



Berna, 24 gennaio 2024

Modifica della legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL)

Rapporto esplicativo
per l'avvio
della procedura di consultazione



Compendio

Il progetto di modifica della legge federale del 28 settembre 1956 concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL) attua i mandati affidati al Consiglio federale dal Parlamento con l'adozione della mozione 20.4738 Ettlín e della mozione 21.3599 CET-N.

Compendio

La mozione 20.4738 Ettlín «Proteggere il partenariato sociale da attacchi inaccettabili» è stata presentata il 18 dicembre 2020 dal consigliere agli Stati Erich Ettlín. Le Camere federali l'hanno adottata il 14 dicembre 2022 e hanno incaricato il Consiglio federale di modificare la LOCCL in modo tale da prevedere che le disposizioni di un contratto collettivo di lavoro (CCL) di obbligatorio generale in materia di salario minimo, tredicesima e diritto alle vacanze prevalgano su quelle divergenti del diritto cantonale. Attualmente un CCL non può essere contrario alle disposizioni imperative del diritto federale o cantonale.

La mozione 21.3599 CET-N «Trasparenza sui mezzi finanziari delle commissioni paritetiche» è stata presentata il 17 maggio 2021 dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N). Le Camere federali l'hanno adottata il 1° giugno 2022 e hanno incaricato il Consiglio federale di prendere le misure necessarie per garantire che le commissioni paritetiche (CP) dei CCL di obbligatorio generale siano tenute a pubblicare i loro rapporti annuali. La mozione chiede anche che le CP debbano rendere conto dello scopo cui sono stati destinati i mezzi a disposizione nel capitale del fondo e della loro utilizzazione e che l'autorità di vigilanza sulle commissioni paritetiche, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), possa incaricare il Controllo federale delle finanze (CDF) o altri esperti di effettuare la verifica delle finanze.

Contenuto del progetto

In riferimento all'attuazione della mozione Ettlín, il progetto di modifica della LOCCL permette di conferire il carattere obbligatorio generale alle disposizioni dei CCL che prevedono salari minimi inferiori a quelli fissati dalle leggi cantonali. Il progetto riguarda solo il salario minimo, in quanto i Cantoni non hanno la competenza di emanare norme sulle vacanze o sulla tredicesima mensilità. Come già indicato nel suo parere in merito alla mozione Ettlín e durante i dibattiti parlamentari, il Consiglio federale respinge questo progetto ritenendo che la modifica proposta contravvenga a diversi principi dell'ordinamento giuridico svizzero, come la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni e il principio della legalità, garantiti dalla Costituzione federale.

Per quanto riguarda l'attuazione della mozione CET-N, il progetto intende accordare a ogni datore di lavoro o lavoratore sottoposto a un CCL di obbligatorio generale che ne fa domanda il diritto di consultare il conto annuale della commissione paritetica.

Indice

1	Situazione iniziale	4
1.1	Necessità di agire e obiettivi	4
1.1.1	Mozione 20.4738 Ettlín «Proteggere il partenariato sociale da attacchi inaccettabili»	4
1.1.2	Mozione 21.3599 CET-N «Trasparenza sui mezzi finanziari delle commissioni paritetiche»	4
1.2	Alternative esaminate e opzione scelta	5
1.2.1	Per l'attuazione della mozione 20.4738 Ettlín	5
1.2.2	Per l'attuazione della mozione 21.3599 CET-N	8
1.3	Rapporto con il programma di legislatura	9
1.4	Interventi parlamentari.....	10
2	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	10
3	Punti essenziali del progetto	10
3.1	La normativa proposta.....	10
3.2	Attuazione della mozione 20.4738 Ettlín	10
4	Commento ai singoli articoli	10
5	Ripercussioni	11
5.1	Ripercussioni per la Confederazione.....	11
5.2	Ripercussioni per i Cantoni	11
5.3	Ripercussioni sull'economia	12
5.3.1	Ripercussioni della mozione 20.4738 Ettlín sull'economia	12
5.3.2	Ripercussioni della mozione 21.3599 CET-N sull'economia	12
6	Aspetti giuridici	12
6.1	Costituzionalità.....	12
6.1.1	In relazione alla mozione 20.4738 Ettlín.....	12
6.1.2	In relazione alla mozione 21.3599 CET-N.....	13
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.....	13
6.3	Forma dell'atto.....	13
6.4	Subordinazione al freno alle spese.....	14
6.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale.....	14
6.6	Delega di competenze legislative.....	14
6.7	Protezione dei dati	14

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Il progetto di modifica della legge federale del 28 settembre 1956¹ concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL) attua i mandati affidati al Consiglio federale dal Parlamento con l'adozione della mozione 20.4738 Ettlin e della mozione 21.3599 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N).

Poiché le due mozioni 20.4738 Ettlin e 21.3599 CET-N sono state adottate a distanza di pochi mesi l'una dall'altra e la loro attuazione richiede in entrambi i casi una modifica della LOCCL, il Consiglio federale propone un progetto di legge congiunto, inviandolo in consultazione sotto forma di avamprogetto di legge.

