

Giugno 2020

Rapporto esplicativo

Modifica dell'ordinanza 2 concernente la legge sul lavoro (OLL 2; RS 822.112)

Aziende di costruzione e di manutenzione che effettuano lavori su strade nazionali

1 Situazione iniziale

La legge sul lavoro (LL, RS 822.11) stabilisce il divieto del lavoro notturno e domenicale. Le deroghe a questo divieto sono soggette ad autorizzazione. Il lavoro notturno o domenicale regolare o periodico è autorizzato se è indispensabile per motivi tecnico o economici. L'autorità che rilascia le relative autorizzazioni è la SECO. Il lavoro notturno o domenicale temporaneo è autorizzato se ne è provato l'urgente bisogno. Per la valutazione di questi casi e la decisione in merito sono competenti le autorità cantonali d'esecuzione.

L'esigenza di disporre di strade nazionali sicure e in ottimo stato e l'usura sempre più rapida fanno aumentare da anni il numero di cantieri sulla rete delle strade nazionali. L'Ufficio federale delle strade (USTRA) è il committente di questi lavori. Non stupisce pertanto che molti dei permessi per il lavoro notturno (e in parte anche domenicale) rilasciati dalla Confederazione e dai Cantoni riguardino tali cantieri. In certi Cantoni i permessi per i cantieri sulle autostrade rappresentano perfino la maggior parte dei permessi rilasciati.

I lavori sui cantieri delle strade nazionali devono essere eseguiti durante la notte (e in parte anche di domenica) per motivi di sicurezza tecnica: vengono spostati in orari di minor traffico per ridurre il rischio di incidenti per i lavoratori. Nel caso di una riduzione del numero di corsie nelle ore di punta su tratti autostradali molto trafficati il rischio di incidenti aumenta notevolmente per i conducenti e non di rado vengono coinvolti anche lavoratori dei cantieri.

Lo spostamento di simili lavori negli orari notturni, in cui la circolazione è più ridotta, serve pertanto a garantire la sicurezza dei lavoratori e degli utenti della strada; è inoltre nel loro interesse che i lavori nei punti nevralgici si concludano il più rapidamente possibile.

Considerati la situazione e i pericoli, la SECO e i Cantoni rilasciano in generale un permesso in questi casi.

Nella misura in cui per situazioni analoghe vengono rilasciati molti permessi, occorre chiedersi se la valutazione caso per caso sia ancora la modalità corretta di procedere. L'obbligo d'autorizzazione comporta un notevole onere amministrativo, da un lato per le autorità, che esaminano le domande, chiedono indicazioni supplementari e rilasciano i permessi in conformità con il diritto in materia di procedura amministrativa, e dall'altro per le aziende interessate, che devono presentare domande di permesso dettagliate e motivate. Ciò impegna risorse sia presso i Cantoni, che per esempio non possono più essere utilizzate per la verifica del rispetto della LL, sia presso la SECO, che ha meno tempo a disposizione per effettuare esami approfonditi e fornire consulenze ad aziende per altri casi.

In questo contesto, le autorità d'esecuzione hanno colto l'occasione per proporre una disposizione derogatoria per determinati lavori sulle strade nazionali esistenti, in modo che in futuro possano essere effettuati durante la notte senza la necessità di un'autorizzazione. L'USTRA è stato coinvolto già in una prima fase in questi lavori preparatori e sostiene il progetto.

L'articolo proposto nell'ordinanza 2 concernente la legge sul lavoro (OLL 2, RS 822.112) consentirà di ridurre l'onere amministrativo per le autorità e le aziende, permettendo così di liberare risorse che potranno essere impiegate per i controlli e l'esame di casi complessi, mantenendo lo stesso livello di protezione.

Poiché la tutela della salute dei lavoratori edili, in particolare quelli impiegati nel settore del genio civile, merita un'attenzione particolare e durante la tavola rotonda tenutasi con le parti sociali in presenza dell'USTRA e dei Cantoni sono stati espressi pareri discordi, il campo d'applicazione definito nel nuovo articolo 48a OLL 2 è limitato. Per i casi che non rientrano nel campo d'applicazione della nuova disposizione continua a valere l'obbligo d'autorizzazione per il lavoro notturno ed è prevista unicamente una semplificazione del processo d'autorizzazione: l'allegato dell'ordinanza 1 concernente la legge sul lavoro (OLL 1, RS 822.111) viene integrato per cui, in determinati altri casi il lavoro notturno o domenicale è ritenuto indispensabile.

