



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

[Signature]

[QR Code]

16.423

**Iniziativa parlamentare
Deroga alla registrazione della durata del lavoro
per dirigenti e specialisti**

**Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione
dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati**

del 18 giugno 2018

Compendio

Il progetto preliminare oggetto del presente rapporto prevede che i lavoratori con funzioni direttive e gli specialisti che dispongono nel loro ambito di notevoli competenze decisionali possano essere esentati dall'obbligo di registrare la durata del lavoro e assoggettati all'orario di lavoro basato sulla fiducia, purché dispongano di un'ampia autonomia e siano prevalentemente liberi di stabilire i propri orari di lavoro. Il progetto prospetta infatti un'estensione del campo d'applicazione dell'articolo 73a dell'ordinanza 1 concernente la legge sul lavoro; entrato in vigore il 1° gennaio 2016, questo articolo prevede che i lavoratori che soggiacciono a un contratto collettivo di lavoro possano essere esentati dall'obbligo di registrazione della durata del lavoro, a condizione che percepiscano un reddito annuo superiore a 120 000 franchi.

La maggioranza della Commissione ritiene che le condizioni previste dall'ordinanza 1 concernente la legge sul lavoro per la rinuncia alla registrazione della durata del lavoro sfavoriscano i settori privi di un contratto collettivo di lavoro o per i quali il limite di reddito minimo di 120 000 franchi è troppo elevato. La maggioranza è inoltre dell'opinione che la modifica proposta permetterebbe di tenere debitamente conto delle esigenze dei lavoratori e delle aziende, così come delle mutate condizioni del mondo del lavoro.

Secondo una minoranza commissionale, la modifica proposta non è necessaria. A suo avviso, il diritto vigente offre già sufficiente flessibilità, mentre il disciplinamento previsto potrebbe addirittura nuocere alla salute dei lavoratori interessati.

Il progetto preliminare riguarda essenzialmente le stesse categorie di lavoratori considerate nel progetto che attua l'iniziativa parlamentare depositata dal consigliere agli Stati Konrad Graber (16.414 Flessibilizzare parzialmente la legge sul lavoro preservando i modelli di orario di lavoro dimostratisi validi) e che viene posto in consultazione contemporaneamente a questo. Esso propone però un'altra via per consentire ai lavoratori interessati una maggiore flessibilità nella gestione della durata del lavoro.

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il 14 marzo 2016 la consigliera agli Stati Karin Keller-Sutter ha depositato l'iniziativa parlamentare *16.423 Deroga alla registrazione della durata del lavoro per dirigenti e specialisti*. L'iniziativa chiede che non debba essere registrata la durata del lavoro degli impiegati con funzione dirigenziale e degli specialisti con posizione paragonabile che dispongono di grande autonomia nell'organizzazione del proprio lavoro e nella definizione della durata del lavoro e del riposo. A differenza del disciplinamento contenuto nell'articolo 73a dell'ordinanza 1 concernente la legge sul lavoro (OLL 1)¹, il previsto adeguamento di legge deve potersi applicare a tutti i settori: non deve quindi essere subordinato a condizioni che non possano essere adempite ovunque.

Nella sua seduta del 18 agosto 2016, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha deciso, con 10 voti contro 3, di dare seguito all'iniziativa parlamentare Keller-Sutter. Il 20 febbraio 2017 l'omologa Commissione del Consiglio nazionale (CET-N) si è allineata alla decisione della CET-S con 18 voti contro 6.

Il 31 agosto 2017 la CET-S ha accolto, con 7 voti contro 1 e 1 astensione, una proposta che stabilisce le linee guida per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare. Nel contempo ha incaricato l'amministrazione di elaborare, in collaborazione con la segreteria e l'autrice dell'iniziativa, un progetto e le relative spiegazioni.

Il 15 febbraio 2018 la CET-S ha esaminato questo progetto decidendo, con 10 voti contro 3, di entrare in materia e trattandolo una prima volta. In seguito il progetto è stato rielaborato dall'amministrazione e dalla segreteria della Commissione sotto il profilo tecnico-legislativo. Nella sua seduta del 18 giugno 2018, la Commissione ha esaminato la versione così rielaborata e nella votazione sul complesso ha approvato il testo definitivo con 7 voti contro 3 e 1 astensione. In seguito ha deciso di porre il progetto consultazione.

Una minoranza respinge il progetto nel suo insieme e propone di non entrare in materia (cfr. n. 2.2.2).

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Diritto vigente

2.1.1 Situazione iniziale

L'articolo 46 della legge federale del 13 marzo 1964² sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro, LL) istituisce la base legale per

¹ RS 822.111

² RS 822.11

l'obbligo di documentazione del datore di lavoro. Esso stabilisce che quest'ultimo deve tenere a disposizione delle autorità d'esecuzione e di vigilanza tutti gli elenchi e gli altri atti, da cui risultano le indicazioni necessarie all'esecuzione della legge e delle relative ordinanze. Nella OLL 1 si precisa quali sono i dati necessari all'esecuzione della legge.

