



ad 16.414

Iniziativa parlamentare Flessibilizzare parzialmente la legge sul lavoro preservando i modelli di orario di lavoro dimostratisi validi

**Proposta della Commissione dell'economia e dei tributi
del Consiglio degli Stati del 3 febbraio 2022**

Parere del Consiglio federale

del 6 aprile 2022

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito alla proposta della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 3 febbraio 2022 concernente l'iniziativa parlamentare «Flessibilizzare parzialmente la legge sul lavoro preservando i modelli di orario di lavoro dimostratisi validi».

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

6 aprile 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Parere

1 Situazione iniziale

Il 14 febbraio 2019 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha licenziato il suo progetto che attua l'iniziativa parlamentare 16.414 «Flessibilizzare parzialmente la legge sul lavoro preservando i modelli di orario di lavoro dimostratisi validi» dell'allora consigliere agli Stati Konrad Graber¹. L'iniziativa chiede di introdurre a livello di legge il modello di orario di lavoro annualizzato e di rendere più flessibili le disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo della legge sul lavoro del 13 marzo 1964² (LL). La Commissione ha trasmesso il progetto e il relativo rapporto alla sua Camera e invitato nel contempo il Consiglio federale a esprimersi in merito. Nel suo parere del 17 aprile 2019³ l'Esecutivo non si è pronunciato sui contenuti del progetto, ma ha raccomandato al Parlamento di trattare l'oggetto insieme all'iniziativa parlamentare 16.423 «Deroga alla registrazione della durata del lavoro per dirigenti e specialisti» dell'allora consigliera agli Stati Keller-Sutter e di attendere a questo proposito i risultati di uno studio commissionato dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) sulle ripercussioni dei nuovi articoli 73a e 73b dell'ordinanza 1 del 10 maggio 2000⁴ concernente la legge sul lavoro, introdotti con la revisione del 4 novembre 2015⁵. Il Consiglio federale ha inoltre fatto presente che a tempo debito sarebbe anche stato opportuno sentire il parere delle parti sociali.

Nella sua seduta del 2 maggio 2019 la CET-S ha esaminato il progetto in seconda lettura, decidendo di sottoporre al Consiglio federale una versione modificata per un nuovo parere. Nel contempo ha sospeso l'oggetto fino all'autunno 2019 per poter possibilmente disporre, al momento delle deliberazioni finali, di tale parere e dei risultati dello studio della SECO nonché sentire le parti sociali. Nel suo parere complementare del 20 settembre 2019⁶, l'Esecutivo ha proposto al Parlamento di non entrare in materia considerate le scarse possibilità di riuscita del progetto a causa del mancato sostegno delle parti sociali. Ha inoltre raccomandato di riconsiderare ed eventualmente adattare alcuni punti del progetto sulla base delle informazioni raccolte nel frattempo.

La Commissione ha quindi deciso di sospendere provvisoriamente i lavori per permettere all'Amministrazione federale di trovare, in collaborazione con le parti sociali, una soluzione a livello di ordinanza volta a introdurre un modello di orario di lavoro annualizzato per determinati settori. Dopo che il capo del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) ha assicurato il sostegno della SECO nella ricerca di una soluzione a livello di ordinanza, le associazioni promotrici

1 FF 2019 3259

2 RS 822.11

3 FF 2019 3287

4 RS 822.111

5 RU 2015 4809

6 FF 2019 5405

dell'iniziativa parlamentare Graber («Allianz Denkplatz Schweiz»⁷ e «die plattform»⁸) hanno elaborato un primo progetto di ordinanza che è stato presentato alla seduta del 3 settembre 2020 della Commissione federale del lavoro. In questa occasione si è chiesto di organizzare una tavola rotonda per poter discutere il progetto in modo approfondito. La tavola rotonda si è svolta il 15 gennaio 2021 e vi hanno partecipato tutte le parti sociali coinvolte.

In seguito a questa discussione e tenendo conto delle richieste espresse nell'iniziativa parlamentare Graber, la SECO ha elaborato un progetto di ordinanza. La procedura di consultazione relativa alla revisione dell'ordinanza 2 del 10 maggio 2000⁹ concernente la legge sul lavoro (OLL 2) – Modello di orario di lavoro annuale per aziende che forniscono servizi nei settori della consulenza, revisione contabile e amministrazione fiduciaria (art. 34a) – si è svolta dal 25 maggio al 15 settembre 2021¹⁰. Dalla consultazione è emerso che il progetto di revisione è molto controverso. La maggior parte delle organizzazioni dei lavoratori lo hanno giudicato eccessivo, quelle dei datori di lavoro troppo restrittivo. Numerosi partecipanti alla procedura di consultazione hanno formulato una serie di condizioni, a loro parere indispensabili per poter appoggiare la revisione. Considerata la situazione, il 1° dicembre 2021 il capo del DEFR ha invitato per un colloquio i presidenti delle associazioni di categoria delle parti sociali. Questi ultimi hanno ribadito il loro interesse a trovare una soluzione a livello di ordinanza e dichiarato di voler elaborare congiuntamente una proposta di compromesso.

