

Berna, il 04.09.2024

Divergenze tra il diritto svizzero e il diritto europeo in materia di protezione dei lavoratori

Compendio del rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato **22.3872 della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale del 28 giugno 2022**

Su mandato della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (CPE-CN), il Consiglio federale è stato incaricato di esaminare e presentare in un rapporto le principali divergenze fra il diritto svizzero e il diritto dell'Unione europea (UE) per quanto attiene alla protezione dei lavoratori, indicando quali adeguamenti del diritto svizzero sarebbero necessari ai fini di un eventuale allineamento alla normativa UE.

Il postulato elencava 12 atti normativi dell'UE e chiedeva che fossero analizzati e confrontati con le disposizioni del diritto svizzero. Gli atti normativi in questione riguardavano la ristrutturazione delle imprese¹, l'informazione e la consultazione dei lavoratori², la salute e la sicurezza durante il lavoro³, gli strumenti relativi al mercato del lavoro⁴ come pure le condizioni di lavoro⁵. In considerazione soprattutto dell'importanza sociale degli aspetti legati alla durata

¹ La direttiva (UE) 2017/1132 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giu. 2017, relativa ad alcuni aspetti del diritto societario (testo codificato) (Testo rilevante ai fini del SEE), GU L 169 del 30 giu. 2017, pag. 46; modificata da ultimo dal regolamento (UE) 2021/23, GU L 22 del 22 gen. 2021, pag. 1; la direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 mar. 2001, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti, GU L 82 del 22 mar. 2001, pag. 16; la direttiva 98/59/CE del Consiglio del 20 lug. 1998 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi, GU L 225 del 12 ago. 1998, pag. 16; modificata da ultimo dalla direttiva (UE) 2015/1794, GU L 263 dell'8 ott. 2015.

² La direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 mar. 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori – Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sulla rappresentanza dei lavoratori, GU L 80 del 23 mar. 2002, pag. 29; modificata da ultimo dalla direttiva (UE) 2015/1794, GU L 263 dell'8 ott. 2015, pag. 1; la direttiva 2009/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 mag. 2009, riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE), GU L 122 del 16 mag. 2009, pag. 28, modificata da ultimo dalla direttiva (UE) 2015/1794, GU L 263 dell'8 ott. 2015, pag. 1; la direttiva 2001/86/CE del Consiglio, dell'8 ott. 2001, che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, GU L 294 del 10 nov. 2001, pag. 22.

³ La direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giu. 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, GU L 183 del 29 giu. 1989, pag. 1; modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1137/2008, GU L 311 del 21 nov. 2008, pag. 1.

⁴ La raccomandazione del Consiglio, del 30 ott. 2020, relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani (2020/C 372/01), GU C 372 del 4 nov. 2020, pag. 1; la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 feb. 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE Testo rilevante ai fini del SEE, GU L 94 del 28 mar. 2014, pag. 65; modificata da ultimo dal regolamento delegato (UE) 2023/2495, GU L 2023/2495 del 16 nov. 2023.

⁵ La direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ott. 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, GU L 275 del 25 ott. 2022, pag. 33; la direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giu. 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea, GU L 186 dell'11 lug. 2019, pag. 105; la direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giu. 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e

del lavoro e ai periodi di riposo, e del fatto che sono stati depositati diversi interventi parlamentari su questo tema, all'elenco degli atti da esaminare è stata aggiunta la direttiva 2003/88/CE, concernente taluni aspetti dell'orario di lavoro. Nell'UE i diritti sociali acquisiti comprendono molti altri elementi che influiscono sulla protezione dei lavoratori, ma che non sono oggetto della presente analisi.

Siccome riguardo all'attuazione delle prescrizioni contenute nelle direttive sussistono margini di autonomia anche in seno all'UE, per analizzare le modalità di recepimento degli atti normativi summenzionati sono stati scelti quattro Paesi membri: Francia, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito. Tuttavia, nei casi in cui il Regno Unito non aveva recepito una direttiva recente a causa della sua uscita dall'UE (Brexit), l'analisi è stata condotta prendendo in considerazione anche la Danimarca come quarto Paese. Per la scelta si è tenuto conto sia delle diversità storiche e di approccio al diritto del lavoro dell'UE che caratterizzano questi Paesi, sia del fatto che essi presentano situazioni abbastanza simili a quelle della Svizzera per quanto attiene al livello dei rispettivi contesti socio-economici. Questo approccio ha permesso anche di raccogliere informazioni sulle prassi in materia di diritto del lavoro in seno all'UE.

Da quanto emerge dall'esame comparativo, diverse direttive europee che disciplinano ambiti transnazionali contengono regole senza equivalenti nel diritto svizzero. Ciò è dovuto al fatto che la Svizzera non fa parte dell'UE e che non esistono accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE nei settori oggetto delle direttive suddette. Questo problema strutturale è emerso soprattutto in relazione alla direttiva 2001/86/CE, che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, come pure, in misura meno importante, alla direttiva (UE) 2017/1132 relativa ad alcuni aspetti di diritto societario e della direttiva 2009/38/CE riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie. L'analisi di queste direttive si è pertanto limitata a un confronto con le disposizioni del diritto svizzero corrispondenti ai loro campi d'applicazione. Per un eventuale adeguamento del diritto svizzero secondo i meccanismi di coordinamento previsti dalle direttive in questione occorrerebbe un accordo con l'UE.