Il livello di dettaglio dell'obbligo di documentazione è stato elevato nel 2000 con la revisione della legge sul lavoro. Se fino ad allora erano considerate indicazioni necessarie soltanto i giorni di riposo, la durata settimanale del lavoro e il lavoro straordinario, dal 2000 l'articolo 73 OLL 1 subordina all'obbligo di documentazione anche la posizione sull'arco della giornata e la durata giornaliera e settimanale del lavoro effettivamente svolto (inclusi il lavoro compensativo e il lavoro straordinario), il periodo e la durata delle pause di almeno mezz'ora, i giorni di riposo o di riposo compensativo concessi settimanalmente nonché i supplementi di tempo e i supplementi salariali prescritti dalla legge. Questo inasprimento non ha fatto che approfondire la discrepanza fra l'obbligo che impone la registrazione sistematica della durata del lavoro conformemente all'articolo 73 OLL 1 e la realtà professionale vissuta quotidianamente da talune categorie di lavoratori – in particolare gli impiegati in posizioni dirigenziali e le persone con un più ampio grado di autonomia in particolari funzioni –, considerato che oggi sempre più spesso si lavora anche al di fuori dell'ufficio e degli orari di lavoro standard.

Di fronte a tale situazione, nel 2013 l'allora consigliere agli Stati Paul Niederberger ha depositato la mozione *13.4104 Possibilità per alcuni settori di presentare una dichiarazione di rinuncia all'obbligo di registrare l'orario di lavoro*. In quell'occasione, la Commissione ha però preferito lasciare alle parti sociali il compito di trovare una soluzione condivisa, astenendosi dal farlo direttamente. Le trattative fra le parti sociali sono sfociate nella modifica della OLL 1. Nuove modalità di registrazione della durata del lavoro sono dunque state introdotte con effetto dal 1° gennaio 2016: con l'adozione dell'articolo 73a OLL 1 vi è ormai la possibilità di rinunciare del tutto alla registrazione della durata del lavoro (cfr. n. 2.1.2), mentre l'articolo 73b OLL 1 permette di effettuare una registrazione semplificata (cfr. n. 2.1.3). Le disposizioni materiali non sono ad ogni modo toccate da queste modifiche: tutte le prescrizioni della legge sul lavoro riguardanti il tempo di lavoro e il tempo di riposo restano applicabili nella loro integralità. In mancanza di una registrazione dettagliata della durata del lavoro, i datori di lavoro, i lavoratori e gli ispettorati del lavoro devono eventualmente ricorrere a inchieste individuali oppure ad altre indicazioni, come i controlli all'entrata dell'area di lavoro, per verificare, sia pure in modo approssimativo, se le prescrizioni di legge sono rispettate.

2.1.2 Rinuncia alla registrazione della durata del lavoro secondo l'articolo 73a OLL 1

Con la rinuncia alla registrazione della durata del lavoro secondo l'articolo 73a OLL 1, il datore di lavoro viene esentato dall'obbligo di rilevare o far rilevare dati riguardanti i tempi di lavoro e i tempi di riposo del lavoratore interessato³.

³ Secondo l'art. 73a cpv. 1 OLL 1, è possibile rinunciare a documentare i dati di cui all'art. 73 cpv. 1 lett. c-e e h OLL1. In particolare si tratta dei dati riguardanti la durata (giornaliera e

La possibilità di rinunciare alla registrazione e alla documentazione della durata del lavoro deve in primo luogo essere prevista in un contratto collettivo di lavoro (CCL). Essa è riservata ai lavoratori che dispongono di un'ampia autonomia nel loro lavoro⁴ e sono prevalentemente liberi di stabilire i propri orari di lavoro (cfr. art. 73a cpv. 1 OLL1). Inoltre, questi devono percepire un reddito annuo lordo superiore a 120 000 franchi e convenire in forma scritta che rinunciano alla registrazione (cfr. art. 73a cpv. 1 OLL1). Sia il lavoratore che il datore di lavoro dispongono di un diritto di revoca annuale (cfr. art. 73a cpv. 3 OLL 1). Per compensare eventuali rischi derivanti da un eccessivo onere lavorativo, le parti sociali devono fare in modo che il CCL preveda misure specifiche per garantire la protezione della salute e l'osservanza della durata del riposo stabilita per legge (cfr. art. 73a cpv. 4 lett. a OLL 1)⁵; il CCL deve inoltre prevedere l'obbligo del datore di lavoro di designare un servizio interno preposto alle questioni concernenti la durata del lavoro (cfr. art. 73a cpv. 4 lett. b OLL 1)^{6,7}.

Le autorità d'esecuzione devono poter verificare se le condizioni per essere esentati dall'obbligo di registrazione della durata del lavoro sono soddisfatte. Per questa ragione il datore di lavoro, anche in caso di applicazione dell'articolo 73a OLL 1, non è esentato completamente dal suo obbligo di documentazione. Il datore di lavoro deve infatti tenere a disposizione delle autorità il CCL e le convenzioni di rinuncia individuali. È inoltre tenuto ad allestire un elenco dei lavoratori che hanno

settimanale) del lavoro effettivamente svolto, inclusi il lavoro compensativo e il lavoro straordinario nonché la loro posizione sull'arco della giornata (lett. c), i giorni di riposo o di riposo compensativo concessi settimanalmente se non cadono regolarmente di domenica (lett. d), il periodo e la durata delle pause di durata uguale o superiore a mezz'ora (lett. e), nonché i supplementi di tempo e i supplementi salariali prescritti dalla legge (lett. h).

⁴ Si tratta di lavoratori che godono di una grande libertà nel decidere come svolgere e organizzare il proprio lavoro. Tenzionalmente godono di una simile autonomia soprattutto i quadri superiori e i lavoratori con un particolare mansionario, come ad esempio i responsabili di progetto.

