



16.442

Iniziativa parlamentare

**I dipendenti delle start up con partecipazioni nell'azienda
vanno esentati dalla rilevazione dell'orario di lavoro**

**Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione
dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale**

del 24 ottobre 2022

Compendio

L'obiettivo perseguito con il presente progetto preliminare è quello di migliorare le condizioni quadro previste per le aziende di nuova costituzione, cosiddette start up, in modo che, a determinate condizioni, chi vi lavora non sia assoggettato alle disposizioni della legge sul lavoro.

Situazione iniziale

Nel 2016 sono stati presentati vari interventi parlamentari che chiedevano un allentamento delle disposizioni della legge sul lavoro, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti relativi all'orario di lavoro. Tra questi interventi rientra anche l'iniziativa 16.442 «I dipendenti delle start up con partecipazioni nell'azienda vanno esentati dalla rilevazione dell'orario di lavoro», depositata dal consigliere nazionale Marcel Dobler. Quest'ultimo chiede di fare in modo che gli impiegati delle start up possano concordare un orario di lavoro basato sulla fiducia.

Contenuto del progetto

La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale è del parere che le aziende di nuova costituzione debbano avere più flessibilità di quella attualmente consentita dalla legge sul lavoro, le cui disposizioni riducono troppo il loro margine di manovra. Propone quindi di attuare l'iniziativa parlamentare in modo che alcuni impiegati di queste neoaziende non siano assoggettati a tali disposizioni durante i primi cinque anni successivi alla costituzione dell'azienda stessa. Per poter essere esentati, gli impiegati in questione dovranno detenere partecipazioni nell'azienda. Per quanto riguarda gli aspetti legati alla tutela della salute, la Commissione chiede tuttavia che i dipendenti esentati dalla rilevazione dell'orario di lavoro rimangano soggetti alla legge. Una minoranza chiede che venga circoscritta la categoria di dipendenti in oggetto definendo dei criteri aggiuntivi, mentre una seconda minoranza non concorda con la proposta secondo cui questi lavoratori dovrebbero essere sottoposti alle disposizioni della legge in materia di tutela della salute. Un'altra minoranza ancora respinge in toto la proposta di modifica.

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il 9 giugno 2016 il consigliere nazionale Marcel Dobler ha presentato l'iniziativa parlamentare 16.442 *I dipendenti delle start up con partecipazioni nell'azienda vanno esentati dalla rilevazione dell'orario di lavoro*, con la quale chiede che la legge sul lavoro (LL)¹ sia modificata in modo che gli impiegati delle start up che beneficiano di modelli di partecipazione («employee stock option plans») possano concordare un orario di lavoro basato sulla fiducia e non debbano quindi registrare il proprio orario di lavoro. Il 20 febbraio 2017 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 18 voti contro 6. Il 23 gennaio 2018 la sua omologa del Consiglio degli Stati ha invece deciso all'unanimità di non darvi seguito perché al tempo si stava occupando di altre due iniziative parlamentari relative alla LL (16.414 *Flessibilizzare parzialmente la legge sul lavoro preservando i modelli di orario di lavoro dimostratisi validi* e 16.423 *Deroga alla registrazione della durata del lavoro per dirigenti e specialisti*). Per motivi di efficienza, voleva quindi evitare che anche la CET-N lavorasse a una revisione della stessa legge. Sperava inoltre le richieste contenute nella presente iniziativa parlamentare potessero essere integrate in uno dei progetti di legge elaborati per attuare le altre due. Il 7 maggio 2019, su proposta della sua Commissione, il Consiglio nazionale ha comunque accolto l'iniziativa parlamentare con 130 voti contro 52. Il 21 agosto 2020 la CET-S ha infine accettato di darvi anch'essa seguito (7 voti contro 5) dato che nel frattempo, su proposta della propria Commissione, il Consiglio degli Stati aveva tolto dal ruolo l'iniziativa parlamentare 16.423, strettamente correlata a quella in oggetto in termini di contenuto, e i lavori sull'attuazione dell'iniziativa 16.414 erano in fase di stallo. La CET-S ha tuttavia chiesto alla CET-N di aspettare che fosse pronto il progetto per l'attuazione dell'iniziativa 16.414 prima di preparare un progetto preliminare, in modo da poter eventualmente tenere conto di entrambe le richieste in un unico oggetto. Non avendo però la CET-S ancora sottoposto alcun progetto alla propria Camera, il 5 maggio 2022 la CET-N ha adottato, con 10 voti contro 7 e 8 astensioni, un testo su cui potesse basarsi il progetto attuativo dell'iniziativa parlamentare 16.442. Nella riunione del 24 ottobre 2022 ha discusso il progetto preliminare preparato sulla base di questo testo, adottandolo con 17 voti contro 8 nella votazione sul complesso.