La prevista modifica dell'OLL 2 non farà aumentare il lavoro notturno, in quanto nell'articolo in questione si tratta soltanto di quei lavori per i quali finora sono sempre stati rilasciati permessi per il lavoro notturno. La formulazione chiara dell'articolo consente alle aziende di capire quando non è necessario presentare una domanda di permesso per il lavoro notturno; il rischio di abusi è molto ridotto. L'esenzione dall'obbligo d'autorizzazione riguarda soltanto il lavoro notturno. Il lavoro domenicale continua a essere soggetto a tale obbligo. Il campo d'applicazione è stato limitato al minimo necessario. Tutte le altre disposizioni della LL e delle relative ordinanze riguardanti la protezione dei lavoratori continuano ad applicarsi e sono soggette ai controlli da parte degli ispettori del lavoro. Tra di esse rientrano per esempio quelle sulla durata massima ammessa del lavoro notturno e sul numero massimo possibile di notti di lavoro consecutive nonché sulla durata massima della settimana lavorativa.

La presente modifica dell'OLL 2 e dell'allegato dell'OLL 1 è stata più volte discussa alla tavola rotonda con i rappresentanti delle parti sociali, dei Cantoni e dell'USTRA. Queste

discussioni sono servite da base per la proposta di compromesso elaborata dalla SECO per l'articolo 48a OLL 2 e per l'estensione dell'allegato dell'OLL 1. La proposta tenta di tener conto il più possibile delle esigenze e delle richieste di tutte le parti coinvolte. Questo nuovo progetto di revisione è stato presentato e discusso il 5 novembre 2019 nel quadro della Commissione federale del lavoro.

L'entrata in vigore è prevista non prima del 1° maggio 2021.

2 Commento al nuovo articolo 48a OLL 2

2.1 Capoverso 1: lavoro notturno per motivi di sicurezza tecnica per lavori di esercizio, di manutenzione, di sistemazione e di rinnovo a gallerie e ponti su strade nazionali da parte di aziende di costruzione e di manutenzione

La nuova disposizione derogatoria riguarda le aziende di costruzione e di manutenzione i cui lavoratori effettuano lavori di esercizio, di manutenzione, di sistemazione e di rinnovo su strade nazionali esistenti. Oltre che dal tipo di lavoro e dalla categoria di strade, l'applicazione dell'articolo 48a OLL 2 dipende anche dal tipo di elementi edili e dall'aspetto della sicurezza corrispondente.

Lavori di esercizio, di manutenzione, di sistemazione e di rinnovo

Come indica l'enumerazione all'inizio dell'articolo, si tratta di lavori che servono a mantenere in buono stato le strade nazionali esistenti e in esercizio. Tali attività comprendono sia l'asfaltatura della carreggiata sia l'applicazione della segnaletica di sicurezza nonché la revisione dei dispositivi di ventilazione e di illuminazione delle gallerie.

Strade nazionali esistenti

Per strade nazionali nel presente contesto si intendono strade nazionali di prima, seconda e terza classe secondo gli articoli 2, 3 e 4 della legge federale sulle strade nazionali (LSN, RS 725.11). Le strade nazionali di prima e seconda classe sono riservate esclusivamente al traffico degli autoveicoli e accessibili soltanto in punti di collegamento determinati. Esse sono a sedi direzionali separate. Le strade nazionali di prima classe sono senza intersezioni a raso, le strade nazionali di seconda classe non sono di norma intersecate a raso. A differenza delle strade di prima e di seconda classe, le strade nazionali di terza classe sono aperte anche ad altri utenti.

Nel campo d'applicazione del nuovo articolo rientrano anche tutte le parti costitutive delle strade nazionali di cui all'articolo 2 dell'ordinanza sulle strade nazionali (OSN, RS 725.111).

La nuova disposizione derogatoria non è applicabile alla costruzione di nuove strade nazionali.

Necessità del lavoro notturno per motivi di sicurezza tecnica per lavori a gallerie e ponti

Oltre alle limitazioni per quanto riguarda le tipologie sopra descritte di lavori da eseguire e di categorie stradali, la norma contiene altre precisazioni. L'articolo 48a OLL 2 è applicabile soltanto se i lavori devono essere eseguiti di notte per motivi di sicurezza tecnica, per esempio nel caso di lavori di esercizio, di manutenzione, di sistemazione e di rinnovo a gallerie e ponti su strade nazionali esistenti, in particolare se è necessario chiudere al traffico una corsia.

