salute e sullo stile di vita dei giovani dai 16 ai 20 anni menzionato nel numero 1.2 del presente messaggio fornisce una panoramica della situazione dei giovani e del loro stato di salute: individua bisogni e comportamenti legati alla salute e fattori correlati a tali comportamenti e descrive i mutamenti importanti intervenuti nell'ultimo decennio. Sono stati intervistati giovani tra i 16 e i 20 anni di età che frequentano una scuola media superiore o una scuola professionale. Il 10 per cento delle ragazze interpellate e il 5 per cento dei ragazzi interrogati soffrono di stati depressivi e presentano sintomi corrispondenti. I dati raccolti riguardano non soltanto la formazione impartita nelle scuole professionali e nelle scuole medie superiori ma anche le condizioni di vita complessive. Per quanto concerne la formazione professionale, lo studio rivela che i giovani in formazione duale sono esposti a maggiori pressioni psichiche e sulla salute rispetto ai loro coetanei che frequentano una scuola media superiore. Un quinto degli apprendisti intervistati si sente esposto in misura significativa a fattori di stress quali i ritmi di lavoro, il fatto di essere interrotto o disturbato durante l'attività lavorativa o un'elevata responsabilità professionale. Lo studio – vertente anche su temi quali l'atteggiamento nei confronti delle dipendenze, i disturbi alimentari, i comportamenti delinquenziali, le attività sportive ecc. – giunge tuttavia alla conclusione che la maggior parte dei problemi in esso descritti è di natura sociale. Tali problemi non sono quindi dovuti specificamente al lavoro e sono pertanto irrilevanti ai fini dell'abbassamento dell'età di protezione dei giovani nella legge sul lavoro.

È risaputo che i giovani subiscono infortuni più frequentemente degli adulti; ciò è riconducibile al fatto che hanno una minore esperienza e sono meno consapevoli dei possibili rischi. Va tuttavia sottolineato che anche la maggioranza degli infortuni di cui sono vittima i giovani adulti si verifica durante il tempo libero. A seconda dell'età, l'esercizio di attività pericolose da parte di giovani lavoratori è subordinato ad autorizzazione. Quest'ultima è accordata se i lavori sono necessari per la forma-

7 RS 412.101

zione professionale. Qualora l'età di protezione sia abbassata a 18 anni, giovani maggiorenni potranno svolgere lavori pericolosi anche se non sono in tirocinio. Le misure protettive e le attività informative attualmente previste in materia di protezione della salute e di prevenzione degli infortuni, destinate anche agli adulti, dovranno essere rafforzate in modo adeguato. Come già rilevato, non è invece necessario adottare ulteriori disposizioni speciali concernenti la protezione della salute e la prevenzione degli infortuni dei giovani adulti; occorrerà piuttosto rafforzare l'esecuzione delle norme vigenti sia per gli adulti sia per i giovani lavoratori, al fine di migliorare la protezione della salute e continuare a ridurre la frequenza degli infortuni professionali.

Per quanto concerne l'abbassamento dell'età limite di protezione a 18 anni, si può pertanto concludere che la protezione specifica dei giovani che non hanno ancora raggiunto tale età dev'essere disciplinata e attuata in modo coerente.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

L'età di protezione di 18 anni corrisponde al limite previsto dal diritto internazionale per i giovani lavoratori. A tal proposito si rinvia segnatamente alla direttiva 94/33/CE del Consiglio, del 22 giugno 1994, relativa alla protezione dei giovani sul lavoro⁸, alla Convenzione dell'OIL (n. 138) concernente l'età minima di ammissione all'impiego e alla Convenzione dell'OIL (n. 182) concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro e l'azione immediata volta alla loro abolizione. Anche la Convenzione delle Nazioni Unite del 20 novembre 1989⁹ sui diritti del fanciullo prevede che i fanciulli devono essere protetti, sino al compimento della maggiore età, contro lo sfruttamento economico e contro lavori che potrebbero mettere a repentaglio la loro educazione o nuocere alla loro salute.

2 Commento della modifica proposta

Art. 29 cpv. 1

Attualmente tale disposizione considera «giovani» i lavoratori di ambedue i sessi che non hanno ancora compiuto i 19 anni e gli apprendisti di età inferiore ai 20 anni. La modifica proposta fissa l'età di protezione a 18 anni sia per gli apprendisti sia per i giovani lavoratori. In altri termini, consente di occupare i giovani dai 18 anni in su alle medesime condizioni applicabili agli adulti. Questo vale anche per gli apprendisti che hanno compiuto 18 anni.

⁸ GU n. L 216 del 20 agosto 1994, pag. 0012–0020
⁹ RS 0.107

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

La revisione dell'articolo 29 LL non ha ripercussioni finanziarie per la Confederazione.

3.2 Per i Cantoni e i Comuni

La revisione dell'articolo 29 LL non ha ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni.

4 Programma di legislatura

Il presente disegno è annunciato nel rapporto del Consiglio federale del 25 febbraio 2004 sul programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 1014, n. 1.2).

5 Fondamenti giuridici

La proposta di modifica concerne una disposizione vigente e si fonda quindi – come tale disposizione – sulle norme costituzionali menzionate nell'ingresso della legge sul lavoro.