Al progetto elaborato dalla maggioranza si affiancano diverse proposte di minoranza: una prima minoranza lo respinge e propone di non entrare in materia (proposta respinta con 17 voti contro 8). Un'altra minoranza propone una variante secondo la quale l'esenzione dall'assoggettamento alla LL si baserebbe su altri criteri (proposta respinta con 12 voti favorevoli, 7 contrari e 6 astensioni). Infine, una terza minoranza si oppone all'idea che le disposizioni della LL in materia di tutela della salute continuino ad applicarsi ai lavoratori esclusi dal campo d'applicazione della legge (proposta respinta con 14 voti contro 11).

¹ RS 822.11

2 Situazione iniziale

2.1 Necessità di agire e obiettivi

La Commissione parte dall'assunto che le circa 10 000 aziende costituite ogni anno siano start up. Queste aziende creano posti di lavoro e, grazie alle loro idee innovative, offrono un valido contributo allo sviluppo della Svizzera. Le disposizioni in vigore della LL non tengono conto delle esigenze particolari e della realtà delle start up, che funzionano in modo diverso dalle imprese già affermate: nelle aziende di nuova costituzione gli orari spesso non sono regolamentati e chi vi lavora deve impegnarsi a fondo, soprattutto nella fase iniziale, per riuscire a farsi strada nel mercato. La Commissione vorrebbe quindi che i dipendenti di queste aziende fossero esclusi dal campo d'applicazione della LL così da tenere conto delle loro esigenze specifiche.

2.1.1 Proposta della maggioranza

Il 1° gennaio 2016 è entrato in vigore l'articolo 73a dell'ordinanza 1 concernente la legge sul lavoro (OLL 1)², che prevede, a determinate condizioni, la possibilità di non dover registrare le ore di lavoro. La maggioranza della Commissione ritiene tuttavia che queste condizioni siano troppo restrittive e troppo onerose dal punto di vista amministrativo, in particolare in relazione alle neoaziende. Le disposizioni dell'OLL 1, inoltre, non sono adatte a tutti i settori, perché non ovunque i dipendenti che esercitano una funzione direttiva possono pianificare liberamente più della metà del proprio tempo di lavoro, neppure se in generale godono di un'ampia discrezionalità e autonomia. La Commissione rileva inoltre che non in tutti i settori vigono contratti collettivi di lavoro. A suo parere, poi, la soglia di 120 000 franchi relativa al reddito lordo è troppo alta: i dipendenti delle start up accettano spesso delle decurtazioni a livello di stipendio in cambio di una partecipazione nell'azienda. Le loro prestazioni e il loro impegno si traducono quindi in un aumento del valore dell'azienda stessa, che d'altro canto non potrebbe altrimenti avviare la propria attività visto che non dispone del capitale necessario. Inoltre, le neoaziende impiegano spesso persone per le quali i confini tra lavoro, tempo libero e vita sociale si confondono.