Anche alcuni atti normativi dell'UE inerenti alle condizioni di lavoro e al mercato del lavoro non trovano un'esatta corrispondenza nel diritto svizzero. Nonostante ciò, l'analisi ha evidenziato che la Svizzera dispone di un quadro normativo conforme ai requisiti previsti dagli atti normativi in questione. Ad esempio, la raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020 relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani (2020/C 372/01) – che incoraggia gli Stati membri a sviluppare programmi a favore dell'occupazione giovanile e che serve da riferimento per l'ottenimento di un finanziamento dall'UE – pur non essendo vincolante permette alle istituzioni europee di far conoscere la loro posizione in merito a questa problematica. L'analisi della situazione in Svizzera ha mostrato che le misure messe in atto corrispondono agli intenti della raccomandazione e vanno perfino oltre. L'esame della direttiva (UE) 2022/2041, relativa a salari minimi adeguati nell'UE, ha invece rilevato che le regole concernenti i salari minimi legali, non hanno equivalenti nella normativa svizzera, mancando in Svizzera un salario minimo legale vigente a livello federale. Tuttavia dall'analisi è emerso che soprattutto per ciò che concerne gli aspetti legati alla negoziazione collettiva dei salari minimi, i requisiti del diritto svizzero sembrano corrispondere a quelli posti dalla direttiva (UE) 2022/2041.

Per quanto attiene a una larga maggioranza degli altri atti normativi dell'UE analizzati, la legislazione svizzera risulta equivalente a quella del diritto dell'UE. Il diritto svizzero contempla

vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, GU L 188 del 12 lug. 2019, pag. 79.

peraltro un certo numero di disposizioni che, rispetto a quelle previste dagli atti normativi dell'UE, sono più favorevoli ai lavoratori. Ad esempio, il consenso di un lavoratore non è sufficiente per derogare a disposizioni in materia di durata del lavoro e dei periodi di riposo; il lavoro domenicale in Svizzera normalmente è vietato, per ragioni legate sia alla protezione della salute sia ad aspetti sociali, culturali e religiosi; il diritto a una pausa sussiste già dopo cinque ore e mezza di lavoro. Riguardo all'equilibrio tra lavoro e famiglia, diversamente dalla direttiva (UE) 2019/1158 il diritto svizzero riconosce ampiamente la possibilità di assentarsi per ragioni familiari, e il congedo per l'assistenza a congiunti è remunerato, così come le assenze giustificate in virtù dell'articolo 324a del Codice delle obbligazioni⁶.

Le differenze rilevate tra la normativa svizzera e quella UE riguardano singoli aspetti e in molti casi concernono dettagli.

Le differenze più marcate tra il diritto svizzero e la regolamentazione UE derivano in particolare da due recenti direttive inerenti alle condizioni di lavoro, che hanno conferito ai lavoratori diritti individuali importanti. Si tratta della direttiva (UE) 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'UE e della direttiva (UE) 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza: prevedono una serie di diritti, formulati in modo chiaro, che non necessariamente si ritrovano anche nel diritto interno svizzero. Ad esempio, alcune regole hanno lo scopo di offrire ai lavoratori condizioni di lavoro più prevedibili e concedere un diritto individuale a un congedo parentale di quattro mesi da prendere entro un certo arco di tempo a decorrere dalla nascita del figlio. Per ciò che concerne la direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'UE occorre però fare delle distinzioni: in virtù delle disposizioni generali del diritto del lavoro e della giurisprudenza, sotto alcuni aspetti in Svizzera si raggiunge un livello di protezione equivalente o comunque molto simile a quello garantito nell'UE.

In merito all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, il congedo parentale non è contemplato dal diritto federale, tuttavia alcuni settori e aziende lo prevedono. Nel 2021 le Camere federali hanno deciso di non dare seguito a un'iniziativa depositata dal Cantone del Giura, che chiedeva basi legali a livello federale per permettere ai Cantoni di legiferare su un congedo parentale. Il 18 giugno 2023, nel Cantone di Ginevra, il popolo ha accettato un'iniziativa che chiedeva l'introduzione di un congedo parentale di 24 settimane che cumulasse i congedi maternità e paternità. Questo nuovo congedo sarebbe stato finanziato paritariamente mediante i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori. Il 22 maggio 2024 il Consiglio federale ha però stabilito che il nuovo articolo della Costituzione ginevrina – concernente l'introduzione di un'assicurazione parentale – non era compatibile con il diritto federale vigente. In virtù di una revisione della legge sulle indennità di perdita di guadagno proposta dal Consiglio federale per i Cantoni in futuro dovrebbe diventare possibile istituire un'assicurazione di parentale a favore dell'altro genitore.

Dalla presente analisi comparativa emerge che la protezione dei lavoratori prevista dal diritto svizzero equivale a quella conferita dal diritto UE e che non sussistono lacune. Anche se un ulteriore avvicinamento del diritto svizzero agli atti normativi dell'UE potrebbe migliorare la prevedibilità del diritto e l'equilibrio tra vita privata e lavoro, nel complesso la situazione è equilibrata ed equivale a quella dell'UE. Non è necessario adeguare il diritto svizzero per raggiungere lo stesso livello di protezione.

Anche se la Svizzera non è obbligata a recepire nel suo ordinamento il diritto dell'UE, gli sviluppi in atto sono seguiti con attenzione e vengono presi in considerazione nella misura in cui contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi della Svizzera, soprattutto per quanto attiene ai settori del mercato del lavoro e degli affari sociali. Un'adozione unilaterale di queste direttive limiterebbe i margini di azione dei partner sociali svizzeri senza comportare alcun

⁶ Legge federale di complemento del Codice civile svizzero (diritto delle obbligazioni; CO; RS 220).

vantaggio. D'altra parte nel quadro degli accordi settoriali con l'UE non è previsto che la Svizzera venga integrata nel pilastro europeo dei diritti sociali.