⁵ Nel determinare queste misure occorre prendere in considerazione in particolare i rischi specifici del ramo legati a un eccessivo onere lavorativo e mettere l'accento soprattutto sull'informazione del collaboratore, sulla sensibilizzazione dei superiori e sul monitoraggio delle misure stabilite. Per valutare la questione ed elaborare proposte si raccomanda alle parti sociali di ricorrere a uno specialista MSSL (conformemente alla direttiva CFSL n. 6508 concernente il ricorso ai medici del lavoro e agli altri specialisti della sicurezza sul lavoro). Fra le varie misure si può prevedere il blocco delle mail di notte o la domenica, la definizione di un inizio differito del lavoro dopo un viaggio all'estero o una migliore cultura delle pause.

⁶ È necessario che, nello svolgimento della sua funzione, il servizio interno sia sufficientemente indipendente e che la confidenzialità sia assicurata. Questo servizio è innanzitutto incaricato di sensibilizzare i superiori sul tema della durata del lavoro e del riposo; deve inoltre valutare regolarmente la situazione dei lavoratori dal punto di vista dell'onere lavorativo in modo da individuare tempestivamente eventuali difficoltà in relazione all'osservanza dei periodi di riposo o l'esistenza di un eventuale onere eccessivo. Se necessario, deve sostenere i lavoratori che hanno problemi in materia e proporre misure alla direzione. Il ruolo del servizio interno in relazione alle altre misure specifiche previste nel CCL va precisato. In caso di controlli, il servizio interno è l'interlocutore principale delle autorità d'esecuzione.

⁷ Cfr. indicazioni della SECO relative all'art. 73a OLL 1:
<https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz-und-Verordnungen/Wegleitungen/Wegleitung-zur-ArGV-1.html>

rinunciato alla registrazione della durata del lavoro. Nell'elenco deve essere riportato il loro reddito annuo lordo, ma è sufficiente confermare che il livello di reddito richiesto è superato (cfr. art. 73a cpv. 5 OLL 1). Inoltre, deve essere possibile verificare che il lavoratore interessato sia proprio quello definito del CCL.

Per determinare il numero delle aziende e dei lavoratori che hanno fatto ricorso a questa possibilità, la SECO ha commissionato un apposito studio i cui risultati saranno verosimilmente disponibili verso la metà del 2019.

2.1.3 Registrazione semplificata della durata del lavoro secondo l'articolo 73b OLL 1

Oltre alla rinuncia di registrare l'orario di lavoro, la revisione del 2016 ha anche introdotto la possibilità di effettuare una registrazione semplificata della durata del lavoro. Per i lavoratori liberi di stabilire in misura significativa i propri orari di lavoro deve dunque essere registrata unicamente la durata giornaliera del lavoro effettivamente svolto, mentre non è più necessario documentare la posizione sull'arco della giornata e il momento in cui il lavoro è prestato⁸. Con l'introduzione della registrazione semplificata decade anche l'obbligo di rilevare il lavoro compensativo e il lavoro straordinario, i giorni di riposo o di riposo compensativo, le pause nonché i supplementi di tempo e i supplementi salariali⁹. Questa semplificazione ha ridotto il livello di dettaglio e il carico amministrativo della registrazione della durata del lavoro per le categorie di lavoratori interessate, anche per rapporto agli obblighi di documentazione che erano previsti prima della revisione del 2000.

Né il livello di salario percepito dai lavoratori interessati né l'ampia autonomia di cui godono nel loro lavoro sono elementi determinanti per la registrazione semplificata della durata del lavoro. Il criterio per cui il lavoratore deve poter essere libero di stabilire in misura significativa i propri orari di lavoro è adempiuto quando almeno un quarto di tali orari può essere gestito liberamente¹⁰.

Per introdurre nell'azienda una registrazione semplificata della durata del lavoro *non* è necessario dunque alcun CCL: essa di regola viene prevista in una convenzione collettiva in seno all'azienda¹¹. In questa convenzione collettiva devono, da un lato, figurare le categorie di lavoratori che nell'azienda dispongono delle libertà necessarie per decidere del proprio tempo di lavoro; d'altro canto in essa vanno previste disposizioni speciali concernenti l'osservanza delle disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo. Infine, la convenzione deve prevedere una procedura paritetica

⁸ Sono fatte salve le indicazioni concernenti l'inizio e la fine del lavoro notturno e domenicale (cfr. art. 73b cpv. 1, secondo periodo OLL 1).

⁹ Cfr. anche art. 73 cpv. 1 lett. c-e e h OLL 1.

¹⁰ Cfr. indicazioni della SECO relative all'art. 73b OLL 1: **Fehler! Hyperlink-Referenz ungültig.** di lavoro.

¹¹ Di norma, la convenzione collettiva viene conclusa tra una rappresentanza dei lavoratori interna all'azienda (commissione del personale) e il datore di lavoro. Nelle aziende in cui non esiste una commissione del personale vi è la possibilità che i collaboratori creino un gruppo di progetto ad hoc per definire il contenuto della convenzione. In questo caso la convenzione collettiva è approvata dalla maggioranza dei lavoratori interessati dell'azienda.

che permetta di verificare l'osservanza della convenzione e di apportare le modifiche che si rendessero necessarie (cfr. art. 73b cpv. 2 OLL 1).

Dato che l'esigenza di disporre di una convenzione collettiva può rappresentare per le piccole aziende un carico amministrativo eccessivo, il disciplinamento attuale prevede che nelle aziende che occupano meno di 50 lavoratori la registrazione semplificata della durata del lavoro possa essere introdotta anche su base individuale. La convenzione individuale deve contenere un'indicazione concreta riguardante le disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo vigenti. È inoltre prescritto che venga svolto un colloquio di fine anno nel corso del quale è trattata la questione concernente l'onere lavorativo.