Per queste ragioni, la maggioranza è persuasa del fatto che le regole di ordine amministrativo debbano essere allentate, soprattutto per i dipendenti delle aziende di nuova costituzione, in cui la responsabilità personale e l'imprenditorialità sono caratteristiche essenziali. Le disposizioni della LL sono nate in un'epoca in cui il lavoro era prevalentemente industriale, ma sono inadeguate nel contesto delle start up. Le condizioni di lavoro di questa categoria di dipendenti dovrebbero quindi essere adattate alle mutate circostanze e dovrebbe essere concessa loro una maggiore libertà di azione. Ciò ridurrebbe anche i requisiti amministrativi cui devono conformarsi le neoimprese e aumenterebbe di riflesso l'attrattività della piazza economica svizzera.

² RS 822.111

Secondo il progetto preliminare, l'eccezione al campo d'applicazione della legge sul lavoro si applicherebbe solo ai dipendenti di aziende di nuova costituzione retribuiti secondo una modalità precisa, ovvero a coloro che partecipano ai risultati dell'azienda in quanto detengono quote della stessa. Probabilmente, almeno una parte di questi dipendenti non sarebbe comunque soggetta alla LL, perché potrebbe rientrare nella categoria di cui all'articolo 3 lettera d LL, secondo cui sono esclusi dal campo d'applicazione della legge i lavoratori che esercitano un ufficio direttivo elevato. Tuttavia, questa deroga si applicherebbe ai dipendenti di una start up soltanto se, ad esempio, le decisioni di tre o quattro persone che detengono lo stesso numero di quote fossero considerate su un piede di parità. In altre parole, il criterio guida è il potere decisionale a livello dell'azienda nel suo complesso. Se le aree di competenza e le sfere di influenza sono molto diverse, la suddetta disposizione non può più essere utilizzata per giustificare la deroga.

La legislazione in vigore non contiene alcuna definizione del termine «start up». Ci si potrebbe ispirare ad altri Paesi che hanno elaborato norme specifiche in materia, ma di fatto la Commissione si riferisce soprattutto alle aziende nei primi cinque anni di attività. Nel suo testo ha quindi sostituito il termine «start up» usato nell'iniziativa parlamentare con «aziende costituite da meno di cinque anni». Se un'azienda di questo tipo offre ai suoi dipendenti una partecipazione finanziaria promuove il loro senso di responsabilità nei confronti dell'azienda stessa nonché il loro spirito imprenditoriale. I dipendenti diventano così soci coimprenditori che, partecipando ai risultati dell'azienda, sono disposti a fare uno sforzo in più.

Infine, la maggioranza della Commissione ritiene importante sottolineare che le disposizioni sulla tutela della salute continuano ad applicarsi anche ai dipendenti che, secondo l'articolo 3, sono esclusi dal campo d'applicazione della legge. Ciò significa che anche l'obbligo di diligenza del datore di lavoro resta valido, indipendentemente dal fatto che i dipendenti siano o meno soggetti alla LL. Secondo la maggioranza, questo aspetto non va modificato.

2.1.2 Proposte di minoranza

La minoranza guidata dalla consigliera nazionale Samira Marti si oppone fermamente al progetto e propone quindi di non entrare in materia. Ritenendo inopportuno modificare la legge contro la volontà delle parti sociali, rimanda alla soluzione per via di ordinanza che queste ultime hanno sottoposto all'approvazione del Consiglio federale in relazione all'iniziativa parlamentare 16.414. A suo avviso, questa proposta potrebbe fungere da modello per rispondere alle richieste formulate nella presente iniziativa. La minoranza è fondamentalmente contraria all'idea di escludere dal campo d'applicazione della LL i dipendenti che detengono quote del capitale aziendale e che di conseguenza possono partecipare al processo decisionale. Questi non sarebbero comunque soggetti alle disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo della LL perché sono considerati impiegati che esercitano un ufficio direttivo elevato e, in quanto tali, esentati dall'obbligo di registrare l'orario di lavoro. Tuttavia, il fatto che la LL non dovrebbe applicarsi neppure ai dipendenti delle start up che non hanno una funzione direttiva né esercitano alcuna influenza nell'azienda rappresenta, secondo la minoranza, un grave attacco alla legislazione