Rientrano nel campo d'applicazione anche i lavori che non vengono effettuati sugli elementi edili citati purché siano in diretta relazione con essi e sia rispettato il principio di proporzionalità. Se un cantiere comprende due degli elementi citati al capoverso 1 (gallerie o ponti), purché ciò sia proporzionale la disposizione si applica anche sul tratto stradale tra questi elementi.

Il criterio della necessità per motivi di sicurezza tecnica si riferisce alla protezione della vita e della salute dei lavoratori impiegati sul cantiere. L'elevato traffico durante il giorno sulle strade nazionali e il rischio di incidenti che ne consegue nonché l'inquinamento dell'aria comportano un elevato rischio per la sicurezza e la salute dei lavoratori, che può essere ridotto con il lavoro notturno.

Applicabilità della norma

L'OLL 2 esclude determinati gruppi di aziende o di lavoratori dall'obbligo d'autorizzazione per il lavoro notturno e/o domenicale. Ne consegue che non è più necessaria la valutazione preliminare da parte dell'autorità per determinare se i criteri sono adempiuti, visto che non è più richiesto un permesso.

L'autorità cantonale d'esecuzione mantiene comunque il diritto di effettuare, nel singolo caso, un esame – tramite un controllo aziendale – in quando resta responsabile dell'esecuzione della LL anche in presenza di una deroga all'obbligo d'autorizzazione. A questo scopo può procurarsi il mandato dell'USTRA e verificare per esempio se prescrive il lavoro notturno per i lavori richiesti. Un altro aspetto importante è l'eventuale conferma della necessità del lavoro notturno per il progetto di costruzione in questione nell'ambito della rassegna annuale dei lavori di manutenzione previsti effettuata con gli uffici interessati e le parti sociali o la sua autorizzazione da parte della commissione paritetica.

L'autorità cantonale d'esecuzione interviene di propria iniziativa o dietro denuncia. Se durante un controllo dovesse essere riscontrata una violazione delle prescrizioni di legge, si applica la procedura ordinaria secondo gli articoli 51 segg. LL.

2.2 Capoverso 2: obbligo delle aziende di notificare il lavoro notturno all'autorità cantonale d'esecuzione

Conformemente al capoverso 2 un'azienda notifica per iscritto all'autorità cantonale d'esecuzione competente l'impiego di lavoratori durante la notte almeno 14 giorni prima dell'inizio dei lavori.

Venendo meno l'obbligo d'autorizzazione, non è più necessaria nemmeno la pubblicazione delle corrispondenti decisioni della SECO nel Foglio ufficiale svizzero di commercio (FUSC). Di conseguenza, le organizzazioni che rappresentano i datori di lavoro e i lavoratori non sarebbero più informate in merito all'impiego notturno di lavoratori per un periodo prolungato su un cantiere che risponde ai criteri summenzionati. Ciò rappresenterebbe un notevole svantaggio in particolare per i rappresentanti dei lavoratori perché le commissioni paritetiche finora si informavano anche mediante queste pubblicazioni e su quella base potevano verificare per esempio se nel cantiere in questione venivano rispettate le condizioni salariali prescritte.

L'introduzione di un obbligo di notifica permetterebbe alle organizzazioni citate di rimanere informate tramite le autorità cantonali d'esecuzione nonostante la deroga all'obbligo d'autorizzazione. Questo obbligo si è rivelato efficace nella pratica. Spesso, infatti, nei

permessi sulla durata del lavoro rilasciati dalla SECO è stata inserita la condizione di effettuare una simile notifica all'autorità cantonale d'esecuzione prima dell'inizio dei lavori affinché quest'ultima fosse al corrente su quali cantieri o siti fosse effettivamente utilizzato un permesso di lavoro notturno o domenicale non limitato dal punto di vista temporale. Si tratta di una semplice informazione che non richiede alcun genere di approvazione e non impedisce l'avvio dei lavori notturni esenti dall'obbligo d'autorizzazione. L'obbligo di notifica non farà di conseguenza aumentare la mole di lavoro delle autorità cantonali. Sulla base dell'articolo 58 LL i Cantoni hanno l'obbligo sancito per legge di comunicare le loro decisioni alle associazioni legittimate a ricorrere. Anche in futuro potranno scegliere in che modo adempiere questo obbligo (pubblicazione su Internet, circolare e-mail a determinati destinatari, informazioni su richiesta). Questa situazione di base va rispettata anche in caso di esenzione dall'obbligo d'autorizzazione e va mantenuto lo standard attuale raggiunto e accettato.