2.2 Necessità di agire: considerazioni della Commissione

2.2.1 Proposta della maggioranza

La maggioranza della Commissione propone di entrare in materia sul progetto preliminare. Essa ritiene che l'attuale legge sul lavoro sia stata concepita come una legge sul lavoro in fabbrica e che le sue disposizioni riguardanti la durata del lavoro non siano più adeguate alla realtà odierna, caratterizzata – grazie anche al progresso tecnologico – da un'accentuata mobilità. Oggi, soprattutto le persone con funzioni direttive e gli specialisti lavorano sempre meno a orari fissi e in un unico posto: tempi e luoghi di lavoro tendono infatti a differenziarsi sempre più. Secondo la maggioranza, le norme di legge non tengono in debita considerazione questa mutata realtà professionale, al punto che nella prassi si verificano spesso trasgressioni alla legge: è il caso ad esempio di quando si riporta unicamente una media oraria, così da soddisfare almeno formalmente le prescrizioni di legge, omettendo di indicare il tempo di lavoro effettivo. Una procedura che la maggioranza ritiene deplorabile. È importante dunque che la certezza del diritto venga ripristinata, facendo in modo che la legislazione rispecchi la situazione reale ed effettiva.

Neanche il nuovo articolo 73a OLL 1 risolve il problema in modo soddisfacente, in quanto non tutti i settori professionali possono usufruire delle nuove disposizioni. Esso comporta anzi una disparità di trattamento fra i vari settori, in quanto condiziona l'esenzione dall'obbligo di registrare la durata del lavoro al fatto che esista o meno un CCL. Un tale strumento non esiste tuttavia in tutti i settori, e la sua adozione non viene nemmeno auspicata ovunque. Per quanto riguarda il limite di reddito minimo di 120 000 franchi, esso è talmente elevato che settori come quello alberghiero e della ristorazione o quello delle costruzioni, ma anche il settore dell'industria tessile, non potrebbero avvalersi di questa disposizione nemmeno nel caso di impiegati investiti di funzioni direttive. Va ad ogni modo osservato che anche in questi settori le persone che occupano posizioni dirigenziali dispongono ormai di ampi margini di manovra a livello di gestione organizzativa e del tempo di lavoro.

La maggioranza vorrebbe pertanto che per i lavoratori che esercitano funzioni direttive e per gli specialisti che dispongono nel loro ambito di notevoli competenze decisionali venisse introdotta la possibilità di rinunciare alla registrazione della durata del lavoro: nella misura in cui dispongono di un'ampia autonomia e sono

prevalentemente liberi di stabilire i propri orari di lavoro, devono essere ritenuti personalmente responsabili del rispetto dei tempi di lavoro e di riposo. Le condizioni che prevedono un determinato limite di reddito minimo e l'esistenza di un CCL non dovrebbero dunque applicarsi a queste categorie di lavoratori, in modo che il modello possa estendersi anche a settori in cui raramente si versano stipendi superiori ai 120 000 franchi.

La maggioranza è convinta che una soluzione di questo tipo vada incontro all'esigenza dei singoli lavoratori di disporre di una maggiore flessibilità nell'organizzazione dei propri orari di lavoro, e che tenga conto al contempo delle esigenze dei settori interessati. Inoltre, l'orario di lavoro basato sulla fiducia è da considerarsi una misura atta a ridurre gli oneri amministrativi delle aziende.

La maggioranza ritiene inoltre che la possibilità di stabilire liberamente e in modo autonomo i propri orari di lavoro sia estremamente utile anche sul piano della salute. Rispetto a regimi basati su tempi e orari di lavoro prestabiliti, il modello proposto risulta più motivante per i lavoratori ed è tale da comportare una riduzione dello stress. I lavoratori potenzialmente interessati sarebbero ad ogni modo persone già abituate a svolgere incarichi autonomi e in piena responsabilità: da dirigenti e specialisti ci si può attendere che siano capaci di agire in modo tale da non mettere a rischio la loro salute, ma che siano in grado di delegare e di gestirsi autonomamente. Si fa inoltre notare che le attuali regolamentazioni in materia di orari di lavoro e di riposo rimarranno in vigore e dovranno pertanto continuare a essere rispettate, anche dalle categorie di lavoratori interessati; continuerà a sussistere anche l'obbligo di assistenza per il datore di lavoro. La flessibilità non dovrebbe dunque comportare un aumento dei rischi per la salute.

Riassumendo: secondo la maggioranza della Commissione, la soluzione proposta migliora la flessibilità e la conciliabilità tra lavoro e vita privata dei singoli; ed è pure nell'interesse delle imprese, che sono in grado di adattare meglio la necessaria prestazione lavorativa alla mole di lavoro se i loro dipendenti possono reagire meglio ai picchi di lavoro o ai periodi meno carichi; inoltre promuove la piazza economica svizzera e rende la legge sul lavoro al passo con i tempi. Il presente progetto è conforme alla realtà e alle esigenze del giorno d'oggi, rafforza la responsabilità personale e, in tal modo, anche la motivazione dei lavoratori.