sulla protezione del lavoro. Nei confronti dei dipendenti che non hanno potere decisionale, le quote di partecipazione potrebbero comportare un indebolimento delle garanzie salariali. La LL prevede inoltre una compensazione di tempo, accordata quanto prima dopo picchi di stress importanti, proprio perché, secondo le evidenze della medicina del lavoro, il corpo umano ha bisogno di pause di riposo a intervalli regolari. Quattro settimane di vacanza prese di fila alla fine dell'anno non sarebbero molto utili in questo senso. L'articolo 328 del Codice delle Obbligazioni (CO)³ afferma esplicitamente che il datore di lavoro deve «avere il dovuto riguardo» per la salute del lavoratore e prendere i provvedimenti necessari «per la tutela della vita, della salute e dell'integrità personale del lavoratore». Questo obbligo di diligenza, espressamente ribadito nella LL, verrebbe vanificato dal presente progetto preliminare.

La minoranza guidata dal consigliere nazionale Thomas Aeschi concorda in generale con il progetto proposto dalla maggioranza, ma definisce altri criteri per delimitare il gruppo di dipendenti non assoggettati alla LL: la deroga dovrebbe cioè interessare determinati impiegati di aziende di servizi nei primi cinque anni di attività dalla costituzione dell'azienda e prescindere dal criterio della partecipazione agli utili. La categoria in questione è circoscritta sulla base delle seguenti condizioni: i dipendenti devono esercitare una funzione direttiva o essere specialisti in un dato settore, devono percepire un reddito annuo lordo di almeno 120 000 franchi o essere in possesso di un titolo di studio superiore, devono godere di grande autonomia in termini di tempo e di impostazione del proprio lavoro e devono aver acconsentito per scritto alla non applicabilità della LL. Queste condizioni riprendono in ampia misura i criteri stabiliti nell'iniziativa parlamentare 16.414 con l'aggiunta della dimensione temporale («nei primi cinque anni di attività») e senza la limitazione a determinati rami economici; la formulazione ingloba cioè tutte le neoimprese che forniscono servizi.

Infine, la minoranza guidata dal consigliere nazionale Olivier Feller chiede che la categoria dei lavoratori esclusa dal campo d'applicazione della LL resti assoggettata alla legge per quanto riguarda le disposizioni in materia di tutela della salute.

3 Punti essenziali del progetto

In linea di principio, la legge sul lavoro è applicabile a tutte le aziende pubbliche e private (art. 1 cpv. 1 LL). I tipi di aziende che non rientrano nel suo campo d'applicazione sono menzionati nell'articolo 2 LL (Eccezioni circa le aziende), mentre nell'articolo 3 sono riportate le categorie di dipendenti ai quali la legge non si applica (Eccezioni circa le persone). La presente revisione amplia quest'ultimo elenco con l'obiettivo di esentare alcuni lavoratori dalle disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo, in modo da garantire una maggiore flessibilità nel loro impiego.

Il termine «start up», figurante nel testo dell'iniziativa parlamentare, non è giuridicamente qualificato, nel senso che non ne esiste una definizione giuridica⁴. Ai fini della presente revisione non sarebbe del resto molto utile riferirsi a una definizione che consenta di determinare solo a posteriori se le condizioni rilevanti sono state soddisfatte (come, ad esempio, se nel caso delle imprese definite «gazzelle», si considerasse come criterio di riferimento una crescita media del numero di dipendenti o del fatturato superiore al 20 % in tre anni). Per questo motivo, nel presente progetto preliminare il termine è stato sostituito con l'espressione «aziende costituite da meno di cinque anni».