Entrambe le mozioni riguardano i contratti collettivi di lavoro (CCL) di obbligatorio generale. Il conferimento del carattere obbligatorio generale è una decisione dell'autorità competente a livello federale o cantonale che rende tutte (o alcune) disposizioni di un CCL direttamente e obbligatoriamente applicabili a tutti i datori di lavoro e i lavoratori di un ramo economico o di una professione. La procedura per il conferimento dell'obbligatorio generale è disciplinata dalla LOCCL.

1.1.1 Mozione 20.4738 Ettlin «Proteggere il partenariato sociale da attacchi inaccettabili»

La mozione Ettlin è stata adottata dalle Camere federali il 14 dicembre 2022. Il testo incarica il Consiglio federale di modificare la LOCCL in modo tale da prevedere che le disposizioni di un CCL di obbligatorio generale in materia di salario minimo, tredicesima e diritto alle vacanze prevalgano su quelle divergenti del diritto cantonale. Attualmente, ai sensi dell'articolo 358 del Codice delle obbligazioni (CO)² e dell'articolo 2 numero 4 LOCCL, un CCL non può essere contrario alle disposizioni imperative del diritto federale o cantonale.

Alla base di questa mozione vi è l'adozione di leggi cantonali sui salari minimi che prevalgono sui salari minimi fissati in un CCL o in un CCL di obbligatorio generale. L'autore della mozione ritiene che queste leggi mettano a rischio il partenariato sociale. Ad oggi (stato: dicembre 2023), cinque Cantoni (NE, JU, GE, TI e BS) hanno adottato una legge sul salario minimo. Tuttavia, solo i Cantoni di Neuchâtel e Ginevra hanno stabilito che il salario minimo cantonale prevale sui salari minimi convenuti nei CCL di obbligatorio generale se è superiore a questi ultimi. Da parte loro, i Cantoni del Giura, del Ticino e di Basilea Città hanno dato la priorità, nella loro legislazione, ai salari fissati nei CCL di obbligatorio generale.

Nel suo parere e durante i dibattiti parlamentari, il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione perché le leggi cantonali sui salari minimi godono di una legittimità democratica e sono parte integrante del diritto cantonale che i Cantoni possono emanare in virtù della Costituzione quale misura di politica sociale, come confermato dal Tribunale federale³.

1.1.2 Mozione 21.3599 CET-N «Trasparenza sui mezzi finanziari delle commissioni paritetiche»

La mozione CET-N è stata adottata dalle Camere federali il 1° giugno 2022. Il testo incarica il Consiglio federale di prendere le misure necessarie affinché le commissioni paritetiche (CP)

¹ RS 221.215.311

² RS 220

³ DTF 143 I 403 consid. 7.5.3.

dei CCL di obbligatorietà generale siano tenute, da un lato, a pubblicare i loro rapporti annuali relativi ai contributi ai costi d'esecuzione dei CCL e, dall'altro, a rendere conto dello scopo cui sono stati destinati i mezzi a disposizione nel capitale del fondo e della loro utilizzazione. Chiede inoltre che la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) possa incaricare il Controllo federale delle finanze (CDF) o altri esperti di effettuare la verifica delle finanze.

Le parti contraenti di un CCL prevedono spesso disposizioni che obbligano i datori di lavoro e i lavoratori che vi sono sottoposti a versare contributi a istituti o casse comuni delle parti. L'organizzazione di tali istituti e casse e la loro gestione sono affidate agli organi esecutivi comuni designati dalle parti contraenti. In pratica, questi organi sono le CP, che gestiscono i contributi in qualità di organi esecutivi del CCL, motivo per cui nel presente rapporto viene utilizzato il termine «commissioni paritetiche».

La seconda e la terza richiesta della mozione sono già state soddisfatte. Per quanto riguarda la seconda richiesta, le CP dei CCL di obbligatorietà generale della Confederazione sono infatti tenute, ai sensi degli articoli 3 e 5 capoverso 2 LOCCL, a presentare ogni anno alla SECO la contabilità dei contributi ai costi d'esecuzione dei CCL. In qualità di autorità di vigilanza in questo settore, la SECO controlla che i contributi siano utilizzati in conformità alle sue direttive sui contributi⁴. Per quanto riguarda la terza richiesta, all'inizio del 2023 la SECO è stata oggetto di un audit da parte del CDF sui suoi compiti relativi alla vigilanza finanziaria delle CP. Nel suo rapporto di audit dell'11 settembre 2023⁵ il CDF raccomanda alla SECO di incaricare le CP di far verificare e confermare dal loro ufficio di revisione il rispetto delle direttive sui contributi oltre che di procedere al controllo del conto annuale. La SECO ha accettato queste raccomandazioni e provvederà ad attuarle.