2.2.2 Proposta della minoranza

Una minoranza commissionale (Zanetti Roberto, Fetz, Levrat) propone di non entrare in materia sul progetto preliminare. Reputa che non sia necessario intervenire in quanto il diritto vigente (in particolare gli art. 73a e 73b OLL 1) offre sufficienti possibilità per trovare a livello aziendale soluzioni specifiche; non occorrono ulteriori agevolazioni

La minoranza ritiene che, nel caso in cui le disposizioni materiali riguardanti il tempo di lavoro e di riposo continuassero a essere mantenute invariate ma la durata del lavoro non venisse più registrata, per le categorie di lavoratori interessate verrebbe a crearsi una lacuna esecutiva: per gli organi di esecuzione risulterebbe infatti più difficile verificare se i datori di lavoro e i lavoratori si attengono alle relative disposizioni di legge. Verosimilmente, in quel caso dovrà essere condotto un numero

maggiore di inchieste, tanto a livello individuale quanto collettivo, in modo che ci si possa fare un'idea della reale situazione in un'azienda; ciò implicherà ad ogni modo degli oneri supplementari.

La minoranza della Commissione reputa che, nel caso in cui il tempo di lavoro non dovesse essere più registrato, vi è il rischio che esso aumenti in modo eccessivo. La possibilità che i lavoratori, in talune circostanze, non facciano più delle pause prolungate la sera e il fine settimana pone un problema assai spinoso. Si tratta infatti di una situazione foriera di stress alla quale, avvertono gli specialisti, sono connessi possibili rischi per la salute. La commistione fra tempo di lavoro e tempo di riposo può inoltre limitare il diritto di vivere una normale vita familiare. La minoranza ritiene che il previsto disciplinamento accresca il rischio di logorio psicofisico e i problemi di salute a esso correlati, soprattutto perché il numero dei controlli tenderebbe a diminuire a causa dei loro costi elevati. Vi sarebbero singoli lavoratori che – addirittura di propria iniziativa – lavorerebbero più a lungo di quanto permesso, concedendosi pause più corte. Al di là delle conseguenze per la salute del singolo, a medio-lungo termine un tale agire produrrebbe conseguenze anche sui costi generali della salute.

Non da ultimo, la minoranza commissionale è dell'avviso che sia scorretto nei confronti del partenariato sociale, oltre che contrario al principio della buona fede, apportare una nuova modifica a così poca distanza dall'entrata in vigore della soluzione concordata fra le parti sociali (cfr. n. 2.1.1). Così facendo il partenariato sociale ne risulterebbe indebolito. La minoranza vorrebbe che prima di prendere nuove decisioni venisse allestita una perizia di medicina del lavoro sui possibili rischi derivanti da un'attuazione dell'iniziativa. Prima di valutare ulteriori passi, ritiene inoltre che sia opportuno attendere le valutazioni circa le nuove disposizioni introdotte a livello di ordinanza. Il relativo studio, commissionato dalla SECO (cfr. n. 2.1.2), dovrebbe essere disponibile verso la metà del 2019. Esso dovrà indicare quanti lavoratori, avvalendosi dell'articolo 73a OLL 1, hanno rinunciato alla registrazione della durata del lavoro e quali ripercussioni ne sono eventualmente derivate. Nel caso in cui, nonostante il volere della minoranza, si decidesse di entrare in materia, la stessa propone che il progetto venga ritornato alla Commissione in modo che nei successivi lavori possa venire integrata la perizia medica e le valutazioni sui nuovi articoli di ordinanza.

2.3 Rapporto con l'articolo 73a OLL 1

Il progetto preliminare di attuazione dell'iniziativa parlamentare 16.423 deve essere considerato un complemento alla possibilità, prevista nell'articolo 73a OLL 1, di rinunciare alla registrazione della durata del lavoro. Dato che in questo caso tale possibilità è concessa unicamente ai lavoratori con funzioni direttive e agli specialisti che dispongono nel loro ambito di notevoli competenze decisionali, può essere più opportuno, nel caso esista un partenariato sociale, optare per una procedura secondo l'articolo 73a OLL 1, in modo da comprendere anche i collaboratori che non esercitano funzioni direttive e che non sono specialisti.

Le condizioni che permettono di rinunciare alla registrazione della durata del lavoro enunciate nell'articolo 73a OLL 1 sono diverse da quelle previste nell'articolo 46 capoverso 2 LL. La tabella seguente offre in proposito la possibilità di un confronto:

Condizioni cumulative	art. 73a OLL 1	art. 46 LL
Esercizio di funzioni direttive o impiego come specialista che dispone nel suo ambito di notevoli competenze decisionali	no	sì
Ampia libertà nello stabilire gli orari di lavoro	sì	sì
Ampia autonomia nel lavoro	sì	sì
Contratto collettivo di lavoro	sì	no
Reddito minimo di 120 000 franchi	sì	no
Consenso e diritto di revoca del lavoratore	sì	no
Misure specifiche per garantire la protezione della salute	sì	no
Servizio interno	sì	no
Elenco dei lavoratori interessati	sì	no

2.4 Numero di lavoratori potenzialmente interessati

Il progetto preliminare prevede che alla registrazione del tempo di lavoro possano rinunciare soltanto i lavoratori che esercitano funzioni direttive o gli specialisti che dispongono nel loro ambito di notevoli competenze decisionali, e comunque soltanto a condizione che dispongano di un'ampia autonomia nel loro lavoro e siano prevalentemente liberi di stabilire i propri orari di lavoro. Questi criteri devono essere soddisfatti cumulativamente, ciò che limita il numero dei collaboratori potenzialmente interessati. Inoltre, la facoltà di rinunciare è concessa soltanto ai lavoratori che hanno compiuto i 18 anni d'età; è esclusa invece per i minorenni e gli apprendisti.