L'obbligo di notifica consente ai sindacati di chiedere al Cantone se è previsto il lavoro notturno su un determinato cantiere futuro. Se il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 48a OLL 2 è contestato, l'autorità cantonale d'esecuzione può essere interpellata affinché chiarisca la situazione mediante una decisione di accertamento in virtù dell'articolo 25 della legge sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021). La decisione può essere impugnata fino al Tribunale federale (cfr. sentenza del Tribunale federale 2C_44/2013 del 12 febbraio 2014). Il diritto di ricorso secondo l'articolo 58 LL rappresenta l'interesse degno di protezione che costituisce il presupposto per la decisione di accertamento.

La presente disposizione derogatoria è stata oggetto di molte discussioni alla tavola rotonda tra le parti coinvolte, ma il capoverso 2 ha consentito di giungere a un'intesa. L'obbligo di notifica in sé rappresenta una novità nell'OLL 2 e, contrariamente alle disposizioni speciali materiali dell'OLL 2, è da intendersi come una condizione puramente formale che trova applicazione esclusivamente per i cantieri di cui all'articolo 48a capoverso 1. L'obbligo di notifica è un'eccezione che non costituisce un precedente per altri casi o settori.

La notifica va presentata all'autorità cantonale d'esecuzione, anche nei casi che, in relazione alla durata del lavoro, incomberebbero alla SECO se vi fosse un obbligo d'autorizzazione. Sono infatti le autorità cantonali d'esecuzione a dover essere informate sulla situazione attuale nel loro Cantone, in particolare per quanto riguarda i cantieri; per svolgere i loro compiti esecutivi, hanno pertanto bisogno delle notifiche delle aziende interessate. Inoltre, sono loro a dover valutare e decidere se nel singolo caso sono soddisfatte o meno le condizioni dell'articolo 48a OLL 2 (cfr. art. 41 cpv. 3 LL), per cui è giustificato che siano coinvolte nel processo di notifica.

3 Commento all'integrazione dell'allegato all'OLL 1

Dato il campo d'applicazione limitato della nuova disposizione, per molti cantieri sulle strade pubbliche esistenti rimane l'obbligo d'autorizzazione. Per questi casi l'integrazione dell'allegato all'OLL 1 prevede una semplificazione del processo d'autorizzazione. Il numero 14 riveduto dell'allegato dell'OLL 1 serve pertanto come alternativa.

Nel numero 14 vigente dell'allegato all'OLL 1 il lavoro notturno e domenicale è ritenuto di per sé indispensabile per i lavori di avanzamento e di sicurezza a trafori e gallerie. Nella sua giurisprudenza, il Tribunale amministrativo federale ha precisato che vi rientrano anche i lavori di sistemazione.

Il numero 14 riveduto dell'allegato dell'OLL 1 amplia il campo d'applicazione vigente. Il lavoro notturno e domenicale è ritenuto indispensabile nei casi seguenti, se tali lavori vengono svolti su incarico delle autorità:

- lavori di risanamento e di sistemazione su strade fortemente trafficate;
- lavori di avanzamento, di sistemazione e di sicurezza a gallerie e cunicoli nuovi ed esistenti;
- trivellazioni in profondità.

In tale ambito rientrano i lavori di risanamento e di sistemazione su strade nazionali e cantonali che devono essere necessariamente svolti durante la notte e/o di domenica per garantire la sicurezza dei lavoratori o a causa della chiusura di strade. Per motivi tecnici, i lavori alle gallerie menzionati e le trivellazioni in profondità non possono essere interrotti ed è necessario lavorare in maniera continuativa.

Il numero 14 non si applica ai lavori effettuati su tratti di strade meno trafficati, nei quali di conseguenza i lavoratori sono molto meno esposti a rischi, nonché ai lavori effettuati su strade private e parcheggi. Non vi rientrano nemmeno i progetti di geotermia privati, per es. i progetti riguardanti sonde geotermiche in combinazione con pompe di calore per il riscaldamento di case unifamiliari e di grandi edifici. Come indicato sopra, si applica soltanto in presenza di un mandato delle autorità.

Nonostante tali lavori siano ritenuti indispensabili, in questi casi anche in futuro verrà rilasciato un permesso contro cui i sindacati potranno presentare ricorso.

È anche possibile che già nell'ambito della procedura d'autorizzazione emergano dubbi in merito all'effettiva indispensabilità. In questo caso l'indispensabilità secondo il numero 14 non è data e l'azienda deve chiarire i dubbi e comprovarne l'esistenza.

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione, i Cantoni e l'economia

La revisione prevista non comporta ripercussioni finanziarie e/o sull'effettivo del personale rilevanti per la Confederazione, i Cantoni o l'economia.