In merito alla prima richiesta, attualmente non esiste alcuna disposizione legale che obblighi le CP a pubblicare i loro conti annuali relativi ai contributi. Tuttavia, in base alla legge federale del 17 dicembre 2004⁶ sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras), qualsiasi terzo ha la possibilità di consultare questi conti presentando una richiesta scritta alla SECO senza dover giustificare un interesse particolare. La LTras intende promuovere la trasparenza, nello specifico per quanto riguarda l'attività dell'amministrazione. A tal fine contribuisce all'informazione del pubblico garantendogli l'accesso ai documenti ufficiali. La SECO non si occupa direttamente di redigere questi conti annuali, ma li riceve dalle CP in qualità di autorità di vigilanza. Questa possibilità presenta però diversi limiti o inconvenienti. Innanzitutto, la domanda va presentata alla SECO e non direttamente alla CP responsabile che, a differenza della SECO, ha sempre a disposizione la documentazione contabile completa e conosce a fondo la propria contabilità. In secondo luogo, in base alle circostanze, la consultazione può essere soggetta a pagamento. Inoltre, questa modalità di consultazione tramite la SECO non è necessariamente nota. Infine, la richiesta è sottoposta alla consultazione delle CP, che hanno il diritto di essere sentite e possono opporsi alla consegna dei documenti. La procedura può quindi richiedere un certo tempo.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

1.2.1 Per l'attuazione della mozione 20.4738 Ettl

La mozione riguarda le disposizioni di un CCL di obbligatorietà generale in materia di salario minimo, tredicesima e diritto alle vacanze. I Cantoni non hanno però la competenza di emanare norme sulle vacanze o sulla tredicesima mensilità; la legislazione nel campo del diritto civile compete infatti alla Confederazione ai sensi dell'articolo 122 capoverso 1 della Costituzione

⁴ Le direttive sui contributi sono consultabili sul sito Internet della SECO all'indirizzo: www.seco.admin.ch > Libera circolazione delle persone e relazioni di lavoro > Contratti collettivi di lavoro > Contratti collettivi di lavoro Confederazione.

⁵ Il rapporto dovrebbe essere pubblicato alla fine di gennaio 2024.

⁶ RS 152.3

federale (Cost.)⁷. Il Consiglio federale ha pertanto esaminato diverse proposte di attuazione che riguardano esclusivamente il salario minimo.

Va rilevato che l'obiettivo della mozione contravviene a vari principi dell'ordinamento giuridico garantiti dalla Costituzione federale. Dare la priorità ai salari minimi fissati nei CCL di obbligatorietà generale rispetto alle leggi cantonali in materia è una scelta problematica dal punto di vista della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. Secondo il Tribunale federale, i Cantoni hanno la facoltà di adottare nell'ambito del diritto del lavoro misure di politica sociale che rientrano nella legislazione protettiva di diritto pubblico⁸. L'obiettivo della mozione è problematico anche nell'ottica della gerarchia delle norme, perché un decreto di conferimento dell'obbligatorietà generale ha carattere subordinato rispetto a una legge cantonale (v. n. 6.1).

Modifica dell'articolo 2 LOCCL

La proposta di attuazione consiste in una modifica dell'articolo 2 LOCCL che integra il numero 4 affinché in futuro sia possibile conferire il carattere obbligatorio generale alle disposizioni di un CCL che prevedono salari minimi inferiori a quelli fissati nelle leggi cantonali. Dopo essere state dichiarate di obbligatorietà generale, queste disposizioni sono applicabili a tutti i datori di lavoro e i lavoratori di un ramo economico o di una professione.

Va precisato che la LOCCL si applica sia ai CCL federali che a quelli cantonali. L'attuazione della modifica interessa quindi anche i Cantoni.

La proposta di attuazione riguarda la LOCCL, che regola le condizioni e gli effetti del conferimento dell'obbligatorietà generale. Di conseguenza, si limita a disciplinare il conferimento del carattere obbligatorio generale per le disposizioni di un CCL che derogano alle disposizioni cantonali sul salario minimo. Il Consiglio federale tiene a precisare che rispettando il campo d'applicazione della legge l'obiettivo della mozione non può essere pienamente raggiunto. Qualora un CCL di obbligatorietà generale e una legge cantonale fossero entrambi applicabili alla stessa fattispecie potrebbe infatti crearsi un conflitto di norme. In tal caso, in linea di principio, sarebbe un tribunale civile a dover decidere.

Poiché l'articolo 2 capoverso 4 LOCCL è combinato all'articolo 358 CO, il Consiglio federale ha esaminato se sia necessaria una revisione della disposizione del CO. L'articolo 358 CO prevede il primato del diritto imperativo federale e cantonale sui CCL, fatte salve le deroghe stipulate a favore dei lavoratori. Questa disposizione introduce quindi anche il principio della norma più favorevole, che è un elemento chiave nella gerarchia delle norme del diritto del lavoro. L'articolo 358 CO non si limita ai CCL di obbligatorietà generale, ma riguarda i CCL in generale. Sembra pertanto esclusa qualsiasi modifica di questo articolo che non limiti l'eccezione ai CCL di obbligatorietà generale. Altrimenti basterebbe stipulare un qualunque CCL per derogare al salario minimo cantonale e vanificare così completamente il senso delle leggi cantonali. L'introduzione di una simile eccezione nell'articolo 358 CO sarebbe inoltre in contrasto con la sistematica di questa disposizione. Per i suddetti motivi, e poiché appare chiaro che la mozione è incentrata sui CCL di obbligatorietà generale ed è rivolta alla LOCCL, è questa legge, e non il CO, a dover essere modificata in quanto legge speciale.