La CET-S ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione e dello stato delle discussioni tra le parti sociali. Il 3 febbraio 2022 ha deciso, con 8 voti contro 4, di rinunciare a prevedere un modello di orario di lavoro annualizzato nella LL e di accettare invece la proposta Noser, ossia di escludere determinate categorie di lavoratori dal campo di applicazione della LL. Con lettera del 9 febbraio 2022, ha invitato il Consiglio federale a pronunciarsi su questa proposta.

2 Parere del Consiglio federale

Per quanto riguarda le premesse da prendere in considerazione nell'ambito di una revisione della LL, si rimanda alle spiegazioni contenute nel parere del Consiglio federale del 17 aprile 2019, le quali rimangono invariate.

Il Consiglio federale ha preso atto che la CET-S ha rinunciato al progetto di revisione attuale, volto a introdurre un modello di orario di lavoro annualizzato. Ora si prevede invece di escludere dal campo di applicazione delle disposizioni della LL sulla durata del lavoro e del riposo alcuni lavoratori di determinati settori.

⁷ www.allianz-denkplatz-schweiz.ch

⁸ www.die-plattform.ch

⁹ RS 822.112

¹⁰ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DEFR

Conformemente all'articolo 3 lettera ^{dbis} del progetto di revisione della LL (PP-LL) sono esclusi dal campo di applicazione della LL per quanto riguarda le disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo:

I lavoratori con funzioni dirigenziali e gli specialisti che:

- percepiscono un reddito annuo lordo, bonus compresi, superiore a 120 000 franchi, o dispongono di un titolo di formazione superiore;
- dispongono di un'ampia autonomia nel loro lavoro;
- sono prevalentemente liberi di stabilire i propri orari di lavoro;
- hanno accettato per scritto di non essere assoggettati alla LL; e
- sono occupati in un'azienda che fornisce principalmente servizi nei settori della tecnologia dell'informazione, della consulenza (consulenza in ambito legale, fiscale, aziendale, gestionale o di comunicazione), della revisione contabile o dell'amministrazione fiduciaria.

Conformemente all'articolo 3a capoverso d PP-LL, le disposizioni relative alla protezione della salute devono continuare ad applicarsi ai suddetti lavoratori; la corrispondente ordinanza deve tenere conto dei rischi psicosociali (art. 6 cpv. 4 PP-LL).

Il Consiglio federale constata che si tratta più o meno dello *stesso gruppo di lavoratori* per il quale si intende creare la possibilità di un modello speciale di orario di lavoro annualizzato. La principale differenza rispetto alla versione dell'articolo 34a OLL 2, posta in consultazione nel 2021, riguarda il fatto che è incluso anche il settore della tecnologia dell'informazione.

Il progetto *contrasta con la sistematica attuale* della LL: l'articolo 2 LL esclude dal campo di applicazione della legge determinate aziende, mentre l'articolo 3 LL esclude determinati gruppi di lavoratori a causa della loro situazione particolare. Nella fattispecie, questi due tipi di eccezioni si fondono: determinati lavoratori occupati in determinate aziende devono avere la possibilità di rinunciare alla protezione conferita dalla legge.

I lavoratori interessati non beneficiano di *nessun'altra protezione legale* in materia di durata del lavoro e del riposo, diversamente da quanto avviene per le aziende di cui all'articolo 2 capoverso 1 lettere a e b LL (amministrazioni federali, cantonali e comunali e aziende di trasporti pubblici) e per i lavoratori di cui all'articolo 3 lettere c e f LL (equipaggi delle imprese svizzere di trasporto aereo, lavoratori a domicilio), a cui sono applicabili altre leggi che prevedono disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo che garantiscono la protezione della salute. Il fatto che la protezione della salute sia garantita, sebbene in altro modo, spiega perché il legislatore ha escluso le aziende e i lavoratori summenzionati dal campo di applicazione della LL.