Un'altra condizione menzionata nell'iniziativa è quella della partecipazione dei collaboratori agli utili aziendali mediante un «employee stock option plan». Nel progetto questo concetto è spiegato precisando che i lavoratori interessati partecipano ai risultati dell'azienda in quanto titolari di quote della stessa. L'idea è che i dipendenti che partecipano finanziariamente all'azienda abbiano, nella sua fase di avvio, la stessa flessibilità nell'organizzare il proprio orario di lavoro dei lavoratori autonomi; si vogliono cioè considerare in modo uguale situazioni analoghe.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Legge sul lavoro

Art. 3 Eccezioni al campo d'applicazione personale

La legge non si applica ai lavoratori di aziende costituite da meno di cinque anni che partecipano ai risultati dell'azienda in quanto titolari di quote della stessa.

Affinché tale disposizione sia applicabile e gli Ispettorati cantonali del lavoro possano attuarla in qualità di autorità di vigilanza, vanno definiti criteri oggettivi. Per quanto riguarda il momento di costituzione di un'azienda, ci si riferisce alla data di iscrizione nel registro di commercio; i cinque anni menzionati nella disposizione decorrono quindi da questo momento. Allo scadere di tale periodo, l'eccezione al campo d'applicazione della legge decade automaticamente. Le aziende interessate dalla disposizione sono inoltre soltanto quelle costituite effettivamente ex novo. La cessazione di un'attività seguita immediatamente dall'avvio di un'attività identica allo scopo di ottimizzare le condizioni quadro non rientra cioè nella fattispecie in esame.

L'eccezione riguarda inoltre solo i dipendenti di aziende di nuova costituzione che partecipano ai risultati dell'azienda in quanto titolari di quote della stessa. Non è

⁴ «Giovani imprese a forte crescita in Svizzera», rapporto del Consiglio federale del 29 marzo 2017 in adempimento del postulato 13.4237 Derder del 12 dicembre 2013. A pagina 15 del rapporto, di cui è disponibile una sintesi in italiano, si afferma che una definizione o delimitazione precisa va operata solo se lo richiede una base legale. Tale delimitazione deve essere fatta in funzione dello scopo legale in questione. Senza questo requisito, il Consiglio federale non vede alcuna ragione per una definizione giuridicamente precisa.

cioè sufficiente che l'azienda preveda la possibilità di detenere sue quote. I dipendenti in questione devono averle realmente ricevute in cambio del loro lavoro. Le modalità di questa partecipazione non sono precisate. Esistono in effetti diversi modelli possibili, che spaziano dai modelli di partecipazione propriamente detti, in cui i dipendenti hanno la possibilità di acquisire azioni o partecipazioni societarie, a quelli «impropri», in base ai quali sono ad esempio emesse azioni fittizie, il cui pagamento effettivo avviene in un secondo momento e che, dal punto di vista della normativa fiscale, sono ad esempio solo diritti acquisiti. I dipendenti interessati devono quindi essere in possesso di tali titoli.

Per consentire alle autorità preposte all'esecuzione di accertare rapidamente a quali lavoratori si applica la LL, si prevede di inserire una disposizione nell'articolo 73 OLL 1 in base al quale le neoaziende potranno essere obbligate a fornire i nomi dei dipendenti in possesso di quote dell'azienda.

Art. 3a Disposizioni relative alla protezione della salute

Le disposizioni concernenti la tutela della salute di cui agli articoli 6 (che disciplina obblighi generali, comprese le disposizioni pertinenti dell'ordinanza 3 concernente la legge sul lavoro), 35 (Tutela della salute durante la maternità, comprese le disposizioni pertinenti dell'ordinanza sulla protezione della maternità) e 36a LL (Altri gruppi di lavoratori) si applicano anche a diverse imprese e gruppi di lavoratori che non rientrano nel campo d'applicazione della LL. Proprio come i lavoratori che esercitano una funzione direttiva, anche i lavoratori interessati dalla presente modifica dell'articolo 3 devono continuare a beneficiare di questa protezione generale della salute.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto non ha ripercussioni per la Confederazione.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

L'esecuzione della legge spetta ai Cantoni (art. 41 LL). Poiché la nuova disposizione sarà implementata nell'ambito dell'esecuzione ordinaria, non sono necessari sussidi né personale supplementare.