Modifica della Costituzione federale

Considerato che l'attuazione della mozione tramite la LOCCL o il CO sarebbe in contrasto con vari principi garantiti dalla Costituzione federale, il Consiglio federale ha esaminato la possibilità di modificare la Costituzione stessa.

⁷ RS 101

⁸ DTF 143 I 403 consid. 7.5.3.

L'opzione esaminata consisterebbe nell'estendere l'articolo 110 Cost. introducendo un'eccezione alle competenze cantonali in materia di politica sociale nell'ambito del diritto del lavoro. Verrebbe così stabilito direttamente nella Costituzione che le disposizioni sul salario minimo di un CCL di obbligatorietà generale prevarrebbero sul diritto cantonale. Tale variante consentirebbe in linea di principio di attuare la mozione in conformità con l'ordinamento giuridico svizzero.

Questa modifica costituzionale comporterebbe una conseguente modifica dell'articolo 358 CO. Occorrerebbe quindi introdurre in questo articolo la priorità dei salari minimi dei CCL di obbligatorietà generale rispetto alla legislazione cantonale. Questa eccezione si limiterebbe però, da un lato, ai CCL di obbligatorietà generale e, dall'altro, alle disposizioni sui salari minimi.

L'articolo 2 numero 4 prevede che il contratto collettivo non deve violare l'eguaglianza davanti alla legge né essere contrario alle disposizioni imperative del diritto federale o cantonale, riservato l'articolo 353^{quater} (attualmente art. 358) CO. Questa opzione non richiederebbe una modifica della LOCCL. Con la modifica della Costituzione e del CO si dovrebbe poter conferire l'obbligatorietà generale a un CCL che deroga alle disposizioni cantonali sui salari minimi.

Il Consiglio federale ha scartato questa variante di attuazione. Esso non mette minimamente in discussione l'importanza del partenariato sociale e dei CCL di obbligatorietà generale per il mercato del lavoro svizzero. È tuttavia del parere che l'introduzione di una competenza delle parti sociali nella Costituzione si spinga troppo oltre. Tale proposta avrebbe ripercussioni importanti e fondamentali sulle competenze dei Cantoni e delle parti sociali in materia di politica sociale, economica e del mercato del lavoro. Va inoltre rilevato che l'attuazione interessa unicamente le leggi cantonali che regolano la priorità del salario minimo cantonale più elevato. Inoltre, secondo la suddetta decisione del Tribunale federale, i salari minimi cantonali sono ammissibili solo se sono destinati ad assicurare la sussistenza⁹, il che esclude buona parte dei salari minimi dichiarati di obbligatorietà generale. Infine, per i motivi summenzionati, una modifica dell'articolo 358 CO, che adottando questa opzione sarebbe inevitabile, non è auspicabile (cfr. modifica dell'art. 2 LOCCL).

Stralcio della mozione per impossibilità giuridica

Il Consiglio federale ha anche esaminato la possibilità di stralciare la mozione mediante un apposito rapporto, conformemente all'articolo 122 capoverso 3 lettera a della legge federale del 13 dicembre 2002¹⁰ sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl), con la motivazione che la sua attuazione non è giuridicamente possibile.

La proposta di stralcio della mozione sarebbe giustificata dal fatto che il suo obiettivo contravviene a vari principi dell'ordinamento giuridico garantiti dalla Costituzione federale (v. n. 6.1).

I problemi legati all'obiettivo della mozione sono stati esaminati dal Parlamento nel corso dei suoi dibattiti. Il Parlamento ha adottato la mozione nonostante il parere del Consiglio federale. Di conseguenza, benché contrario alla modifica, il Consiglio federale sottopone un progetto al Parlamento.

Opzione scelta

Il Consiglio federale presenta un progetto di modifica dell'articolo 2 LOCCL. Propone tuttavia al Parlamento di non adottarlo a causa delle numerose problematiche sollevate, in particolare per quanto riguarda la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni (v. n. 6.1).

⁹ DTF 143 I 403, consid. 5.4.3

¹⁰ RS 171.10

1.2.2 Per l'attuazione della mozione 21.3599 CET-N

La mozione chiede che vengano pubblicati i rapporti annuali delle CP. A questo scopo sono state esaminate diverse proposte di attuazione, tra cui una variante che accorda un diritto di consultazione alle persone direttamente interessate.

Obbligo di pubblicare i conti annuali delle CP attraverso una modifica della LOCCL

Il Consiglio federale ha esaminato la possibilità di modificare la legge per obbligare le CP a pubblicare i loro conti annuali. Questa proposta di attuazione corrisponderebbe alla lettera alla richiesta della mozione.

