



Berna, 29 agosto 2018

Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 16.3351 (CTT-CS)

Escludere le imprese di trasporto turistiche dal campo di applicazione della legge sulla durata del lavoro

Indice

1	Incarico.....	3
2	Contesto giuridico	4
3	Diritto vigente.....	4
4	Revisione della LDL.....	4
5	Revisione dell'OLDL.....	5
6	Punti in sospenso	7
7	Conclusione	7

1 Incarico

Il 12 maggio 2016 la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati (CTT-CS) ha presentato al Consiglio federale un postulato dal seguente tenore.

«Il Consiglio federale è incaricato di redigere un rapporto che illustri le possibilità per escludere le imprese di trasporto turistiche dal campo di applicazione della legge sulla durata del lavoro.»

Nella rispettiva seduta della Camera il Consigliere agli Stati Hans Wicki (NW), a nome della Commissione, ha motivato l'incarico come segue.

Durante la sessione estiva il Consiglio degli Stati ha deliberato in merito alla riveduta legge sulla durata del lavoro (LDL), approvata poi da entrambe le Camere. Il termine di referendum è ormai prossimo alla scadenza. Nell'esaminare la revisione, la CTT-CS ha affrontato anche la questione del campo di applicazione materiale della legge. L'attuale LDL si applica a tutte le tipologie di trasporto pubblico e il campo di applicazione è quindi molto ampio. Le disposizioni della legge dovrebbero però essere applicabili e adatte sia per le ferrovie e i battelli, sia per le aziende di trasporto urbano e le autolinee extraurbane, sia per gli impianti a fune.

I diversi interessi sono difficili da conciliare. I vari comparti del trasporto pubblico differiscono per rigidità o flessibilità d'esercizio. Se nel traffico ferroviario, in particolare in quello viaggiatori, l'esercizio è facilmente programmabile sull'arco di più anni, non si può dire altrettanto del trasporto a fune: quasi tutte le imprese di trasporto a fune (e a cremagliera) attive in regioni di montagna prevedono l'esercizio stagionale, con una o due stagioni, e devono quindi far fronte a periodi prolungati di punta e di morbida, programmando adeguatamente l'impiego del personale. Anche le condizioni meteorologiche complicano la programmazione: d'inverno, in assenza di neve, l'esercizio necessita di un numero ben minore di collaboratori, mentre ne richiede un gran numero, mobilitabile con poco anticipo e impiegabile il più a lungo possibile, quando nevicata o in presenza di condizioni ideali per l'innevamento tecnico. La LDL è solo in parte adatta per le imprese turistiche interessate, che hanno bisogno di maggior flessibilità quanto a durata del lavoro. Nella Commissione incaricata dell'esame preliminare della LDL abbiamo perciò discusso di possibili misure per migliorare la situazione, quali agevolazioni, specifiche eccezioni o l'esclusione di determinate imprese turistiche dal campo di applicazione della legge.

L'adozione di simili misure è da valutare anche alla luce delle condizioni economiche in cui operano le imprese attive nelle regioni di montagna, che accusano da anni un calo delle entrate.

2 Contesto giuridico

Per tutte le imprese pubbliche e private si applica la legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (legge sul lavoro [LL]; RS 822.11), completata da numerose ordinanze. Diversi settori e gruppi di persone sono esclusi dal suo campo di applicazione (art. 2 e 3 LL), ma devono comunque rispettare le disposizioni della LL relative alla protezione della salute (art. 3a LL). La Confederazione, ossia la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), esercita l'alta vigilanza sull'esecuzione; l'esecuzione stessa spetta ai Cantoni (art. 41 e 42 LL).

Alle imprese di trasporto concessionarie si applica un'apposita normativa, ossia la legge federale dell'8 ottobre 1971 sul lavoro nelle imprese di trasporti pubblici (legge sulla durata del lavoro [LDL]; RS 822.21) e le disposizioni di dettaglio della relativa ordinanza del 26 gennaio 1972 (OLDL; RS 822.211). La LDL non presenta differenze significative rispetto alla LL quanto a bilanciamento tra interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, ma tiene conto, quale terzo aspetto fondamentale, degli elevati requisiti di sicurezza cui deve rispondere il trasporto pubblico e dell'esigenza degli operatori di garantire il servizio 24 ore su 24. La LDL assicura un esercizio sicuro oltre che economico da parte delle imprese di trasporto pubblico e la tutela della salute e delle esigenze di riposo del personale.

Le differenze tra LL e LDL si limitano a pochi punti: mentre la LL disciplina in sostanza la durata massima del lavoro ammessa sull'arco di una settimana (e le eccezioni), la LDL si prefigge compensazioni su periodi di tempo più lunghi, il che permette carichi di lavoro maggiori in singoli giorni e settimane e richiede un numero minore di eccezioni.