È difficile stimare quanti siano i lavoratori potenzialmente interessati dalla nuova disposizione. Il problema è dato dal fatto che, da un lato, taluni concetti adottati nel progetto preliminare per delimitare il campo di applicazione delle persone interessate – come «ampia autonomia nel loro lavoro» o «specialisti che dispongono di notevoli competenze decisionali» – non corrispondono ad alcuna categoria statistica; d'altro canto non è possibile prevedere quante aziende rinunceranno effettivamente alla registrazione della durata del lavoro.

Per la definizione della categoria «specialisti che dispongono nel loro ambito di notevoli competenze decisionali» sarà determinante se a livello di ordinanza sarà ad esempio adottato quale criterio un determinato livello formativo e, se del caso, quale. Potrebbero entrare in considerazione il conseguimento di una formazione a

livello di bachelor o a un livello di formazione professionale corrispondente al grado 6 del Quadro nazionale delle qualifiche¹², oppure anche soltanto un diploma professionale. A seconda di quel che verrà stabilito, il numero degli interessati varierà in misura considerevole. La Commissione intende riesaminare la questione una volta che il Consiglio federale avrà elaborato il relativo disegno d'ordinanza.

Visto come si pone la questione, nella Commissione vi sono diversi punti di vista sul numero di potenziali interessati. Secondo la maggioranza, non tutti i datori di lavoro introdurranno il modello di orario basato sulla fiducia; verosimilmente soltanto la metà dei lavoratori saranno assoggettati a tale modello. A dipendenza del livello di formazione scelto come criterio per la categoria degli specialisti, la maggioranza ritiene che i lavoratori interessati saranno tra il 13 e il 19 per cento (esclusi gli apprendisti).

La minoranza della Commissione teme invece che il numero di lavoratori interessati possa essere molto più elevato di quello stimato dalla maggioranza. Ritiene in particolare che la nozione di «specialisti che dispongono nel loro ambito di notevoli competenze decisionali» lasci aperto, sul piano giuridico, un margine interpretativo molto ampio, che potrebbe far aumentare a dismisura il numero di lavoratori interessati. E i datori di lavoro che si avvarranno del modello di orario basato sulla fiducia sarebbero molti di più di quanto prospettato dalla maggioranza. Secondo la minoranza sarebbero interessati fino al 40 per cento dei lavoratori.

Occorre ancora rilevare che già oggi vi sono lavoratori che rinunciano alla registrazione della durata del loro lavoro secondo l'articolo 73a OLL 1. Dati più precisi in merito saranno disponibili dalla metà del 2019, quando sarà pronta la valutazione commissionata dalla SECO (cfr. n. 2.1.2).

2.5 Relazione con il progetto che attua l'Iv. Pa. 16.414

Il progetto preliminare che elabora l'iniziativa parlamentare Graber Konrad 16.414 *Flessibilizzare parzialmente la legge sul lavoro preservando i modelli di orario di lavoro dimostratisi validi* riguarda essenzialmente le stesse categorie di lavoratori considerate nel presente progetto, pur proponendo un'altra via. Nel progetto preliminare che elabora l'iniziativa parlamentare Keller-Sutter, le disposizioni materiali riguardanti il tempo di lavoro e di riposo per le categorie interessate rimangono invariate, ma viene introdotto il modello dell'orario di lavoro basato sulla fiducia. Nel progetto preliminare all'iniziativa parlamentare Graber Konrad l'obbligo di registrare la durata del lavoro viene mantenuto, ma si introduce un modello di orario di lavoro annualizzato nonché alcune ulteriori e puntuali misure di flessibilizzazione degli orari di lavoro e di riposo.

Nel caso in cui i progetti preliminari venissero integrati entrambi nel diritto vigente, ai singoli lavoratori verrebbe comunque applicato o l'uno o l'altro modello, come

¹² Ordinanza della SEFRI relativa all'elenco dei titoli della formazione professionale classificati nel Quadro nazionale delle qualifiche per i titoli della formazione professionale (RS 412.105.12).

risulta dall'articolo 13a capoverso 2 del progetto preliminare relativo all'Iv. Pa. 16.414 (cfr. anche il commento all'art. 13a cpv. 2 nel n. 3 di quel rapporto esplicativo).

3

Commento ai singoli articoli

Il progetto prevede di suddividere l'attuale articolo 46 LL in tre capoversi, il primo e il terzo dei quali riprendono ad ogni modo integralmente il tenore della disposizione vigente. Il nuovo capoverso 2 introduce invece una deroga all'obbligo di documentare previsto nell'articolo 46 capoverso 1 LL. Tale deroga riguarda i dati sulla durata del lavoro e del riposo di determinate categorie di lavoratori nonché sui supplementi di tempo e sui supplementi salariali prescritti dalla legge.

Per le categorie di lavoratori interessate non vi è dunque più l'obbligo – anche se permane la possibilità – di documentare i dati prescritti nell'articolo 73 capoverso 1 lettere c–e e h OLL 1, allo stesso modo di quanto avviene in caso di rinuncia alla registrazione della durata del lavoro (art. 73a OLL 1). Tali dati riguardano la durata (giornaliera e settimanale) del lavoro effettivamente svolto, inclusi il lavoro compensativo e il lavoro straordinario nonché la loro posizione sull'arco della giornata (art. 73 lett. c OLL 1), i giorni di riposo o di riposo compensativo concessi settimanalmente se non cadono regolarmente di domenica (lett. d), il periodo e la durata delle pause di durata uguale o superiore a mezz'ora (lett. e), nonché i supplementi di tempo e i supplementi salariali prescritti dalla legge (lett. h).