Si tratta tuttavia di una proposta problematica, in quanto potrebbe comportare una violazione di vari principi costituzionali.

Il principio della libertà economica sancito all'articolo 27 Cost. include tra i suoi diversi aspetti anche la libera organizzazione dell'impresa. L'obbligo di pubblicare i conti annuali potrebbe di fatto limitare la libertà delle CP di organizzarsi.

Indipendentemente dal fatto che la libertà economica venga limitata o meno, conformemente all'articolo 5 capoverso 2 Cost. tale obbligo deve rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionato allo scopo. Occorre quindi chiarire se il grande pubblico sia uno dei gruppi d'interesse che necessita effettivamente di informazioni sull'andamento dell'attività di una CP per poter esercitare certi diritti. Il conferimento dell'obbligatorietà generale ai CCL riguarda solo una determinata cerchia di persone, ossia i datori di lavoro e i lavoratori sottoposti ai CCL di obbligatorietà generale. La divulgazione dei conti annuali al di fuori di questa cerchia di persone comporterebbe il rischio di renderli accessibili a persone che non hanno alcun legame con i CCL in questione. Inoltre, il diritto societario non prevede l'obbligo generale di rendere accessibili a terzi i conti annuali. Questo principio è soggetto solo a eccezioni isolate, ad esempio nel caso di società i cui titoli di partecipazione sono quotati in borsa (art. 958e cpv. 1 CO).

Il Consiglio federale ritiene che il pubblico in generale non abbia un interesse giustificato a sapere in che modo le CP utilizzano i loro fondi e tiene a sottolineare che la LOCCL prevede l'esistenza di organi di controllo incaricati di verificare la corretta gestione dei contributi. La proporzionalità presuppone, in particolare, che tra tutte le misure ipotizzabili per raggiungere l'obiettivo di pubblico interesse venga scelta quella meno lesiva degli interessi privati. Il Consiglio federale ritiene che questa proposta non sia l'opzione meno pregiudizievole per gli interessi delle CP e che altre misure sarebbero più adeguate.

È del parere che un obbligo legale di pubblicazione dei conti annuali non sia realizzabile e ha pertanto scartato questa proposta.

Obbligo di pubblicare i conti annuali delle CP attraverso una modifica dei decreti di conferimento dell'obbligatorietà generale ai CCL della Confederazione

Il Consiglio federale ha inoltre esaminato la possibilità di inserire nei decreti di conferimento dell'obbligatorietà generale una disposizione che obblighi le CP dei CCL in questione a pubblicare i loro conti annuali. Per introdurre un simile obbligo, deve esistere una base legale nella LOCCL. L'esame effettuato ha però mostrato che tale obbligo non può essere desunto da nessuna disposizione attuale della LOCCL. Alla luce di quanto esposto, anche questa proposta è da escludere.

Consenso scritto delle CP alla pubblicazione volontaria dei loro conti annuali

Il Consiglio federale ha anche esaminato la possibilità per le CP dei CCL di obbligatorietà generale di firmare un accordo scritto in cui si impegnano a pubblicare volontariamente i loro conti annuali sul proprio sito Internet o, se non ne hanno uno proprio, sul sito di un'associazione che ha aderito al CCL.

Alcune CP pubblicano già oggi i loro conti annuali: nel 2021, sui 36 CCL di obbligatorietà generale della Confederazione, otto CP pubblicavano i loro conti annuali sui rispettivi siti. Si tratta, in particolare, del CNM dell'edilizia e del genio civile, del CCL per il settore del prestito di personale e del CCNL per l'industria alberghiera e della ristorazione, ognuno dei quali copre numerosi datori di lavoro e lavoratori.

Il Consiglio federale ha scartato questa proposta, in quanto non esiste alcuna base legale o possibilità di sanzione nel caso in cui una CP non rispetti il suo obbligo scritto. Inoltre, il numero elevato di CP cantonali e federali esistenti rende incerta l'attuazione di questa proposta.

Diritto di consultare i conti annuali per i datori di lavoro e i lavoratori sottoposti a un CCL di obbligatorietà generale attraverso una modifica della LOCCL

Questa proposta di attuazione consiste nel modificare l'articolo 5 LOCCL aggiungendovi due capoversi che conferiscono ai datori di lavoro e ai lavoratori sottoposti a un CCL di obbligatorietà generale che ne fanno richiesta il diritto di consultare il conto annuale della CP.

La proposta rispetta la libertà economica, il pubblico interesse e la proporzionalità nella misura in cui solo le persone direttamente interessate, ossia i datori di lavoro e i lavoratori che versano i contributi, beneficerebbero del diritto di consultazione.