La LL fa parte del *diritto pubblico del lavoro* e la sua esecuzione spetta all'autorità competente (ispettorato cantonale del lavoro). Il campo di applicazione delle disposizioni è definito nella legge. Spetta pertanto a un'autorità stabilire, in applicazione delle disposizioni legali, se un'azienda o un lavoratore rientra o meno nel campo di applicazione della LL. *Non è possibile prevedere l'inapplicabilità della legge tramite un*

accordo di diritto privato. Il requisito del consenso dovrebbe pertanto essere stralciato affinché il gruppo di lavoratori previsto nel progetto di revisione risulti per legge escluso dal campo di applicazione della LL. Singole disposizioni della LL potrebbero comunque essere riprese nei contratti di lavoro individuali o nei contratti collettivi, e troverebbero così applicazione a titolo di disposizioni di diritto privato nell'ambito dei rapporti contrattuali in questione.

Con l'inapplicabilità delle disposizioni in materia di durata del lavoro e del riposo anche il divieto del lavoro domenicale e notturno non vale più. In altri termini, la questione va ben oltre l'esenzione dall'obbligo di registrazione della durata del lavoro.

Le disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo servono a proteggere la salute dei lavoratori. Se il gruppo dei lavoratori escluso dal campo di applicazione di queste disposizioni è troppo grande rispetto alle categorie che beneficino della protezione, ciò compromette lo scopo perseguito dalla LL, ossia quello di provvedere alla protezione della salute in linea di principio di *tutti* i lavoratori. Infatti la LL «è applicabile, fatti salvi gli articoli 2–4, a tutte le aziende pubbliche e private» (art. 1 cpv. 1). L'esclusione dell'applicabilità di precisi limiti di tempo in termini di sollecitazione non può essere compensata da eventuali misure specifiche di protezione contro i rischi psicosociali, come previsto dall'articolo 6 capoverso 4 PP-LL.

Conformemente alla legge del 18 marzo 2005¹¹ sulla consultazione (LCo), la procedura di consultazione è, tra l'altro, indetta per la preparazione di progetti di legge (art. 3 cpv. 1 lett. b). La LCo si applica anche alle procedure di consultazione indette da una commissione parlamentare (art. 1 cpv. 2). Secondo l'articolo 3a LCo, è possibile rinunciare a una procedura di consultazione se «non v'è da attendersi nessuna nuova informazione poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note, in particolare poiché è già stata svolta una consultazione sull'oggetto su cui verte il progetto». La rinuncia alla procedura di consultazione dev'essere motivata indicando le ragioni oggettive che la giustificano. Il progetto di legge basato sull'iniziativa parlamentare Graber è stato oggetto di una procedura di consultazione nel 2018. Il progetto prevedeva la possibilità, per determinate categorie di lavoratori, di optare per un modello di orario di lavoro annualizzato. Anche il progetto di ordinanza posto in consultazione nel 2021 prevedeva l'introduzione di un modello di orario di lavoro annualizzato in determinati settori (art. 34a AP-OLL 2). La CET-S ha rinunciato a questi due progetti a favore di una nuova idea che non è ancora stata discussa: l'esclusione di alcuni lavoratori dal campo di applicazione della LL secondo la proposta Noser del 27 maggio 2021. Questa modifica di legge va ben oltre i progetti finora posti in consultazione.

Nell'ambito delle revisioni della LL, il Consiglio federale raccomanda di coinvolgere tempestivamente le principali parti sociali e di svolgere una procedura di consultazione. Senza una consultazione delle cerchie interessate (parti sociali e Cantoni competenti a livello di esecuzione), una revisione ha poche possibilità di successo. Inoltre, dato che per i lavoratori in questione la revisione avrà conseguenze molto più ampie di quanto ci si poteva aspettare con l'introduzione di un modello di orario di lavoro annualizzato, sono sin d'ora prevedibili accese critiche da vari fronti.

¹¹ RS 172.061

Il Consiglio federale considera quindi minime le possibilità di successo di questa nuova proposta di revisione. Propone pertanto al Parlamento di non entrare in materia sul progetto di legge. Ritiene che sarebbe fattibile introdurre un modello di orario di lavoro annualizzato per i settori interessati mediante una modifica di ordinanza e che una simile modifica potrebbe essere attuata in un periodo di tempo ragionevole. Un corrispondente progetto di ordinanza è stato discusso non molto tempo fa dalle associazioni di categoria delle parti sociali e il Consiglio federale considera ancora intatte le possibilità di raggiungere un consenso.

3 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di non entrare in materia sul progetto di legge.