5.3 Ripercussioni sull'economia

La presente revisione dà alle neoaziende una maggiore flessibilità nell'impiego dei propri dipendenti durante i primi cinque anni di attività allo scopo di offrire loro migliori condizioni di partenza rispetto a quanto previsto dal diritto vigente. Questo potrebbe tuttavia causare una distorsione della concorrenza rispetto alle imprese già

affermate nello stesso settore, dato che le start up di solito pagano salari più bassi. Va però da sé che, in virtù del requisito della partecipazione dei dipendenti ai risultati dell'azienda, non tutte le start up sarebbero interessate dalla modifica legislativa. La limitazione temporale di questo trattamento speciale, fissata a cinque anni, impone inoltre alle aziende di adottare una pianificazione lungimirante, in modo che, una volta trascorso questo periodo di tempo, il loro (completo) assoggettamento alla LL non diventi un ostacolo talmente insormontabile da compromettere perfino il proseguimento dell'attività.

Nel 2019 sono nate in Svizzera 42 606 imprese «ex nihilo» (comunicato stampa dell'UST del 14 marzo 2022 sulla statistica demografica delle imprese UDEMO)⁵. L'83 per cento di esse, tuttavia, aveva un solo dipendente che, nell'ottica della LL, corrisponde presumibilmente a un dirigente, già oggi escluso dal campo d'applicazione della LL ai sensi dell'articolo 3 lettera d grazie all'ampio raggio d'azione di cui gode. Solo l'1,7 per cento delle aziende ha assunto cinque dipendenti nel primo anno di attività. Non esistono dati ufficiali sulla percentuale di neoaziende che prevedono anche piani di partecipazione azionaria dei dipendenti nei primi cinque anni. Se si prendono in esame le categorie economiche più probabilmente interessate, le aziende con più di un dipendente e la stima secondo cui circa un quinto di queste aziende prevede la partecipazione azionaria dei dipendenti, la quota di start up che sarebbe interessata dalla modifica di legge sarebbe compresa tra l'1 e il 3 per cento.

5.4 Ripercussioni sulla società

Non si prevedono ripercussioni sulla società.

5.5 Ripercussioni sull'ambiente

Non si prevedono ripercussioni sull'ambiente.

5.6 Altre ripercussioni

Nessuna.

⁵ Demografia delle imprese 2013–2019, Ufficio federale di statistica: Fehler! Linkreferenz ungültig.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il presente progetto è retto dall'articolo 110 della Costituzione federale del 18 aprile 1999⁶, che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sulla protezione dei lavoratori.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto non contraddice alcun impegno internazionale assunto dalla Svizzera. Le convenzioni dell'OIL ratificate dalla Svizzera non sono messe in discussione da questa revisione.

6.3 Forma dell'atto

Le deroghe al campo d'applicazione della LL devono essere definite a livello di legge, com'è appunto il caso in questione.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non prevede spese supplementari a carico della Confederazione.

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

Il progetto non attribuisce alla Confederazione alcuna nuova competenza.

6.6 Conformità alla legge sui sussidi

Il progetto non prevede spese supplementari a carico della Confederazione.

6.7 Delega di competenze legislative

Il progetto non prevede inoltre alcuna delega di competenze legislative.

⁶ RS 101

6.8 Protezione dei dati

Conformemente all'articolo 46 LL, il datore di lavoro deve tenere a disposizione delle autorità d'esecuzione e di vigilanza gli elenchi e gli altri atti da cui risultano le indicazioni necessarie all'esecuzione della legge. Le persone incaricate di svolgere compiti previsti dalla LL sono tenute a rispettare rigorosamente l'obbligo del segreto conformemente all'articolo 44 LL.

In base alla nuova disposizione, le autorità cantonali dovrebbero quindi essere autorizzate a richiedere alle aziende di nuova costituzione di fornire i nomi dei dipendenti che detengono quote aziendali. Ciò richiede una modifica dell'articolo 73 OLL 1 (Elenchi e altri atti).