

Articolo 7

Istituti ed enti di diritto pubblico

(art. 2 cpv. 2 e 71 lett. b LL)

¹ Le disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo non si applicano agli istituti di diritto pubblico senza personalità giuridica e agli enti di diritto pubblico, purché la maggior parte dei lavoratori da essi impiegata sia vincolata da un rapporto di lavoro di diritto pubblico.

² I lavoratori vincolati da un rapporto di lavoro di diritto privato a un'azienda di cui al capoverso 1 soggiacciono alle disposizioni della legge anche in materia di durata del lavoro e del riposo, sempreché lo statuto sulla funzione pubblica non preveda disposizioni più favorevoli.

³ Sono fatti salvi gli articoli 4 e 4a.

Premessa

L'articolo 2 capoversi 1 lettera a e 2 della LL non definisce chiaramente cosa si intende per «amministrazioni», «aziende» e «istituti». Dal materiale relativo ai lavori preparatori della legge, in particolare dai Bollettini ufficiali dell'assemblea federale relativi ai dibattiti parlamentari, dai vecchi articoli 8 e 9 dell'ordinanza 1 nonché dai primi commenti della legge si può desumere quanto segue:

- l'amministrazione comprende tutti i rami amministrativi degli enti di diritto pubblico, indipendentemente dal criterio della sovranità o non sovranità e dal fatto che si tratti di unità amministrative centrali o decentralizzate. Il termine di amministrazione va quindi interpretato in senso lato;
- per istituto non si intende solo l'istituto di natura «tecnica» (unità amministrativa separata dall'amministrazione centrale), bensì anche i molteplici enti di diritto pubblico quali le chiese nazionali, i patriziati o le corporazioni, i distretti, ecc.;
- per impresa si intende ogni organizzazione di lavoro distaccata sotto l'aspetto organizzativo e geografico che, per la sua attività, presenta un carattere principalmente artigiano-industriale. Si tratta dunque di imprese che producono e immagazzinano beni, che si occupano di manutenzione, che trasportano persone o merci, ecc. (ne sono un esempio le imprese di armamento, gli arsenali, i cantieri per il servizio di manutenzione

delle strade, le centrali elettriche, ecc.). In molti casi, tuttavia, la delimitazione fra istituto e impresa potrebbe risultare difficile in quanto le due nozioni non sono chiaramente definite.

Inizialmente si riteneva che le condizioni di lavoro nell'amministrazione fossero uguali se non migliori di quelle applicate nel settore privato. Agli inizi degli anni 90, invece, la crisi economica nonché l'affermarsi delle idee di politica economica e sociale provenienti dall'area anglosassone favorevoli alla privatizzazione dei compiti dello Stato e ad un nuovo ruolo dello Stato quale impresa (New Public Management) hanno determinato un peggioramento delle condizioni di lavoro nel settore pubblico. In alcuni casi, non si raggiunge più neppure il livello di protezione minima prevista nel settore privato (ne sono un esempio i piani d'intervento per gli ospedali e le case di cura, per i vigili del fuoco, per gli addetti al servizio manutenzione delle strade, ecc.). Eppure lo Stato ha il compito di garantire ovunque lo stesso livello di protezione minima non solo per proteggere i lavoratori ma anche per garantire la libera concorrenza; le condizioni di lavoro ne sono infatti uno dei pilastri. La diversità delle condizioni di lavoro può condurre a distorsioni della concorrenza laddove imprese pubbliche e private competono fra loro. Per questo motivo, per gli istituti e le aziende pubbliche organizzate secondo i principi dell'economia privata o che sono in concorrenza con l'economia privata non si giustifica più alcun tipo di eccezione.

Capoverso 1

Deroghe al campo d'applicazione sono consentite dalla legge solo per gli istituti di diritto pubblico senza personalità giuridica e per gli enti di diritto pubblico, ma esclusivamente a condizione che essi assumano la maggior parte dei collaboratori sulla base di contratti di lavoro di diritto pubblico. Va qui osservato che queste imprese non sono tenute ad applicare le disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo, ma che conformemente all'articolo 3a LL devono rispettare le disposizioni sulla protezione della salute.

Un disciplinamento di favore degli istituti pubblici con personalità giuridica rispetto alle imprese private non si giustifica più. In effetti, essi non svolgono quasi più i classici compiti amministrativi e, di norma, sono organizzati secondo i principi dell'economia privata. In alcuni casi, sono persino in concorrenza con quest'ultima (v. anche l'osservazione preliminare). Se, tuttavia, tali istituti impiegano il proprio personale sulla base di contratti di lavoro di diritto pubblico, fa stato perlomeno la riserva formulata all'articolo 71 lettera b LL in favore delle disposizioni sui rapporti di lavoro di diritto pubblico. Ciò equivale in realtà a una deroga delle prescrizioni sulla durata del lavoro e del riposo.

Capoverso 2

Se invece un istituto pubblico o un ente di diritto pubblico impiega i propri collaboratori sulla base di un rapporto di lavoro di diritto privato, la legge sul lavoro si applica integralmente, comprese le prescrizioni concernenti la durata del lavoro e del riposo.

Se in un'impresa vige una situazione mista, le disposizioni concernenti la durata del lavoro e del riposo si applicano quantomeno ai collaboratori vincolati da un rapporto di lavoro di diritto privato, poiché in caso contrario il loro interesse alla protezione giuridica sarebbe compromesso in modo inammissibile e il ricorso alle vie legali reso impossibile. Questa disposizione è di natura sussidiaria nella misura in cui al lavoratore si applicano le disposizioni relative alla funzione pubblica perché più favorevoli.

Capoverso 3

Questo capoverso è stato introdotto con la revisione della OLL 1 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2005. Consente di risolvere il conflitto tra l'articolo 7 e gli articoli 4 e 4a OLL 1, in quanto questi tre articoli possono effettivamente contraddirsi: gli articoli 4 e 4a definiscono le aziende federali, cantonali e comunali che sono assoggettate alla LL in virtù del loro statuto di diritto pubblico e della loro attività (stabilimenti di produzione, aziende che si occupano della trasformazione delle immondizie o dell'approvvigionamento idrico o della depurazione delle acque, ospedali e cliniche). Il capoverso 3 definisce le aziende alle quali le disposizioni della LL sulla durata del lavoro e del riposo non sono applicabili per via della loro organizzazione giuridica. A determinate aziende, quindi, può risultare applicabile sia l'articolo 4 sia l'articolo 7. In base al campo d'applicazione generale della LL, è necessario che gli articoli 4 e 4a siano fatti salvi e in caso di conflitto positivo prevalgano sull'articolo 7. Pertanto, per l'applicazione dell'articolo 4 o 4a fa stato l'attività dell'azienda.