Entrambe le normative si sono dimostrate efficaci per i rispettivi settori. La differenziazione in funzione delle esigenze implica però un onere amministrativo che tende a essere maggiore per le imprese più piccole rispetto a quelle più grandi, sia nel settore della LL che in quello della LDL.

3 Diritto vigente

La LDL è stata sottoposta a diverse revisioni, per lo più contenenti solo lievi adeguamenti dovuti a modifiche della legislazione ferroviaria e di quella sul trasporto di viaggiatori (modifica di termini, uniformazione ecc.).

Nell'ambito dell'ultima revisione (parziale), risalente al 2016 e approvata dal Parlamento all'unanimità il 17 giugno dello stesso anno, buona parte delle modifiche riguardava il campo di applicazione, dal quale sono stati esclusi generalmente «i lavoratori dei servizi amministrativi» (art. 2 cpv. 4 LDL), risultando quindi interamente soggetti alla LL e alle relative ordinanze, per la cui esecuzione sono competenti gli ispettorati cantonali del lavoro e, per le FFS, l'Ispezione federale del lavoro (SECO).

Le nuove disposizioni sul personale amministrativo sono entrate in vigore il 1° gennaio 2018.

Più frequenti e di maggior portata sono state le revisioni dell'OLDL, causando col tempo una serie di incongruenze rispetto alla legge.

4 Revisione della LDL

Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da notevoli mutamenti sociali, quali ad esempio lo sviluppo della «società delle 24 ore», con orari di apertura e di servizio prolungati in molti settori, e una crescente liberalizzazione. Anche il trasporto pubblico è interessato da questi mutamenti, che però non devono andare a scapito degli interessi dei lavoratori e in particolare della loro salute.

Per evitare simili conseguenze, si imponeva una revisione della legge. Il Consiglio federale ha illustrato le relative proposte nel messaggio del 13 maggio 2015. Il Parlamento le ha accolte apportando solo lievi adeguamenti. Il testo finale è stato approvato dalle Camere all'unanimità il 17 giugno 2016.

5 Revisione dell'OLDL

Dopo la revisione della legge occorre adeguare l'ordinanza. Visto il gran numero di disposizioni interessate e considerato che la chiarezza risultava compromessa dalle tante revisioni subite nel corso del tempo, il Consiglio federale ha deciso di sottoporre l'OLDL a una revisione totale.

I punti fondamentali dell'avamprogetto di revisione sono stati elaborati da una commissione tripartita istituita ad hoc, composta da quattro rappresentanti delle imprese e quattro dei lavoratori nonché da una delegazione dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT). Ulteriori attori sono stati coinvolti per questioni specifiche, ad esempio per tutte le disposizioni relative ai comparti turistici della navigazione e del trasporto a fune. L'avamprogetto conteneva soprattutto adeguamenti alla revisione della legge e all'evoluzione socio-economica come pure eccezioni in presenza di circostanze particolari.

In tutta l'ordinanza si è provveduto a rendere flessibili, nel rispetto della protezione dei lavoratori, le disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo, ad esempio quelle relative alle pause, permettendo di offrire condizioni di assunzione al passo coi tempi.

Nel settore del trasporto turistico sono state completamente rielaborate le eccezioni esistenti e si sono integrate nuove disposizioni, ad esempio – su forte richiesta del settore – riguardo alle pause nei giorni di morbida nel comparto del trasporto a fune e per consentire un impiego più flessibile del personale la domenica.

Sono inoltre state introdotte eccezioni per l'innevamento tecnico e la preparazione delle piste ed eccezioni analoghe per le imprese di navigazione e di trasporto a cremagliera.

Il postulato chiede che si creino le condizioni per poter organizzare adeguatamente il lavoro nelle stagioni di punta e di morbida e per poter allungare il più possibile la durata del lavoro. La LDL è stata concepita appositamente per rispondere a queste esigenze, ammettendo ad esempio un numero di giorni di lavoro consecutivi più che doppio rispetto a quello consentito dalla LL. Nel trasporto turistico è inoltre possibile lavorare fino a 72 ore alla settimana durante l'alta stagione e compensare gli straordinari nella bassa stagione. Durante l'esame preliminare della revisione il settore ha dichiarato che sul piano pratico non sono necessarie ulteriori eccezioni per fronteggiare i periodi di punta e di morbida. Già attualmente le imprese di trasporto a fune e a cremagliera e le società di navigazione possono chiedere eccezioni supplementari per altri 8 giorni all'anno, possibilità di cui usufruiranno anche in futuro e che consente ad esempio di coprire anche grandi eventi nel rispetto della legge.