Non decadono tuttavia gli obblighi generali di documentazione previsti nell'articolo 73 OLL 1 (dati personali, inizio e fine del rapporto di lavoro, inchieste mediche ecc.). In caso di controllo il datore di lavoro deve tenere a disposizione quei documenti (come i mansionari e il regolamento interno sulla durata del lavoro) che permettono di stabilire se i criteri di legge sono soddisfatti.

L'introduzione di questa deroga fa sì che, a differenza del diritto vigente, per essere esentati dall'obbligo di documentazione *non* è più necessario stipulare alcun CCL. L'esenzione non avviene nemmeno attraverso una convenzione individuale con il lavoratore interessato. La legge esenta il datore di lavoro dall'obbligo di documentazione dettagliata di cui all'articolo 73 OLL 1. Anche il livello di salario percepito dai singoli lavoratori non è più determinante.

La disposizione dovrà a ogni modo applicarsi soltanto ai lavoratori adulti che nell'azienda esercitano funzioni direttive o sono impiegati come specialisti che dispongono nel loro ambito di notevoli competenze decisionali. È inoltre necessario che, come prevede l'attuale articolo 73a OLL 1, i lavoratori interessati dispongano di un'ampia autonomia nel loro lavoro e siano prevalentemente liberi di stabilire i propri orari di lavoro e di riposo. I giovani sono assoggettati a una tutela particolare, soprattutto per quanto riguarda il tempo di lavoro e di riposo. Essi vengono esplicitamente esclusi dalla possibilità di rinunciare alla registrazione della durata del lavoro, anche se, visto il loro livello formativo, non sono di fatto prevalentemente liberi di stabilire i propri orari di lavoro.

È considerato **lavoratore con funzione direttiva** chi dispone del diritto permanente di impartire istruzioni a persone che gli sono subordinate. Il numero delle persone

subordinate *non* è determinante in tal senso. Non vi è invece funzione direttiva nel caso in cui il diritto di impartire istruzioni si applichi unicamente nei confronti di stagisti o di apprendisti.

La disposizione si applica anche agli **specialisti** che nel loro ambito specifico godono di ampie competenze decisionali. A differenza dei lavoratori investiti di una funzione direttiva, questi non dispongono di un diritto (permanente) di impartire istruzioni a collaboratori che sono loro subordinati. In virtù delle loro particolari competenze professionali, in seno all'azienda gli specialisti sono ad ogni modo investiti di una certa responsabilità nel loro ambito specifico. Di conseguenza, la loro posizione comporta maggiori responsabilità e maggiore autonomia di quella delle altre figure professionali operanti nell'azienda ed è paragonabile a quella dei lavoratori con funzione direttiva. In considerazione del fatto che la loro posizione di responsabilità deriva dalle loro competenze specialistiche, è necessario che quest'ultime vengano fornite nell'ambito dell'attività professionale. A livello di ordinanza occorrerà stabilire quali siano i criteri misurabili da applicare (p. es. nella formazione, cfr. n. 2.4).

È inoltre necessario che le categorie di lavoratori menzionate dispongano di un'ampia **autonomia nell'organizzare il loro lavoro** (cfr. lett. b): i lavoratori devono cioè poter godere di una grande libertà nel decidere come svolgere e organizzare il lavoro. Tendenzialmente godono di una simile autonomia soprattutto i quadri superiori o i lavoratori con un particolare mansionario, come ad esempio i responsabili di progetto. Per la valutazione di questo criterio si può fare riferimento alla prassi relativa all'articolo 73a OLL 1.

Questi lavoratori devono disporre di un'ampia **autonomia nella gestione del proprio tempo** (cfr. lett. c): devono cioè essere prevalentemente liberi di stabilire i propri orari di lavoro, e quindi anche quelli di riposo, e non lavorare secondo piani d'impiego prestabiliti. Questa libertà deve riguardare almeno la metà del tempo di lavoro. Per determinare tale autonomia occorre tener conto del contesto lavorativo nel suo complesso. Anche per quanto riguarda la valutazione di questo criterio ci si può rifare alle esperienze maturate nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 73a OLL 1.

L'esenzione dall'obbligo di registrare l'orario di lavoro non è prevista per quanti devono svolgere il loro lavoro secondo piani d'impiego prestabiliti o con rigidi vincoli temporali. È il caso di chi svolge lavoro a squadre, chi lavora secondo piani d'impiego giornalieri prestabiliti o secondo orari che, in un modo o nell'altro, sono definiti in massima parte dal datore di lavoro o sono determinati da circostanze obiettive. L'esenzione dall'obbligo è prevista invece per i lavoratori che soggiacciono a fasce orarie di presenza vincolanti per meno della metà del loro tempo di lavoro e che, al di fuori di questi orari, godono della libertà necessaria per stabilire i loro orari.

4

Ripercussioni

4.1

Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'esecuzione della legge sul lavoro spetta ai Cantoni (art. 41 LL). L'attuazione della nuova disposizione avviene nell'ambito dell'esecuzione ordinaria; non è prevista alcuna sovvenzione né l'assunzione di nuovo personale per la Confederazione.

4.2

Attuabilità del progetto

Ai fini dell'esecuzione della legge sul lavoro da parte degli ispettorati cantonali del lavoro, è importante che la situazione per quanto riguarda le disposizioni applicabili e quelle non applicabili sia chiaramente definita.

Per quanto riguarda l'autonomia e la fissazione indipendente degli orari di lavoro, gli ispettorati del lavoro possono fare riferimento alla prassi che si è sviluppata in relazione all'articolo 73a OLL 1.

Per quanto attiene alle nozioni di «lavoratori che esercitano funzioni direttive» e di «specialisti che dispongono di notevoli competenze decisionali», gli organi d'esecuzione possono ad ogni modo contare sul fatto che l'ordinanza fornisce in merito una chiara definizione e criteri obiettivi (cfr. n. 2.4). Anche per i datori di lavoro è importante che vi sia certezza del diritto: anch'essi contano sul fatto che i concetti in materia siano ben chiari, non solo per avere la possibilità di presentare alle autorità di controllo le necessarie certificazioni, ma anche per poter confrontarsi, in seno all'azienda, con i dipendenti e le loro eventuali richieste.

Le registrazioni del tempo di lavoro sono una base importante per gli ispettorati del lavoro, in quanto permettono loro di verificare se le prescrizioni riguardanti il tempo di lavoro e di riposo sono state rispettate. Le informazioni concernenti le categorie di lavoratori esentate dall'obbligo di registrazione verranno dunque assunte per altra via. Verosimilmente dovrà essere condotto un numero maggiore di inchieste, tanto a livello individuale quanto collettivo, affinché le autorità competenti possano farsi un'idea della gestione dei tempi di lavoro e di riposo in un'azienda. Ciò implicherà degli oneri supplementari.

5

Rapporto con il diritto europeo

La convenzione dell'OIL numero 81 dell'11 luglio 1947 concernente l'ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio, ratificata dalla Svizzera, non contiene alcuna prescrizione particolare riguardante la registrazione del tempo di lavoro.

La direttiva europea 2003/88/CE¹³ non è applicabile alla Svizzera, ma può essere presa come riferimento. Essa si limita ad ogni modo a regolamentare il tempo di

¹³ Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, GU n. 299 del 18.11.2003.

lavoro in quanto tale e non prevede alcuna disposizione riguardante la sua registrazione. Dunque, il diritto comunitario non prevede alcun obbligo al riguardo. I sistemi adottati nei Paesi a noi vicini risultano pertanto assai variati, sia dal punto di vista della regolamentazione sia per quanto riguarda la sua attuazione. In Germania, ad esempio, è prevista unicamente la registrazione del tempo di lavoro supplementare, nonché del lavoro domenicale e nei giorni festivi¹⁴. Le autorità di controllo esigono comunque che venga registrato anche il tempo di compensazione, in modo da verificare il rispetto della durata media del lavoro. In Italia, il tempo di lavoro deve essere documentato in modo dettagliato e in versione elettronica nel «Libro unico del lavoro (LUL)». In Francia, la durata del lavoro deve essere registrata in modo dettagliato nel caso di orari individuali, mentre non vi è alcun obbligo di procedere in modo individuale nel caso degli orari collettivi fissati dal datore di lavoro e applicabili ai dipendenti di un'impresa nel loro complesso. Infatti, in caso di orario collettivo unico applicabile a un'unità di lavoro, nessun salariato può in linea di principio venire occupato al di fuori di questo orario, salvo in caso di utilizzo puntuale di ore supplementari o di ore di deroga permanente (*Code du travail*, art. D. 3171-1). Per questa ragione non è obbligatorio allestire una documentazione individualizzata concernente il conteggio del tempo di lavoro. Fa fede l'orario collettivo.

È interessante rilevare che la direttiva europea 2003/88/CE, al suo articolo 17, prevede che gli Stati membri possano derogare alle disposizioni concernenti le ore di lavoro e di riposo per determinate categorie di lavoratori «quando la durata dell'orario di lavoro, a causa delle caratteristiche dell'attività esercitata, non è misurata e/o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi e, in particolare, quando si tratta (...) di dirigenti o di altre persone aventi potere di decisione autonomo (...)»¹⁵. Questa via è stata scelta dal legislatore svizzero quando ha deciso di escludere i lavoratori che esercitano un ufficio direttivo elevato dal campo di applicazione delle disposizioni concernenti la durata del lavoro e del riposo (art. 3 lett. d LL). Le condizioni che vigono in Svizzera per una tale eccezione sono molto precise e nella sua giurisprudenza il Tribunale federale ne ha dato un'interpretazione restrittiva: l'eccezione è ammessa soltanto per membri della direzione. Vista la complessità delle disposizioni di attuazione non è facile avere una panoramica sulla prassi negli altri Paesi. Alcuni Paesi europei sono comunque manifestamente meno restrittivi: estendono l'eccezione ad altre posizioni dirigenziali o anche a posizioni per le quali è richiesta una grande autonomia. È il caso, in misura diversa, di Francia, Germania e Italia.

¹⁴ Steiger-Sackmann Sabine, *Arbeitszeiterfassung – Kurzbericht zu Rechtslage und Praxis der Arbeitszeiterfassung in Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich*, Winterthur 2012, pagg. 8 segg.

¹⁵ Kaufmann Otto, «Die Arbeitszeiten in Frankreich», in: Geiser Thomas, Müller Roland (a cura di), *Arbeitszeiten in Europa*, Zurigo-San Gallo 2015, pagg. 61 segg.

6 Basi giuridiche

6.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sull'articolo 110 della Costituzione federale del 18 aprile 1999¹⁶, che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sulla protezione dei lavoratori e delle lavoratrici.

6.2 Delega di competenze legislative

A prescindere dalla normale competenza esecutiva, il progetto non prevede altre deleghe di competenze legislative.

¹⁶ RS 101