Da questa proposta risulta l'aggiunta nella LOCCL di una disposizione specifica che accorda ai datori di lavoro e ai lavoratori sottoposti a un CCL di obbligatorietà generale un diritto di consultazione gratuita. Queste persone potrebbero rivolgersi direttamente alla CP del CCL a cui sono soggette anziché, come avviene oggi, indirettamente alle autorità responsabili del conferimento dell'obbligatorietà generale presentando una richiesta basata sulla LTras, con i relativi inconvenienti menzionati al punto 1.1.2. La loro esigenza legittima di sapere come vengono utilizzati i contributi versati giustifica il fatto che possano beneficiare di un diritto di consultare la contabilità delle CP che sia noto, semplice e gratuito.

Qualsiasi persona al di fuori dei lavoratori e dei datori di lavoro sottoposti a un CCL di obbligatorietà generale potrebbe comunque presentare all'autorità responsabile del conferimento del carattere obbligatorio una richiesta di accesso al conto di una CP.

Opzione scelta

Il Consiglio federale propone di attuare questa mozione aggiungendo all'articolo 5 LOCCL due nuovi capoversi che prevedono il diritto di consultare il conto annuale della CP per i datori di lavoro e i lavoratori sottoposti a un CCL di obbligatorietà generale che versano i contributi (ultima proposta esaminata).

1.3 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del Consiglio federale al Parlamento del 29 gennaio 2020¹¹ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹² sul programma di legislatura 2019–2023.

¹¹ FF 2020 1565

¹² FF 2020 7365

1.4 Interventi parlamentari

Il presente progetto di modifica della LOCCL consente di liquidare le mozioni 20.4738 Ettlín «Proteggere il partenariato sociale da attacchi inaccettabili» e 21.3599 CET-N «Trasparenza delle risorse finanziarie delle commissioni miste».

2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Il progetto non presenta alcun rapporto con il diritto dell'Unione europea.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

Per attuare la mozione Ettlín, l'articolo 2 LOCCL viene integrato con la possibilità di conferire il carattere obbligatorio generale alle disposizioni di un CCL che prevedono salari inferiori a quelli fissati nelle leggi cantonali.

Per attuare la mozione CET-N, il Consiglio federale propone di aggiungere all'articolo 5 LOCCL due nuovi capoversi che accordano il diritto di consultare il conto annuale della CP. Tutti i datori di lavoro e i lavoratori sottoposti a un CCL di obbligatorietà generale che versano i contributi potranno presentare una richiesta in tal senso alla CP del ramo economico interessato.

3.2 Attuazione della mozione 20.4738 Ettlín

Va precisato che la LOCCL si applica sia ai CCL federali che a quelli cantonali. L'attuazione della modifica interessa quindi anche i Cantoni. In futuro le autorità responsabili del conferimento del carattere obbligatorio generale potrebbero dichiarare di obbligatorietà generale le disposizioni che fissano salari minimi anche se contravvengono a un salario minimo cantonale. La possibilità di una simile dichiarazione è problematica, in quanto le leggi di alcuni Cantoni stabiliscono che i salari minimi cantonali prevalgono se sono più elevati. Di conseguenza, sussisterebbero due leggi parallele e contraddittorie e potrebbero crearsi situazioni difficili da comprendere sia per le imprese che per i lavoratori. In tal caso, in linea di principio, sarebbe un tribunale civile a dover decidere. I capitoli sulla costituzionalità e sulle ripercussioni per i Cantoni spiegano in dettaglio perché il progetto è problematico.

4 Commento ai singoli articoli

Titolo

L'abbreviazione LOCCL è già citata frequentemente nella pratica. Viene quindi aggiunta al titolo della legge.

Art. 2 n. 4

L'articolo 2 numero 4 LOCCL disciplina le condizioni del conferimento del carattere obbligatorio generale a un CCL e prevede in particolare che questo può avvenire solo se il CCL non è contrario alle disposizioni imperative del diritto federale o cantonale.

Il complemento al numero 4 rappresenta quindi un'eccezione a questa regola. L'aggiunta consente infatti di dichiarare di obbligatorietà generale le disposizioni di un CCL che derogano al diritto cantonale sul salario minimo. In altre parole, le parti contraenti di un CCL possono presentare una domanda di conferimento del carattere obbligatorio generale con un salario minimo inferiore a quello stabilito da una legge cantonale in materia. L'autorità competente a livello cantonale o federale potrebbe in linea di principio conferire il carattere obbligatorio

generale a questi salari minimi. È fatto salvo l'esame delle altre condizioni necessarie per il conferimento dell'obbligatorietà generale.

Questa disposizione contiene un rimando al CO, che viene qui adattato per rinviare all'attuale disposizione del CO.

Art. 5 cpv. 3 e 4

Cpv 3:

Nella maggior parte dei casi gli organi incaricati dell'esecuzione in comune ai sensi dell'articolo 357b capoverso 1 CO sono le commissioni paritetiche. In pratica, le CP assicurano la corretta applicazione dei CCL e sono autorizzate a prelevare e utilizzare i contributi ai costi d'esecuzione. Seguendo la logica della legge, la disposizione utilizza l'espressione «organi incaricati dell'esecuzione in comune» ai sensi dell'articolo 357b capoverso 1 CO.