Sono inoltre state introdotte agevolazioni a livello amministrativo. La definizione del piano di servizio e della ripartizione del servizio non è più prescritta in dettaglio: gli allegati A–C dell'ordinanza sono stati stralciati senza sostituzioni. Decade anche l'obbligo di disporre in ogni caso di un piano di servizio in forma grafica¹.

Vista la sua portata, la revisione dell'OLDL è stata posta in consultazione, conformemente all'articolo 3 capoverso 1 lettera e della legge del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (legge sulla consultazione [LCo]; RS 172.061). La consultazione, conclusa il 15 gennaio 2018, ha avuto il seguente esito.

¹ Tutti gli adeguamenti della revisione totale dell'OLDL sono illustrati nel relativo rapporto esplicativo: <https://www.ad-min.ch/ch/d/gg/pc/ind2017.html#UVEK>.

Sono stati invitati a esprimere il proprio parere 227 organismi, tra cui 20 società di navigazione, 23 imprese di trasporto a fune, la federazione Funivie Svizzere (FUS), l'Unione dei trasporti pubblici (UTP) e altre associazioni del settore turistico. La documentazione dell'avamprogetto è stata altresì pubblicata. Sono pervenuti 79 pareri in totale, contenenti 333 richieste. La maggioranza si è dichiarata favorevole alle modifiche proposte. Il rapporto del marzo 2018 sull'esito della consultazione (allegato) contiene tutti i risultati.

Non è stato inoltrato nessun parere da parte di imprese turistiche di navigazione o di trasporto a fune. Il Consiglio federale ritiene che i rispettivi interessi siano stati rappresentati dalle associazioni, le quali (ad es. FUS, UTP, Gruppo svizzero per le regioni di montagna) appoggiano le modifiche proposte e non hanno chiesto ulteriori eccezioni o agevolazioni per queste imprese.

6 Punti in sospeso

La revisione dell'OLDL migliora la situazione sotto certi aspetti. Ulteriori semplificazioni sono ipotizzabili. In un settore controverso come quello del diritto del lavoro è però sempre difficile trovare soluzioni ritenute eque da entrambe le parti: da un lato vi sono le imprese, che devono fare i conti con una concorrenza agguerrita, contenendo i costi e dando prova di efficienza; dall'altro i lavoratori, che occorre proteggere da carichi eccessivi, talvolta anche da quelli che essi stessi non considerano tali. Nel trasporto pubblico, inoltre, vi è da considerare che l'affaticamento o un rendimento individuale comunque ridotto aumenta i rischi per l'incolumità di terzi. L'elevato livello di sicurezza del trasporto pubblico, generalmente riconosciuto, va salvaguardato, il che giustifica un certo onere amministrativo da parte delle imprese interessate.

Qualora si volesse venire ulteriormente incontro alle imprese, secondo il Consiglio federale sarebbero ipotizzabili interventi per quanto concerne gli aspetti riportati di seguito. Dato che le soluzioni andrebbero convenute tra le parti sociali nell'ambito di un laborioso processo in seno alla Commissione tripartita, appare tuttavia dubbio che si giunga a un consenso.

- Le disposizioni relative ai piani di servizio e alla ripartizione dei servizi sono relativamente circostanziate.
- Le disposizioni sulle ferie potrebbero essere adeguate al Codice delle obbligazioni.

Va osservato che l'unica alternativa giuridicamente possibile alla LDL è l'assoggettamento alla LL. È tuttavia dubbio che la posizione delle imprese di trasporto turistiche ne risulterebbe migliorata, in quanto sia la LL che le relative ordinanze necessiterebbero di ampi adeguamenti per poter offrire loro condizioni di impiego paragonabili.

7 Conclusione

Per i motivi suesposti il Consiglio federale ritiene che sia il diritto vigente sia in particolare, una volta entrate in vigore, le nuove LDL e OLDL rispondano in larga parte alle giustificate esigenze del settore del trasporto turistico. A suo avviso va respinta un'ulteriore liberalizzazione, inconciliabile con i legittimi interessi di tutela dei lavoratori. Né appare una buona idea escludere le imprese di questo settore dal campo di applicazione della LDL in quanto, sottoposte a quel punto alla LL, disporrebbero di condizioni decisamente meno adatte e dovrebbero richiedere un numero ben maggiore di eccezioni rispetto ad oggi, con conseguente aumento dell'onere amministrativo per le imprese stesse e per le autorità esecutive.

Allegato:

Rapporto di marzo 2018 sull'esito della consultazione relativa alla revisione totale dell'OLDL