Di conseguenza, l'attuazione del diritto di consultazione spetta alle CP che, su richiesta, devono mettere gratuitamente a disposizione dei datori di lavoro e dei lavoratori sottoposti ai CCL di obbligatorietà generale i loro conti annuali relativi ai contributi. I datori di lavoro e i lavoratori non sono tenuti a motivare la loro richiesta poiché, in quanto debitori dei contributi, il loro interesse a poter consultare questi conti appare evidente. Essi ricevono una copia dei conti annuali (per posta o per e-mail, a discrezione delle CP).

Le CP che pubblicano i conti annuali sul loro sito Internet non sono tenute ad accordare un ulteriore diritto di consultazione.

Le controversie tra una CP e un richiedente, in particolare in merito all'esistenza di un diritto di consultazione o alle modalità di esercizio di tale diritto, sono di competenza dei tribunali civili.

Cpv. 4:

Il capoverso 4 specifica i documenti che compongono il conto annuale dettagliato di una CP basandosi sull'articolo 958 CO relativo alla presentazione dei conti nella contabilità commerciale. Si tratta del bilancio, del conto economico e dell'allegato al conto annuale.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto non ha alcuna ripercussione diretta per la Confederazione, né dal punto di vista delle finanze né da quello del personale.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni

La disposizione del progetto volta ad attuare la mozione Ettlín contravviene alla ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni in materia di diritto del lavoro consentendo di derogare al diritto cantonale che i Cantoni possono emanare come misura di politica sociale¹³.

Il progetto non ha invece alcuna ripercussione sulle finanze o sul personale dei Cantoni.

¹³ DTF 143 I 403, consid. 7.5.3

5.3 Ripercussioni sull'economia

5.3.1 Ripercussioni della mozione 20.4738 Ettlín sull'economia

Il progetto di modifica della legge potrebbe avere un impatto economico sui lavoratori che sono attivi in un Cantone in cui una legge cantonale sul salario minimo prevede che il salario minimo cantonale più elevato prevalga sui salari minimi disciplinati nei CCL (stato dicembre 2023: NE e GE). I salari di questi lavoratori potrebbero infatti essere ridotti, in particolare nei settori alberghiero e della ristorazione, delle pulizie e dei parrucchieri, dove i salari minimi previsti dai CCL sono generalmente inferiori a quello fissato nelle leggi cantonali.

5.3.2 Ripercussioni della mozione 21.3599 CET-N sull'economia

Le disposizioni del progetto volte all'attuazione della mozione CET-N hanno un impatto economico sui seguenti attori economici.

Le CP

Le CP dei CCL di obbligatorietà generale devono accordare ai datori di lavoro e ai lavoratori sottoposti a questi CCL il diritto di consultare i loro conti annuali. Questo obbligo può comportare per loro un ulteriore onere amministrativo, che potrebbe tradursi in un aumento dei costi per il personale. Tali costi sono difficili da stimare in quanto dipendono in particolare dal numero di richieste di consultazione, che può variare di anno in anno. Tuttavia, non dovrebbero essere troppo elevati, perché in genere è sufficiente inviare i conti annuali ai richiedenti via e-mail. L'onere amministrativo supplementare non giustificherebbe un aumento dei contributi ai costi d'esecuzione. Le CP che pubblicano già i loro conti annuali non dovranno sostenere costi aggiuntivi.

I datori di lavoro e i lavoratori

Il diritto di consultare i conti annuali delle CP favorisce indirettamente un utilizzo più appropriato dei contributi ai costi d'esecuzione e una costituzione più adeguata di riserve finanziarie. In generale, il diritto di consultazione promuove indirettamente un'esecuzione più efficiente dei CCL.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

6.1.1 In relazione alla mozione 20.4738 Ettlín

La ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nell'ambito del diritto del lavoro, nel quale si inserisce la problematica del salario minimo, risulta dall'articolo 110 Cost. per il diritto pubblico e dall'articolo 122 Cost. per il diritto civile¹⁴. Le misure che prescrivono un salario minimo e perseguono un obiettivo prioritario di politica sociale sono parte integrante della legislazione protettiva di diritto pubblico che i Cantoni possono in linea di principio continuare a emanare nonostante le disposizioni di diritto civile federale relative al lavoro, e integrano le misure di diritto pubblico federale previste dalla legge sul lavoro e dalle sue ordinanze¹⁵. Tali misure sono intese a combattere la povertà e non ledono quindi la libertà economica¹⁶. L'attuazione della mozione Ettlín, che mira a dare priorità alle disposizioni sui salari minimi dei CCL di obbligatorietà generale rispetto al diritto cantonale, viola la ripartizione delle

¹⁴ DTF 143 I 403, consid. 7.2

¹⁵ DTF 143 I 403, consid. 7.5.3

¹⁶ DTF 143 I 403, consid. 5

competenze tra Confederazione e Cantoni, principio questo garantito dalla Costituzione federale.

L'attuazione della mozione contravviene anche al principio costituzionale della legalità sancito all'articolo 5 capoverso 1 Cost.¹⁷. Da questo deriva il principio della gerarchia delle norme, secondo cui una norma giuridica subordinata deve rispettare una norma giuridica sovraordinata¹⁸. Il CCL è un contratto stipulato tra associazioni private, e il conferimento dell'obbligatorietà generale non ne modifica il carattere contrattuale di diritto privato. Il decreto di conferimento dell'obbligatorietà generale è un atto amministrativo¹⁹ che non fa di un CCL una legge. Dal punto di vista della gerarchia delle norme, tale decreto è pertanto subordinato a una legge cantonale.

6.1.2 In relazione alla mozione 21.3599 CET-N

Il progetto di nuova disposizione della LOCCL si basa sull'articolo 110 capoverso 1 lettera d Cost., secondo cui la Confederazione può emanare prescrizioni sul conferimento dell'obbligatorietà generale a contratti collettivi di lavoro.

Il principio della libertà economica garantito dall'articolo 27 Cost. potrebbe essere compromesso da questa nuova disposizione. La concessione del diritto di consultare i conti annuali relativi ai contributi potrebbe infatti essere vista come una limitazione al libero esercizio dell'attività delle CP, che è una componente garantita della libertà economica. Qualora un'eventuale restrizione dei diritti fondamentali non possa essere esclusa, è necessario esaminarla alla luce dell'articolo 36 Cost. Un'eventuale restrizione della libertà economica deve essere fondata su una base legale, giustificata da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui e proporzionata allo scopo, conformemente all'articolo 36 capoversi 1–3 Cost. Nel presente caso, tale restrizione si fonderebbe sull'articolo 5 capoversi 3 e 4 LOCCL presentato sopra, che accorda un diritto di consultazione del conto annuale della CP. Sarebbe inoltre giustificata dall'interesse di uno specifico gruppo di destinatari, ovvero i datori di lavoro e i lavoratori sottoposti a un CCL di obbligatorietà generale, a poter consultare i conti annuali delle CP. Dal momento che versano i contributi alle CP, queste persone hanno un interesse legittimo a poter accedere ai conti in questione per sapere come vengono utilizzati i loro contributi. Infine, il diritto di consultazione rispetta il principio di proporzionalità. Permette infatti di raggiungere l'obiettivo perseguito di creare maggiore trasparenza sulla gestione e sull'utilizzo dei contributi. Non è inoltre eccessivo, nel senso che ne beneficiano solo i principali interessati, ossia i datori di lavoro e i lavoratori che versano i contributi. Tra le misure esaminate per raggiungere l'obiettivo in questione, questa è la meno incisiva sulla libertà economica delle CP. Il rapporto tra l'obiettivo di maggiore trasparenza perseguito con il diritto di consultazione e l'interferenza nella libertà economica delle CP è tutto sommato ragionevole. Di conseguenza, se la libertà economica delle CP dovesse essere limitata dal diritto di consultazione, tale restrizione avrebbe una base legale, sarebbe giustificata da un interesse pubblico e rispetterebbe il principio di proporzionalità ai sensi dell'articolo 36 Cost.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto di modifica della LOCCL è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera, in particolare con il diritto dell'Unione europea.

6.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Il presente progetto rispetta questa regola.

¹⁷ DTF 136 I 241, consid. 2.5; V. MARTENET / J. DUBEY, Commentaire romand, *Constitution fédérale, Préambule - art. 80 Cst.*, pag. 206

¹⁸ J.-F. AUBERT / P. MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, 2003, pag. 41 f

¹⁹ DTF 128 II 13, consid. 1d

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi (che comportano spese superiori a una delle soglie previste), né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa (legati a spese superiori a una delle soglie previste). Non sottostà pertanto al freno alle spese.

6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il principio di sussidiarietà e il principio dell'equivalenza fiscale non sono toccati da questa modifica.

6.6 Delega di competenze legislative

Il progetto non prevede alcuna delega di competenze legislative.

6.7 Protezione dei dati

Il progetto non ha ripercussioni sulle norme specifiche della protezione dei dati. Tuttavia, per quanto riguarda la mozione 21.3599 CET-N, è importante precisare che le CP sono soggette alla legge federale del 25 settembre 2020²⁰ sulla protezione dei dati (LPD) se accordano un diritto di consultazione dei loro conti annuali ai datori di lavoro e ai lavoratori sottoposti a un CCL di obbligatorietà generale.

Abbreviazioni

Art.	Articolo
CCL	Contratto collettivo di lavoro
CCNL	Contratto collettivo nazionale di lavoro
CDF	Controllo federale delle finanze
CET-N	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale
CNM	Contratto nazionale mantello
CO	Codice delle obbligazioni; RS 220
Cost.	Costituzione federale; RS 101
CP	Commissioni paritetiche
Cpv.	Capoverso
Lett.	Lettera
LOCCL	Legge federale del 28 settembre 1956 concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro; RS 221.215.311
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale; RS 171.10
LTras	Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione; RS 152.3
N.	Numero(i)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia