

02.010

**Messaggio
concernente la legge federale contro il lavoro nero
(LLN)**

del 16 gennaio 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale contro il lavoro nero (LLN).

Proponiamo nel contempo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

1996 P 96.3090 Misure contro il lavoro nero (N 21-06-1996, Jutzet)

1997 P 97.3476 Lotta contro il lavoro nero. Istanze di controllo cantonali
(N 19-12-1997, Imhof)

1998 P 97.3477 Campagna nazionale d'informazione contro il lavoro nero
(N 19-12-1997, Eymann; S 23-09-1998)

1998 M 97.3478 Misure contro il lavoro nero
(N 19-12-1997, Tschopp; S 23-09-1998)

1999 P 99.3223 Libera circolazione delle persone nell'ambito degli accordi bilaterali con l'UE. Lavoro nero
(N 8-10-1999, Gruppo popolare democratico)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

16 gennaio 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il lavoro nero rappresenta un reato non trascurabile. È all'origine di numerosi problemi (segnatamente perdite di introiti per il settore pubblico, minaccia per la protezione dei lavoratori, distorsioni della concorrenza e della perequazione finanziaria). D'altro canto, il non rispetto delle leggi pregiudica la credibilità dello Stato. Il lavoro nero deve quindi essere combattuto per ragioni economiche, sociali, giuridiche ed etiche. I dati disponibili relativi alla portata del lavoro nero in Svizzera indicano un volume di circa 37 miliardi di franchi per l'anno 2001 (9,3% del PNL). Anche ammettendo i limiti di queste stime, risulta chiaramente che le somme assorbite dal lavoro nero sono considerevoli.

Il Consiglio federale è convinto che occorra reagire e che il presente disegno rappresenti una soluzione efficace e pragmatica per contribuire ad arginare questo fenomeno. È vero che la lotta contro il lavoro nero passa attraverso misure di incentivazione, ma soprattutto, in nome del pragmatismo, attraverso una politica repressiva. Questo compito è complesso e di ampio respiro. Richiede il coordinamento delle azioni, nonché la collaborazione di numerosi organismi ed autorità. Non può essere portato a termine senza la volontà politica di tutti i livelli di governo. La Confederazione è pronta ad adoperarsi a tal fine. A livello federale, esistono già numerosi strumenti legislativi in grado di sostenere la lotta contro il lavoro nero. Si tratta dunque di completarli nei settori di competenza della Confederazione, per sostenere l'azione a livello cantonale, considerata prioritaria.

Il progetto federale di lotta contro il lavoro nero e il suo principale corollario, la legge federale contro il lavoro nero, prevedono le misure elencate qui appresso.

In primo luogo, nell'ambito delle misure di incentivazione, il Consiglio federale propone di introdurre agevolazioni amministrative per le assicurazioni sociali. I modelli proposti, previsti per le attività economiche di portata limitata, hanno lo scopo di rendere più semplice e più rapida la dichiarazione di queste ultime, basandosi su soluzioni del futuro (annunci possibili anche mediante internet). Il disegno prevede pure che questi modelli, inizialmente previsti per compiti di pulizia, di sorveglianza e di manutenzione nell'ambito delle economie domestiche, possano essere utilizzati dalle imprese.

Ma il disegno prevede soprattutto una serie di misure per inasprire la repressione, attualmente ancora troppo lacunosa. Il dispositivo vigente in materia di lotta contro il lavoro nero presenta il grosso inconveniente di essere completamente disperso e disperso nelle diverse legislazioni applicabili. I partner sociali, le autorità amministrative incaricate di applicare le leggi pertinenti e le autorità giudiziarie lavorano in modo indipendente l'una dall'altra. Questa dispersione delle forze e la mancanza di una visione d'insieme favorisce le persone che praticano il lavoro nero. Il Consiglio federale corregge questa lacuna costituendo organi cantonali di controllo che avranno veramente una visione globale dei problemi e istituendo le basi legali necessarie per una collaborazione vera e propria tra i diversi organismi interessati. A tale proposito sono previsti i seguenti provvedimenti:

-
- maggiori competenze di controllo dei servizi cantonali e delle commissioni cantonali di controllo;
 - messa in rete di determinati dati amministrativi (dati dell'AVS e dell'assicurazione contro la disoccupazione) e l'obbligo di comunicazione dei risultati dei controlli dei datori di lavoro;
 - inasprimento delle sanzioni.

I primi due provvedimenti si prefiggono l'attuazione di controlli più sistematici ed efficaci, grazie al miglior coordinamento. Per quanto riguarda il genere dell'organo di controllo, il disegno prevede una soluzione flessibile. I Cantoni devono istituire o designare un organismo unico incaricato del coordinamento; essi possono tuttavia scegliere liberamente la soluzione che ritengono più appropriata alle loro peculiarità e alle loro esperienze: può trattarsi di una commissione tripartita, quadripartita oppure di un servizio dello Stato. È possibile delegare competenze di controllo anche a commissioni paritetiche nei settori disciplinati da un contratto collettivo di lavoro, fondandosi su un accordo di prestazioni che disciplini anche le questioni finanziarie. Attribuendo un ruolo particolare ai partner sociali, il disegno riconosce le loro competenze particolari e il loro elevato grado di conoscenze in materia di lavoro nero, senza tuttavia istituire in loro favore un diritto di ingerenza nelle imprese, in particolare in quelle che non sono sottoposte ad alcun contratto collettivo di lavoro.

L'ultimo provvedimento, l'inasprimento delle sanzioni, si prefigge di produrre un effetto effettivamente dissuasivo. Attualmente, le pene pronunciate spesso non hanno nessun rapporto con la gravità delle infrazioni constatate e non adempiono l'obiettivo auspicato. Visto che le sanzioni previste contro i lavoratori sono generalmente già sufficientemente severe, si ritiene che questo provvedimento deve innanzitutto portare a una punizione più sistematica dei datori di lavoro. Occorre dimostrare che il lavoro nero non è vantaggioso: la multa, ad esempio, deve rappresentare per l'autore dell'atto una perdita finanziaria proporzionale alla colpa commessa. È tuttavia opportuno sottolineare che vista la diversità dei casi di lavoro nero, per rispettare la proporzionalità, il disegno rinuncia a fissare multe e pene minime e rafforza in tal modo la responsabilità del giudice. Concretamente, l'inasprimento delle sanzioni comporta l'introduzione di una nuova sanzione, l'esclusione dalla procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici per un determinato periodo nonché l'inasprimento delle sanzioni penali e amministrative nell'ambito della manodopera estera e delle assicurazioni sociali. Va segnalato che il Consiglio federale ritiene che non sia necessario inasprire le sanzioni in ambito fiscale: il margine offerto dal quadro legale in materia è già sufficientemente esteso.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Contesto

1.1.1 Problematica del lavoro nero

La problematica del lavoro nero non è nuova. Ritorna regolarmente alla ribalta, sia nell'ambito della letteratura sia sul piano politico¹. Infatti, già nel 1987 il lavoro nero è stato oggetto, nel contesto più generale dell'economia sommersa, di un rapporto del nostro Consiglio².

Non esiste a tutt'oggi una definizione giuridica univoca di lavoro nero. Per lavoro nero (o lavoro illegale³) si intende in generale un'attività dipendente o indipendente esercitata in violazione delle prescrizioni legali; vale a dire in particolare:

- l'assunzione clandestina di lavoratori stranieri in violazione delle disposizioni del diritto degli stranieri;
- l'assunzione di lavoratori non annunciati alle assicurazioni sociali obbligatorie;
- l'attività non dichiarata svolta da un lavoratore al beneficio di prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione o di un'altra assicurazione sociale o privata;
- le attività svolte da lavoratori, segnatamente durante il loro tempo libero, in violazione di un contratto collettivo;
- le attività svolte nell'ambito di un rapporto di lavoro caratterizzato da una denominazione impropria avente per effetto l'elusione delle disposizioni legali pertinenti (pseudo-indipendenti);
- l'assunzione di lavoratori non annunciati alle autorità fiscali in violazione di una disposizione legale che prevede una tale dichiarazione;

¹ Cfr. segnatamente:

- Commissione europea, Comunicazione sul lavoro non dichiarato, (COM(1998)219/5).
- OCSE, «L'emploi dissimulé», Perspectives de l'emploi 1986, Parigi, 1986, pp. 72-87.
- Schneider Friedrich, Enste Dominik, Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit, ed. Oldenburg, Monaco & Vienna, 2000.
- KBC Bank SA, "L'économie informelle", Courrier économique et financier, n°17, 8-10-1999, 1-15.
- Hannelore Weck-Hannemann, Werner W. Pommerehne, Bruno S. Frey, Die heimliche Wirtschaft - Struktur und Entwicklung der Schattenwirtschaft in der Schweiz, ed. Haupt, Berna, 1986.

² Cfr. Rapporto del Consiglio federale sull'economia sommersa del 9 giugno 1987 (Postulato Schmid 83.395 del 16 marzo 1983) (FF 1987 II 1013-1056)

³ La Commissione europea si riferisce al concetto di «lavoro non dichiarato», ossia a qualsiasi attività remunerata di natura legale, ma non dichiarata ai poteri pubblici (...) e l'OCSE parla di «lavoro dissimulato», ossia l'impiego che, senza essere di per sé illegale, non è dichiarato a una o più autorità amministrative che dovrebbero esserne a conoscenza e che, di conseguenza, è sottratto alla regolamentazione, all'imposizione o a una riduzione delle prestazioni di previdenza sociale.

- le attività svolte da lavoratori che non dichiarano il salario percepito alle autorità fiscali;
- le attività svolte a titolo oneroso la cui controprestazione pecuniaria non figura nella contabilità e non è dichiarata come di dovere in virtù delle leggi pertinenti.

Nella maggioranza dei casi di lavoro nero, diverse di queste fattispecie sono realizzate contemporaneamente. Il lavoro nero può estendersi dall'esecuzione di piccoli lavori artigianali fuori dall'orario di lavoro all'esercizio illegale esclusivo di un'attività lucrativa volta ad aggirare il diritto tributario, il diritto delle assicurazioni sociali, il diritto della concorrenza e il diritto degli stranieri. Le diverse forme di lavoro nero hanno generalmente in comune il fatto di sfuggire interamente o in parte ai tributi di diritto pubblico.

Per sua natura, il lavoro nero sfugge alle statistiche ufficiali. I soli dati disponibili relativi alla portata del lavoro nero in Svizzera si basano su una stima economica indiretta dell'economia sommersa (metodo della domanda di denaro liquido) che presenta tuttavia notevoli limiti. Tali calcoli valutano attorno a 37 miliardi di franchi il volume per l'anno 2001 (9,3% del PIL), una circostanza che proietta la Svizzera in coda al gruppo dei Paesi dell'OCSE. Come nella quasi totalità di questi Paesi, in Svizzera il lavoro nero sembra essere aumentato in modo costante nel corso degli ultimi decenni. Anche ammettendo i limiti di queste stime, risulta chiaramente che gli importi assorbiti dal lavoro nero sono considerevoli.

Il lavoro nero è all'origine di numerosi problemi: comporta minori entrate per l'amministrazione fiscale e le assicurazioni sociali e provoca distorsioni della concorrenza e della perequazione finanziaria. Rappresenta una minaccia per la protezione dei lavoratori (condizioni di lavoro, dumping salariale). Costituisce un'imposta sull'onestà poiché le entrate fiscali devono essere finanziate da una parte sempre più ridotta della popolazione e quindi coloro che osservano le normative fiscali e sociali pagano per coloro che le infrangono. È un fattore di disorganizzazione che può pregiudicare la credibilità dell'ente pubblico agli occhi dei contribuenti e alimentare la diffidenza generale nei confronti delle istituzioni e del quadro regolamentare dell'economia formale. Di conseguenza, è fonte d'incertezza e perdita di efficacia negli scambi economici e ha un effetto pregiudizievole sulle prestazioni macroeconomiche di un Paese. Si può dunque affermare che il lavoro nero deve essere combattuto per ragioni economiche, giuridiche ed etiche e che rappresenta un reato non trascurabile.

1.1.2 Lotta contro il lavoro nero

1.1.2.1 Genesi del disegno federale di lotta contro il lavoro nero

Verso la fine degli anni Novanta, svariati interventi parlamentari (Jutzet «Misure contro il lavoro nero» 96.3090; Eymann «Campagna nazionale d'informazione contro il lavoro nero» 97.3477, Tschopp «Misure contro il lavoro nero» 97.3478 e Imhof «Lotta contro il lavoro nero. Istanze di controllo cantonali» 97.3476) hanno riportato la problematica del lavoro nero al centro dell'attenzione della scena politica a livello federale. Numerosi parlamentari si sono espressi anche a livello canto-

nale. Il nostro Consiglio ha incaricato il Segretariato di Stato dell'economia (l'UFIAML all'epoca) di elaborare, in collaborazione con le parti sociali, una serie di provvedimenti destinati alla lotta contro il lavoro nero e di provvedere all'attuazione di tali provvedimenti, nonché di procedere a un'ampia campagna d'informazione su scala nazionale.

Per questo motivo è stato istituito il gruppo di lavoro federale «Lotta contro il lavoro nero». La sua presidenza è garantita dal Segretariato di Stato dell'economia (Seco). Tra i suoi membri figurano anche rappresentanti dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), dell'Ufficio federale degli stranieri (UFDS), dell'Ufficio federale dei rifugiati (UFR), dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), del Segretariato dell'Incaricato federale della protezione dei dati e dell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT).

In un primo tempo, poiché sembrava che il punto debole della lotta contro il lavoro nero risiedeva non tanto nella mancanza di disposizioni legali, quanto nella loro applicazione a livello cantonale, il gruppo di lavoro ha optato per lo svolgimento di un sondaggio presso i Cantoni. Questo è stato effettuato nel corso dell'estate 1998 e concerneva i problemi incontrati (risorse, cooperazione tra le autorità cantonali, consapevolezza delle istanze responsabili ecc.) e le soluzioni che possono essere prese in considerazione. I risultati dello studio hanno tra l'altro confermato la necessità di agire non solo a livello federale, ma soprattutto, in materia di applicazione, a livello cantonale. In seguito, il 5 febbraio 1999, il gruppo di lavoro ha organizzato un'audizione dei rappresentanti delle parti sociali e dei Cantoni nel corso della quale i partecipanti hanno sostenuto la necessità di agire in modo concertato e hanno formulato le loro proposte, che sono state riunite, esaminate e integrate nelle altre analisi presentate dal gruppo di lavoro.

I risultati di questo lavoro di indagine sono stati presentati nel Rapporto del gruppo di lavoro federale sulla lotta contro il lavoro nero. Tale rapporto propone una serie di provvedimenti al fine di arginare questo fenomeno in Svizzera, provvedimenti che abbiamo adottato il 30 agosto 2000 con il Progetto federale di lotta contro il lavoro nero e il disegno di legge federale contro il lavoro nero.

1.1.2.2 Procedura di consultazione

La procedura di consultazione si è svolta dal 30 agosto 2000 al 15 gennaio 2001. I Cantoni e la Conferenza dei governi cantonali, i Tribunali federali, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, 8 organizzazioni economiche e 22 organizzazioni e associazioni interessate sono state invitate ad esprimere il loro parere. L'incartamento per la consultazione comprendeva il rapporto del 26 luglio 2000 del gruppo di lavoro federale sulla lotta contro il lavoro nero e l'avamprogetto di legge federale contro il lavoro nero. Si è tenuto conto anche delle risposte giunte dopo il termine impartito. Globalmente, ci sono pervenuti 65 pareri (26 Cantoni, 24 associazioni padronali e sindacali, 6 partiti politici e 8 altre organizzazioni). La maggioranza dei partecipanti ha accolto favorevolmente il progetto che gode in particolare dell'ampio sostegno della gran maggioranza dei Cantoni, della sinistra e di talune cerchie padronali (edilizia e genio civile, rami accessori dell'edilizia). I partiti borghesi e talune cerchie padronali hanno invece espresso alcune riserve in merito a

uno o l'altro provvedimento considerandoli sproporzionati o inadeguati. I risultati dettagliati della consultazione sono esposti nel numero 1.2 «Linee generali del progetto» in relazione alla presentazione dei provvedimenti proposti.

1.1.2.3 Scelta dei provvedimenti: sensibilizzazione - incentivazione - repressione

In materia di lotta contro il lavoro nero, sono disponibili le seguenti opzioni, complementari o esclusive, per quanto riguarda la scelta dei provvedimenti da adottare: la sensibilizzazione, l'incentivazione e la repressione. Il disegno federale di lotta contro il lavoro nero, che ha un approccio deliberatamente pragmatico, pone l'accento sulla repressione, con il necessario complemento a livello d'informazione (segnatamente per i datori di lavoro), e un numero limitato di provvedimenti di incentivazione. Tale scelta è spiegata dalle due ragioni seguenti.

In primo luogo, l'opzione di rendere meno attrattivo il fatto di non dichiarare le attività offre prospettive limitate. In questo contesto, sono spesso proposte due categorie di provvedimenti: la diminuzione degli oneri fiscali e la riduzione della densità normativa. In teoria, è facile convenire che questo genere di provvedimenti riduce l'attrattiva del lavoro nero. Nella pratica, la loro applicazione si rivela tuttavia assai più difficile. Per quanto riguarda la riduzione delle imposte, non si dovrebbe dimenticare che il costo dei compiti attualmente sostenuti dallo Stato (per es. in materia di assicurazioni sociali), per non parlare di quelli nuovi, è destinato a crescere nel corso dei prossimi decenni, soprattutto a causa dell'invecchiamento della popolazione elvetica, e che i mezzi necessari a tal fine superano regolarmente il gettito fiscale. L'ente pubblico (Confederazione, Cantoni, Comuni) si sforza di mantenere l'onere fiscale a un livello ragionevole, ma una drastica riduzione di imposte e tasse sarebbe impensabile. Per contro, si può concordare sul fatto che le possibilità di semplificazione delle procedure amministrative meritino un'analisi più approfondita. Per questo motivo, il disegno federale di lotta contro il nero propone un provvedimento in questo ambito.

Secondariamente, malgrado certi progressi osservati recentemente, attualmente vi sono ancora notevoli lacune in materia di repressione. In effetti, i controlli svolti sono insufficienti e le sanzioni pronunciate sono spesso inadeguate rispetto all'infrazione commessa. Tra le cause di queste lacune possiamo segnatamente citare la carenza di risorse in materia di bilancio e di personale, la pluralità di organismi competenti e la mancanza di coordinamento, gli ostacoli allo scambio di informazioni e, di conseguenza, una certa mancanza di volontà politica, nonché la clemenza di talune autorità giudiziarie. Il disegno federale di lotta contro il lavoro nero si prefigge di contribuire a risolvere alcuni di questi problemi. Si tratta, tra le altre cose, di completare a livello federale il disciplinamento vigente, peraltro già importante, (concernente in particolare le sanzioni) per sostenere l'azione repressiva necessaria a livello cantonale. Il lavoro nero non deve essere redditizio. A questo proposito, occorre rendersi conto che la repressione costituisce in fin dei conti una forma di dissuasione nella misura in cui si prefigga di rendere, secondo i calcoli del lavoratore o del datore di lavoro, il rischio di perdita (finanziario o di altro genere, mediante pene d'incarcerazione) superiore alla prospettiva di guadagno. L'argomento è tanto più

convincente sapendo che una delle principali motivazioni nella decisione di passare all'illegalità risiede proprio nella prospettiva di lucro.

Per quanto riguarda i provvedimenti di sensibilizzazione, il loro impatto dipende ampiamente dal contesto in cui sono introdotti. Una campagna d'informazione su scala nazionale, in particolare, ha possibilità reali di successo soltanto se organizzata unitamente all'adozione di nuovi provvedimenti di lotta contro il lavoro nero e se gode del sostegno dei responsabili economici e politici.

Il progetto federale di lotta contro il lavoro nero e il relativo disegno di legge, che costituisce una sorta di «legge quadro», perseguono quindi l'obiettivo di sottolineare la volontà federale di lottare contro il lavoro nero e di offrire ai Cantoni mezzi supplementare (legali, finanziari) per svolgere i loro compiti in questo ambito. Si tratta pure di sottolineare la necessità di applicare in tutto il Paese lo stesso rigore nella lotta contro il lavoro nero. Ne va dell'interesse del federalismo: per quanto riguarda la ripartizione geografica del lavoro nero, le eventuali disparità regionali pongono un problema politico considerevole, poiché oltre all'iniquinà fiscale comportano distorsioni della concorrenza e della perequazione finanziaria.

1.2 Linee generali del progetto

Il progetto federale di lotta contro il lavoro nero prevede le quattro categorie di provvedimenti seguenti :

- agevolazioni amministrative nelle assicurazioni sociali;
- maggiori competenze di controllo ai servizi cantonali o alle commissioni cantonali di controllo;
- messa in rete dei dati amministrativi e obbligo di comunicazione dei risultati dei controlli dei datori di lavoro;
- inasprimento delle sanzioni; e
- in una seconda fase, una campagna d'informazione.

Mentre la prima categoria di provvedimenti riguarda gli incentivi, le altre tre sono di tipo repressivo. La seconda e la terza categoria sono volte a migliorare i controlli e la penultima categoria di provvedimenti ha lo scopo di rendere più severe le sanzioni.

È opportuno precisare che a livello formale il progetto federale di lotta contro il lavoro nero, ossia i provvedimenti decisi dal nostro Consiglio, consiste nell'istituire e nel modificare diversi atti legislativi. Più concretamente:

- elaborazione della nuova legge federale contro il lavoro nero (LLN), che si compone delle due parti seguenti:
- la legge stessa: questa parte comprende segnatamente i provvedimenti relativi ai servizi cantonali e alle commissioni cantonali di controllo, all'obbligo di comunicazione dei risultati dei controlli dei datori di lavoro, all'esclusione dagli appalti pubblici e la qualifica del lavoro pseudo-indipendente come lavoro nero;

- le modifiche del diritto vigente: questa parte riguarda i provvedimenti relativi alle agevolazioni amministrative per i servizi prestati ai privati, alla messa in rete di determinati dati amministrativi e all'inasprimento delle sanzioni;
- altre modifiche legali, nell'ambito della nuova legge sugli stranieri (LStr) e della revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI): queste modifiche che sono effettuate nell'ambito delle revisioni in corso di queste leggi concernono l'inasprimento delle altre sanzioni.

1.2.1 Agevolazioni amministrative nelle assicurazioni sociali

1.2.1.1 Punto della situazione

Anche se non esistono statistiche significative, le esperienze fatte dalle assicurazioni sociali mostrano tuttavia che proprio nel caso di attività dipendenti di poco conto (attività lucrative con piccoli compiti, salari esigui o attività lucrative occasionali) spesso non sono versati i contributi sociali e non sono pagate le imposte. Si tratta generalmente dei lavori domestici, di lavori stagionali (giardinaggio, raccolti) o di lavori di custodia di animali o di assistenza nelle economie domestiche private. Talvolta sono impiegate anche persone senza permesso di lavoro.

Questi rapporti di lavoro che non sono conformi alle disposizioni legali nascono spesso dalla semplice ignoranza del diritto che di fatto è poco comprensibile. L'ordinanza sull'AVS prevede, ad esempio, un importo di 2000 franchi all'anno che può essere escluso dall'obbligo di contribuzione (art. 8^{bis} OAVS, RS 831.10)⁴. Mentre secondo la giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni l'attività di domestica non rappresenta presumibilmente un'attività accessoria (poiché un'attività accessoria presuppone sempre un'attività principale), il giardiniere dipendente che nel suo tempo libero svolge per proprio conto lavori di giardiniere è completamente in sintonia con la legislazione sull'AVS se non si fa dedurre alcun contributo AVS per quanto il reddito accessorio non superi l'importo di 2000 franchi. Nell'assicurazione infortuni, per simili lavori è ammissibile la rinuncia all'assicurazione, a condizione che sia previamente comunicata per scritto all'assicuratore competente (art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza sull'assicurazione contro gli infortuni, OAINF, RS 832.202).

L'esercizio di un'attività lucrativa implica generalmente l'obbligo legale di essere affiliato all'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità, all'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno, all'assicurazione contro la disoccupazione, all'assicurazione infortuni e, a determinate condizioni, alla previdenza professionale. Tale affiliazione comporta l'obbligo di versare i contributi corrispondenti, secondo modalità che variano da un regime all'altro.

⁴ Secondo quanto deciso dal Consiglio nazionale in merito all'11^a revisione dell'AVS, la condizione dell'attività accessoria dovrebbe essere soppressa. Inoltre la franchigia deve essere collegata alla rendita massima di vecchiaia (art. 14 cpv. 5 D-LAVS).

Vi è malgrado tutto un denominatore comune fra tutte questi rami assicurativi: è il datore di lavoro che deve riscuotere i contributi dei lavoratori, prelevandoli dal salario, e versarli insieme alla sua parte (in generale la metà del contributo totale) ai diversi organismi assicurativi interessati.

1.2.1.2 Disciplinamento nelle singole assicurazioni sociali

1.2.1.2.1 AVS/AI/IPG

I contributi all'AVS/AI e all'ordinamento delle IPG devono essere versati a partire dal 1° gennaio successivo al compimento dei 17 anni di età. Ammontano in totale al 10,1 per cento del salario. Il salario di un'attività accessoria che non supera i 2000 franchi all'anno può, con l'approvazione dell'impiegato e del datore di lavoro, essere escluso dal reddito soggetto a contribuzione (art. 8^{bis} OAVS) e il salario di un'attività lucrativa svolta dopo l'età ordinaria di pensionamento è assoggettato solo a partire da un reddito di 1400 franchi al mese o 16 800 franchi all'anno (art. 6^{quater} OAVS).

Va rilevato che nell'ambito dell'11a revisione dell'AVS, così come è stata adottata dal Consiglio nazionale nel maggio 2001, è previsto che un reddito annuo inferiore all'importo della rendita mensile massima di vecchiaia (attualmente 2060 fr.) è esente da contributi. Per contro, la franchigia per le persone che esercitano un'attività lucrativa in età di pensionamento è soppressa.

1.2.1.2.2 Assicurazione contro la disoccupazione

Le persone assicurate obbligatoriamente all'AVS e che devono pagare i loro contributi sul reddito di un'attività dipendente sono tenute a pagare i contributi dell'assicurazione contro la disoccupazione (art. 2 LADI). Le persone che lavorano dopo l'età ordinaria di pensionamento costituiscono un'eccezione. L'aliquota di contribuzione ammonta al 3 per cento del salario fino a un limite di 106 800 franchi all'anno e al 2 per cento per la fascia di reddito annuo compresa tra 106 801 e 267 000 franchi (aumento del limite di contribuzione)⁵.

1.2.1.2.3 Assicurazione infortuni

Nell'assicurazione infortuni, l'aliquota di contribuzione (i premi) dipende dal tipo di attività, ossia dal rischio di infortunio legato all'attività in questione. Questa aliquota è applicata al salario fino a un limite superiore di 106 800 franchi all'anno. Per gli assicurati occupati presso più datori di lavoro, il salario è preso in considerazione per ogni rapporto di lavoro, complessivamente comunque solo fino al raggiungimento del guadagno massimo assicurato. Se la somma dei salari supera

⁵ Nell'ambito del revisione parziale della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI; RS **837.0**, messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, FF **2001** 1967) si prevede di sopprimere il 3 per cento del salario e di ridurre l'aumento del limite massimo dal 2 all'1 per cento.

l'importo massimo, questo deve essere ripartito tra i singoli rapporti di lavoro in base alla quota percentuale del guadagno. Anche il salario di un'attività lucrativa svolta dopo l'età ordinaria di pensionamento è assoggettato all'obbligo di contribuzione. Le persone che esercitano un'attività accessoria ai sensi dell'articolo 8^{bis} OAVS, possono essere esentate anche dall'assicurazione infortuni. Devono tuttavia comunicarlo per scritto all'assicuratore prima che l'assicurazione produca i suoi effetti (art. 2 cpv. 2 OAINF).

I premi per l'assicurazione infortuni e malattie professionali sono pagati dal datore di lavoro. I premi per l'assicurazione infortuni non professionali sono a carico del lavoratore, fatti salvi eventuali accordi tra quest'ultimo e il suo datore di lavoro. Se il datore di lavoro occupa personale unicamente a titolo occasionale o regolare per breve tempo, il premio è forfettario (100 fr. all'anno).

1.2.1.2.4 Previdenza professionale

Le persone che ricevono da uno stesso datore di lavoro un salario superiore al limite minimo – attualmente 24'720 franchi all'anno – sono coperti dalla previdenza professionale, a partire dai 17 anni compiuti per i rischi di invalidità e di decesso e a partire dai 24 anni compiuti per l'assicurazione vecchiaia e superstiti (art. 2 cpv. 2 e 7 cpv. 1 della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, LPP, RS 831.40). L'assicurazione obbligatoria si estende al salario compreso tra il limite minimo e il triplo di tale importo, ossia attualmente tra 24 720 e 74 160 franchi all'anno (art. 8 cpv. 1 LPP). L'aliquota di contribuzione per l'assicurazione contro i rischi (invalidità e decesso) è compresa tra 2,5 e 3,5 per cento del salario assicurato (il contributo contro i rischi degli uomini è generalmente più elevato di quello delle donne). Per l'assicurazione vecchiaia, i contributi sono graduati secondo l'età delle persone assicurate, tra il 7 e il 18 per cento. In pratica tuttavia, gli istituti di previdenza applicano spesso un'aliquota unica media. L'aliquota di contribuzione non è fissata nella legge. Quest'ultima stabilisce tuttavia che il datore di lavoro deve farsi carico di almeno la metà dei contributi (art. 66 cpv. 1 LPP).

Per i lavoratori impiegati presso diversi datori di lavoro e il cui salario totale annuo supera il limite minimo, possono farsi assicurare facoltativamente (art. 46 cpv. 1 LPP). Tuttavia, nella pratica l'assicurazione facoltativa resta estremamente marginale (87 lavoratori assicurati nel 1998 e 66 nel 1999).

La condizione secondo la quale l'assicurazione obbligatoria si estende unicamente ai lavoratori che percepiscono dallo stesso datore di lavoro un salario di almeno 24 720 franchi fa sì che poche persone impiegate in lavori domestici o lavori di prossimità siano riguardate dalla previdenza professionale. Non si può tuttavia escludere che nell'ambito della 1a revisione della LPP, la deduzione di coordinamento sia ridotta. In questo caso, la cerchia delle persone assicurate si estenderebbe notevolmente.

1.2.1.2.5 Sintesi

Le persone impiegate in lavori domestici o lavori di prossimità devono, senza eccezioni, essere affiliati all'AVS/AI/IPG, all'assicurazione contro la disoccupazione e all'assicurazione infortuni. La procedura per rilevare tali persone non è di per sé particolarmente complicata. È sufficiente fare una comunicazione alla cassa di compensazione dell'AVS e stipulare un'assicurazione infortuni collettiva. L'assicurazione infortuni resta generalmente valida anche in caso di mutazione. Le informazioni insufficienti potrebbero essere una ragione importante che spiega i numerosi casi di mancato assoggettamento all'assicurazione. Una maggiore semplificazione della procedura per riscuotere i contributi delle assicurazioni sociali mediante un'ulteriore riduzione degli uffici di contatto per i datori di lavoro deve quindi essere combinata con un'informazione più attiva e creare in tal modo gli incentivi affinché queste persone impiegate siano correttamente notificate alle assicurazioni sociali e alle autorità fiscali.

1.2.1.3 Risultati della procedura di consultazione

Nella procedura di consultazione è stata presentata una semplificazione della procedura di conteggio per le attività lucrative di portata limitata nella sezione relativa all'introduzione di una procedura di accredito dei contributi. Queste proposte hanno raccolto l'approvazione generale. Tuttavia sia tra i Cantoni (OW, SZ, LU, TG, SG, SH, NW, ZG, GR, UR,) sia tra le organizzazioni (USAM, FSA, FRSP, ASB) regna un certo scetticismo sul fatto che il sistema possa effettivamente contribuire a lottare contro il lavoro nero. Solo il Cantone di Zugo respinge la procedura di accredito dei contributi ritenendola inefficace.

Alcuni Cantoni (BS, NE, GE, VS) desiderano andare oltre. Auspicano estendere il sistema a settori al di fuori delle economie domestiche, valutare anche altre soluzioni, prevedere un Top Relais (Service Check) simile a quello già esistente in Vallese o un contributo forfettario.

I Cantoni (SZ, LU, TG, SG, SH, NW) e le associazioni (Società svizzera degli Impresari Costruttori, Associazione svizzera degli elettricisti, SVEI, Unione svizzera del metallo, il Centre patronal), che si sono espressi sulla questione chiedono l'introduzione obbligatoria della procedura di accredito dei contributi. La collaborazione volontaria alla procedura prevista per i Cantoni e le associazioni fondatrici delle casse di compensazione professionali è accolta favorevolmente solo dal Cantone di Basilea Campagna e dall'Unione dei contadini.

Alcuni partiti (PPD, PLR, UDC) e associazioni (Clima Suisse) chiedono di esonerare dall'obbligo di pagare i contributi AVS i redditi fino a una determinata soglia. Secondo l'UDC un possibile importo limite sarebbe pari a 4000 franchi.

Dalla procedura di consultazione è possibile trarre le conclusioni seguenti:

- In linea generale il sistema è accolto positivamente, ma sussistono dubbi sulla sua efficienza. Si auspicano agevolazioni più ampie.
- Il sistema delle agevolazioni deve offrire di per sé un incentivo affinché le prescrizioni legali siano rispettate. Tanto più che la misura complementare volta a contribuire a rendere più attrattiva la dichiarazione di queste attività,

l'introduzione di incentivi fiscali (segnatamente nei confronti degli impiegati), potrà eventualmente essere prevista solo in una tappa successiva del progetto (cfr. n. 1.2.1.5 Incentivi fiscali).

Riteniamo che il modello presentato in consultazione possa senz'altro essere ulteriormente semplificato e ci atteniamo quindi all'introduzione di agevolazioni amministrative per lavori di portata limitata. In tal modo la categoria delle attività interessate da questi modelli di agevolazioni amministrative nelle assicurazioni sociali può essere estesa oltre ai servizi forniti a privati ad altre attività di portata limitata svolte nell'ambito delle imprese.

1.2.1.4 Modelli per un'agevolazione del lavoro amministrativo dei datori di lavoro previsti nell'ambito della LLN

1.2.1.4.1 In generale

L'agevolazione del lavoro amministrativo dei datori di lavoro implica necessariamente una semplificazione delle procedure, ossia in particolare una riduzione del numero di organismi assicuratori con i quali il datore di lavoro deve trattare.

Vi sono essenzialmente due varianti che possono essere combinate tra di loro.

1.2.1.4.2 Variante Fatturazione

Con la variante fatturazione, il datore di lavoro annuncia i suoi impiegati esclusivamente tramite la cassa di compensazione dell'AVS per tutte le assicurazioni sociali. La cassa di compensazione provvede a inviare la dichiarazione agli altri uffici competenti. I contributi o i premi sono invece riscossi direttamente dai singoli assicuratori secondo la loro procedura, ossia mediante una procedura di addebitamento automatico o mediante un bollettino di versamento. Tutti gli assicuratori interessati consegnano alla cassa di compensazione un certificato relativo al pagamento dei premi. La cassa di compensazione allestisce un conteggio globale e rilascia alla persona impiegata un certificato di salario.

Se il datore di lavoro è assoggettato all'obbligo di conteggio di una cassa di compensazione professionale annuncia a tale cassa anche il suo personale domestico. In caso contrario, la cassa cantonale di compensazione è competente per ricevere e trasmettere l'annuncio.

Il datore di lavoro dovrebbe inoltrare l'annuncio al momento dell'assunzione del personale. La procedura di dichiarazione è molto semplice e può essere effettuata con un unico formulario. Si dovrebbe fare in modo che tale annuncio possa essere fatto anche via Internet. Il datore di lavoro deve tuttavia fornire alla cassa di compensazione tutti i dati necessari per il calcolo dei contributi e l'addebitamento da parte di tutte le assicurazioni sociali interessate. Devono quindi fornire oltre alle generalità della persona impiegata e il suo numero di assicurato, in particolare il salario lordo, la durata prevista dell'impiego, l'annuncio ad altri assicuratori presso i quali la persona impiegata deve essere assicurata, il riferimento bancario o il conto postale nonché un ordine di pagamento per tale conto.

La scelta dell'assicuratore contro gli infortuni spetta sempre al datore di lavoro. Egli comunica alla cassa di compensazione presso quale assicurazione infortuni intende far assicurare il suo personale. Se il datore di lavoro non indica nessuna assicurazione contro gli infortuni, la cassa di compensazione trasmette la dichiarazione alla cassa suppletiva dell'assicurazione contro gli infortuni. Quest'ultima designa, come avviene già oggi se il datore di lavoro non è affiliato a nessuna assicurazione, un assicuratore infortuni cui trasmettere i dati. Quest'ultimo rilascia una polizza per il datore di lavoro. Per dare una certa sicurezza all'assicuratore sul fatto che la polizza non sia immediatamente disdetta, si dovrebbe fissare mediante ordinanza un termine minimo triennale per i casi in cui il datore di lavoro rinuncia a designare di propria iniziativa un assicuratore infortuni.

La previdenza professionale non concerne in pratica le persone che svolgono lavori domestici o lavori di prossimità, per lo meno attualmente. La questione potrebbe tuttavia assumere un altro peso secondo il risultato della 1a revisione della LPP. Ma anche in questo caso è possibile una procedura semplificata. Se il datore di lavoro non è già affiliato a un istituto di previdenza, la cassa di compensazione trasmette la dichiarazione all'istituto collettore che è tenuto ad assicurare il datore di lavoro conformemente all'articolo 60 capoverso 2 lettera b LPP.

1.2.1.4.3 Variante Pagamento anticipato

Secondo questa variante il datore di lavoro acquista assegni sui quali è riscosso un supplemento per le assicurazioni sociali. Il datore di lavoro paga la persona impiegata con questo assegno che corrisponde al salario netto. La persona impiegata incassa l'assegno presso un ufficio previsto a tale scopo e che provvede a trasmettere i contributi delle assicurazioni sociali all'assicuratore competente e rilascia alla persona impiegata un certificato di salario.

Il Cantone Vallese applica attualmente con successo una procedura simile (Top Relais a Martigny). Anche la Conferenza delle casse di disoccupazione cantonali ha proposto modelli corrispondenti nell'ambito della procedura di consultazione. Per il datore di lavoro, i sistemi basati su un pagamento anticipato hanno il vantaggio della semplicità. Può adempiere tutti gli obblighi mediante l'acquisto degli assegni e il loro impiego come mezzo di pagamento per gli impiegati. Il sistema comporta tuttavia notevoli ingerenze nelle procedure delle assicurazioni sociali che si ripercuoteranno sui costi amministrativi da imputare sul prezzo degli assegni. Tale fatto potrebbe danneggiare l'attrattiva di questa soluzione.

I dettagli tecnici devono essere disciplinati mediante ordinanza. Riteniamo perciò che sia senz'altro possibile prendere in esame anche una combinazione delle due varianti. Ci sembra in ogni caso prematuro respingere una delle due varianti come inattuabile.

Per concludere, per fare in modo che la procedura semplificata espliciti gli effetti desiderati (segnatamente la prevenzione del lavoro nero), è opportuno da un lato renderla obbligatoria per tutte le assicurazioni sociali interessate e, dall'altro, assicurarne l'attuazione mediante un'informazione su vasta scala.

1.2.1.5 Incentivi fiscali

Il rapporto del gruppo di lavoro federale sulla lotta contro il lavoro nero, messo in consultazione nel 2000, si è occupato anche del lavoro nero nelle economie domestiche. Come possibile misura contro questa forma di lavoro nero è stata presa in considerazione l'introduzione di una procedura di accredito dei contributi (cfr. n. 1.2.1.3).

A questo proposito, si trattava di determinare l'opportunità di promuovere l'introduzione di una simile procedura accompagnata da incentivi fiscali sia a favore del datore di lavoro sia a favore del lavoratore. Si è pensato da un lato alla possibilità di una deduzione fiscale del salario pagato dal datore di lavoro privato per il servizio, dall'altro all'introduzione di un'imposta alla fonte con un'aliquota del 10 per cento sul salario citato.

L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha elaborato a questo proposito un rapporto parziale esaustivo che è parte integrante del progetto posto in consultazione (cfr. p. 81 segg.). Per quanto riguarda la fattibilità e l'idoneità di una simile riforma, l'esito di tale rapporto è stato nel complesso negativo.

Il rapporto del gruppo di lavoro federale sulla lotta contro il lavoro nero, posto in consultazione, ha ripreso l'argomentazione dell'AFC e alla fine della relativa sezione 5.1.2.2 ha constatato quanto segue: «Per concludere, l'adozione di incentivi fiscali destinati ad accompagnare lo sviluppo di un sistema di chèque-service non sembra indicata» («chèque-service» = procedura di accredito dei contributi).

Nel corso della procedura di consultazione, la questione dell'introduzione di simili misure fiscali è stata nuovamente sollevata.

Per iniziativa del gruppo di lavoro federale, è stata riesaminata la questione degli incentivi fiscali nell'ambito della procedura di accredito dei contributi prevista per i servizi prestati nelle economie domestiche. Il nuovo esame riguardava una proposta modificata. Si è rinunciato agli incentivi fiscali a favore del datore di lavoro per i servizi prestati nelle economie domestiche. Per contro, una prima variante proponeva di introdurre un'imposta alla fonte con un'aliquota ridotta del 5 per cento sulle remunerazioni dei lavoratori svizzeri e stranieri per i servizi prestati nelle economie domestiche. Una seconda variante prevedeva una franchigia per tali servizi.

In seguito all'armonizzazione fiscale verticale e orizzontale in vigore allo stesso modo per Confederazione e Cantoni, attualmente le modifiche delle basi giuridiche delle imposte dirette concernono direttamente anche i Cantoni. Inoltre i Cantoni non si occupano solo delle loro imposte cantonali, ma anche delle imposte federali dirette. Sono quindi partner molto importanti nell'attuazione delle innovazioni legislative. Per questo motivo si è convenuto di sottoporre le nuove proposte alla Conferenza fiscale svizzera, una federazione delle autorità fiscali svizzere. Tale incarico è stato affidato alla «Commissione legislazione e armonizzazione» sotto la direzione di Bernhard Greminger, sostituto capo dell'Ufficio tassazioni del Cantone di Zurigo. La commissione è composta da rappresentanti di 9 Cantoni e da rappresentanti dell'AFC. La seduta del 27 giugno 2001, alla quale hanno partecipato anche rappresentanti del Seco, è giunta ai seguenti risultati.

La Commissione ha decisamente respinto un sistema generale di imposizione alla fonte per svizzeri e stranieri dei salari versati per servizi prestati nelle economie domestiche. Secondo il diritto vigente, l'imposizione alla fonte come forma d'imposi-

zione semplificata e forfettaria è riservata esclusivamente ai lavoratori stranieri senza permesso di domicilio. Per tutte le persone fisiche, con domicilio fiscale in Svizzera, ossia per i cittadini svizzeri e gli altri lavoratori stranieri con permesso di domicilio, tale imposizione è invece esclusa e si applica senza eccezioni la tassazione ordinaria basata sulla dichiarazione d'imposta. A parte ciò, l'imposizione alla fonte ha senso solo se è di principio definitiva. Tale condizione non era tuttavia prevista nell'ambito della proposta poiché l'imposta alla fonte avrebbe dovuto essere ancora considerata nella tassazione ordinaria. Derogare a tali principi potrebbe quindi comportare eccessive conseguenze. Tale questione non poteva quindi essere trattata come «tema accessorio» nell'ambito della lotta contro il lavoro nero, ma deve essere oggetto di una riforma fiscale fondamentale e indipendente.

La Commissione «Legislazione e armonizzazione» della Conferenza fiscale ha pure discusso sulla seconda variante relativa alle franchigie, respingendo l'idea di integrare una simile soluzione come «misura urgente» in un messaggio del nostro Consiglio sulla lotta contro il lavoro nero. Non da ultimo per il fatto che ad essa sono connessi notevoli problemi di uguaglianza giuridica. Di conseguenza un'attività accessoria, come ad esempio i lavori di pulizia in un ospedale, resterebbe di principio imponibile, mentre la stessa attività accessoria nell'ambito delle pulizie in un'economia domestica privata sarebbe esente da imposta in base alla franchigia.

Sulla base di queste considerazioni, le autorità fiscali della Confederazione e dei Cantoni respingono gli incentivi fiscali presi in considerazione in questo progetto per la lotta contro il lavoro nero nelle economie domestiche private. Simili provvedimenti dovrebbero essere esaminati nell'ambito di una riforma specifica e approfondita del diritto fiscale.

Ma uno degli obiettivi della legislatura in materia fiscale consiste nel mantenere le basi di calcolo il più ampie possibile; tale obiettivo presuppone aliquote d'imposta più basse e una semplificazione del sistema fiscale. Occorre pure considerare che la riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia che abbiamo adottato il 21 febbraio 2001 con il pacchetto fiscale 2001 procurerà agevolazioni fiscali per i contribuenti. Per quanto concerne l'imposta federale diretta, l'assoggettamento per le persone sole dovrebbe iniziare solo a partire da un reddito imponibile di oltre 17 500 franchi; per i coniugi grazie allo splitting parziale previsto dovrebbe iniziare da un reddito imponibile di 33 500 franchi. La riforma prevista dovrebbe inoltre portare la percentuale delle persone fisiche esentate dall'imposta federale diretta dall'attuale 16 per cento a oltre il 30 per cento. Le persone che riscuotono bassi redditi, che forniscono soprattutto servizi nelle economie domestiche private, sono perciò senz'altro esentate dall'imposta federale diretta per quanto non raggiungano insieme al reddito del coniuge il reddito imponibile di 33 500 franchi. D'altro canto, non sarebbe possibile prescrivere ai Cantoni franchigie determinate vista la loro autonomia costituzionale in materia tariffale.

Per i motivi summenzionati, la procedura di accredito dei contributi prevista per l'agevolazione amministrativa per i servizi prestati nelle economie domestiche private non può inglobare come misura d'accompagnamento nessun incentivo fiscale.

1.2.2 Maggiori competenze di controllo ai servizi cantonali o alle commissioni cantonali di controllo

1.2.2.1 Problematica dei controlli nell'ambito della lotta contro il lavoro nero

Oltre alle considerazioni legate alla sensibilizzazione e all'incentivazione, l'aspetto relativo ai controlli, ossia l'esecuzione, è evidentemente un elemento centrale della lotta contro il lavoro nero.

Le diverse legislazioni pertinenti (assicurazioni sociali, leggi fiscali, diritto degli stranieri, ecc.) in vigore contengono disposizioni relative al controllo. L'esecuzione spetta tuttavia a molteplici organismi, ognuno dei quali è competente per la sua legislazione, procede ai controlli che rientrano nella sua sfera di competenze e, ove necessario, adotta le misure e le sanzioni previste nel suo campo d'attività.

1.2.2.2 Situazione iniziale

1.2.2.2.1 A livello nazionale

Nella pratica, si constata che l'attività di ogni organismo incaricato dell'esecuzione si svolge spesso all'insaputa degli altri organismi. Manca quindi una visione globale del problema, che permetterebbe di trattare in modo esaustivo i casi di lavoro nero individuati.

L'approccio settoriale spiega certamente in parte che i controlli non svolgono il ruolo repressivo e preventivo che dovrebbero avere normalmente. Non è infatti un fatto raro che determinate situazioni di lavoro nero, se considerate secondo un'unica legislazione, sembrano relativamente di scarsa gravità. Questa constatazione incita l'autorità competente ad essere clemente, ossia ad abbandonare qualsiasi azione. Una visione globale del caso evidenzerebbe invece tutta la gravità della situazione e permetterebbe, da un lato, di correggere completamente le lacune constatate nei diversi ambiti e, d'altro lato, di pronunciare sanzioni che tengano equamente conto dell'effettiva gravità delle infrazioni constatate.

D'altro canto, anche l'assenza di comunicazione – o quanto meno la mancanza di trasmissioni sistematiche – delle constatazioni effettuate in occasione dei controlli tra le diverse autorità costituisce un ostacolo per una lotta più efficace. Va rilevato che questa mancanza di comunicazione tra le stesse autorità e tra autorità e organismi privati è parzialmente dovuta alla protezione dei dati. Accade per esempio assai regolarmente che le parti sociali, nell'ambito delle loro attività d'esecuzione dei contratti collettivi, rilevino situazioni di lavoro che ritengono illegali. In tal caso possono presentare una denuncia presso le autorità, ma perdono completamente di vista il dossier non appena è stato effettuato l'annuncio. Infatti non esiste alcun genere di collaborazione tra le autorità interessate né un coordinamento delle attività.

L'analisi mostra infatti che gli strumenti necessari sarebbero potenzialmente a disposizione, ma che la relativa inefficacia constatata nella lotta contro il lavoro nero è da ascrivere a due fattori principali: in primo luogo, la dispersione delle forze dovuta

alla grande quantità di organismi competenti, l'assenza di coordinamento delle azioni e una collaborazione insufficiente tra i diversi organismi e autorità implicati nonché, in secondo luogo, la mancanza di personale di cui soffrono le pubbliche amministrazioni.

1.2.2.2.2 Situazione in alcuni Cantoni

Alcuni Cantoni, essenzialmente romandi, sono stati pionieri in materia di lotta contro il lavoro nero.

1.2.2.2.2.1 Cantone di Vaud

Nel Cantone di Vaud, lo Stato, le parti sociali del settore della costruzione e l'INSAI hanno concluso una convenzione che istituisce un sistema di controllo dei cantieri allo scopo di lottare contro il lavoro nero nel settore delle costruzioni (edilizia e genio civile, rami accessori dell'edilizia). La convenzione costituisce una commissione quadripartita di sorveglianza e prevede l'assunzione di due ispettori.

Le infrazioni constatate dagli ispettori sono oggetto di un rapporto alla commissione di sorveglianza che trasmette le informazioni così raccolte alle istanze interessate.

Secondo la convenzione, la copertura delle spese di gestione, compreso il salario degli ispettori, è ripartita come segue:

Stato del Cantone di Vaud	42.5 %
Parti sociali	42.5 %
INSAI	15.0 %

Dopo oltre un anno di pratica, il Cantone di Vaud prevede di estendere il sistema ad altri settori economici se i partner sociali interessati vi acconsentono.

1.2.2.2.2.2 Cantone Vallese

Il Gran Consiglio del Cantone Vallese ha adottato, il 17 dicembre 1999, un decreto concernente la lotta contro il lavoro nero.

Tale decreto si prefigge (art. 1) di lottare contro il lavoro nero migliorando la prevenzione e rafforzando i controlli e il coordinamento tra le diverse istanze (servizi dello Stato, partner sociali e assicurazioni sociali).

A tal fine, il decreto ha previsto l'istituzione di una commissione tripartita cantonale (detta commissione di sorveglianza) che copre l'insieme dei settori economici. Per eseguire i controlli, saranno assunti «ispettori dell'impiego» sottoposti alla sorveglianza della commissione tripartita.

Gli ispettori trasmettono le loro constatazioni sotto forma di verbali alla segreteria della commissione di sorveglianza (art. 9) che trasmette gli incartamenti alle istanze competenti. Ogni istanza applica le sanzioni e le misure conformi alla propria legislazione e ne informa la commissione di sorveglianza (art. 10).

I costi amministrativi sono ripartiti tra le parti membri della commissione tripartita, i due terzi sono a carico dello Stato.

1.2.2.2.3 Cantone di Friburgo

Mediante un decreto del Consiglio di Stato del 18 giugno 2001, il Cantone Friburgo ha istituito un dispositivo di lotta contro il lavoro nero che si ispira ampiamente dal progetto federale posto in consultazione, ma che concerne unicamente il settore della costruzione (edilizia e genio civile, rami accessori dell'edilizia e servizi).

Il decreto istituisce una commissione tripartita incaricata, in particolare di effettuare controlli mediante ispettori.

Il decreto prevede inoltre che le relazioni tra lo Stato e i suoi partner saranno oggetto di una convenzione (che disciplinerà anche il funzionamento della commissione) e che lo Stato parteciperà alle spese di gestione fino a concorrenza dei due terzi.

1.2.2.2.4 Cantone di Neuchâtel

Il Cantone di Neuchâtel ha affidato il compito di lottare contro il lavoro nero a un «ispettore del mercato del lavoro» assunto e retribuito interamente dallo Stato. Ha lo statuto di agente della polizia giudiziaria.

1.2.2.2.5 Cantone di Ginevra

Dal maggio 1998, un organismo tripartito svolge un ruolo di struttura permanente di coordinamento in materia di lotta contro il lavoro nero nell'edilizia. Questa struttura dispone di tre controllori e svolge un ruolo di piattaforma tra i diversi partner e le autorità interessate da questo problema.

Il Governo ginevrino ha recentemente ufficializzato questa struttura trasformandola in una sottocommissione del Consiglio di sorveglianza del mercato dell'impiego. Lo Stato assicura la segreteria e indennizza i partecipanti alle riunioni della sottocommissione (gettoni di presenza) e i partner sociali si fanno carico solo del salario dei tre controllori.

1.2.2.2.6 Cantoni di Basilea città e di Soletta

In questi Cantoni sono in atto iniziative che prevedono soluzioni simili a quelle succitate. Per il momento non sono ancora realizzate.

1.2.2.3 Avamprogetto

1.2.2.3.1 Maggiori competenze di controllo

Da quanto illustrato emerge che in materia di lotta contro il lavoro nero il problema principale risiede nel coordinamento dei controlli e nella collaborazione fra le diverse organizzazioni e autorità cui è affidata la competenza dei controlli. Occorre sottolineare in questo contesto che tutti i Cantoni – ad eccezione di Neuchâtel – che

hanno preso la decisione di rafforzare i controlli per la lotta contro il lavoro nero hanno istituito una struttura che coinvolge le parti sociali.

Sembra quindi che l'istituzione di tali commissioni tripartite (o quadripartite) a livello cantonale, incaricate di coordinare i controlli fra le diverse autorità e di svolgere verifiche proprio nei settori in cui non esistono contratti collettivi di lavoro risponda a una necessità. Il ruolo esatto e la ripartizione dei compiti tra questi organismi e i servizi amministrativi dello Stato saranno descritti più avanti (cfr. n. 2.1 Parte speciale: Commento delle singole disposizioni). Tali strutture dovranno fungere inoltre da interfaccia fra le parti sociali, le autorità amministrative e giudiziarie cantonali e le autorità amministrative della Confederazione, colmando in tal modo le lacune nel coordinamento e nell'informazione citate in precedenza.

1.2.2.3.2 Rinuncia all'istituzione di un diritto d'azione legale

Per rendere più efficace l'esecuzione di talune legislazioni che svolgono un ruolo importante nell'ambito della lotta contro il lavoro nero, è stata studiata la possibilità di conferire alle commissioni paritetiche, tripartite e quadripartite un diritto d'azione legale allo scopo di garantire un rapido seguito giudiziario. Dopo un esame della questione, si è rinunciato a tale possibilità.

L'introduzione di un simile diritto d'azione implicherebbe ridisegnare totalmente l'ordinamento giuridico svizzero. Questa osservazione vale in particolare per le commissioni paritetiche (tripartite e quadripartite). E' infatti piuttosto improbabile che un'organizzazione che comprende rappresentanti dello Stato possa intentare un'azione presso i tribunali civili. Un simile sviluppo del nostro ordinamento giuridico non può essere escluso per principio né sotto il profilo materiale, né sotto quello procedurale, ma dovrebbe essere fatto oggetto di uno studio più approfondito dal profilo più specifico del diritto d'azione.

Va rilevato che nel 1996 un'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Christoph Eymann (ipa 96.471) riguardava questo argomento. Allo scopo di rendere più efficace l'esecuzione di un contratto collettivo da parte dei partner sociali, Eymann proponeva che questi ultimi potessero non solo intentare un'azione di accertamento come previsto dal diritto vigente, ma beneficiare anche di un diritto di azione di condanna all'esecuzione. Su proposta della sottocommissione «diritto del lavoro» che aveva esaminato l'iniziativa, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale e il Consiglio medesimo hanno deciso di togliere di ruolo l'iniziativa senza modificare la legislazione in vigore. I problemi sollevati allora dal Consiglio nazionale sono gli stessi che hanno portato a rinunciare a proporre l'istituzione di un diritto d'azione nell'ambito della lotta contro il lavoro nero.

Fra i problemi evocati, è opportuno citare in particolare i punti seguenti:

- la legislazione svizzera non prevede attualmente un diritto d'azione di pagamento a favore delle parti sociali, isolatamente o nell'ambito di un organismo paritetico, per prestazioni derivanti dal contratto di lavoro. Sia il Codice delle obbligazioni⁶ (art. 357b cpv. 1 lett. a), sia la legge federale sulla parità

⁶ RS 220

dei sessi⁷ (art. 7 cpv. 1) sia la legge dell'8 ottobre 1999⁸ sui lavoratori distaccati in Svizzera (art. 11) prevedono unicamente un'azione di accertamento;

- per poter agire, occorre essere dotati di personalità giuridica. Questo non vale però per tutte le commissioni paritetiche. Le commissioni tripartite non ne sono in alcun caso mai dotate;
- introdurre una tale possibilità per il lavoro nero creerebbe un precedente che potrebbe portare, con il tempo, a una generalizzazione del diritto d'azione collettiva. In Svizzera un simile diritto è tuttavia sempre stato respinto;
- occorrerebbe regolare in modo dettagliato le conseguenze e le modalità di un tale diritto d'azione da parte delle commissioni. In particolare, un lavoratore individuale potrà ancora intentare un'azione se la commissione l'ha già intentata? Quale sorte sarà riservata agli importi che potranno essere richiesti con una simile azione? Dovranno essere ripartiti fra i lavoratori interessati o spetteranno invece all'organo che ha avviato la procedura? Un lavoratore potrà opporsi a un'azione che lo riguarda o sarà la sola commissione a decidere quali prestazioni esigere, anche contro la volontà del creditore?

Come emerge dalle argomentazioni succitate, la possibilità di introdurre un simile diritto d'azione non può essere esclusa in via definitiva, ma presupporrebbe in ogni caso preparativi onerosi. Non è certo inoltre che essa costituisca il mezzo più appropriato per combattere il lavoro nero. Alla maggior parte delle autorità e delle organizzazioni spetta infatti il diritto di adottare decisioni ai sensi del diritto amministrativo nel proprio ambito di competenza. Non è chiaro per quale ragione un'azione promossa dalla commissione paritetica per il pagamento dei contributi sottratti illegalmente all'AVS, all'INSAI o al fisco debba essere più rapida e vantaggiosa delle decisioni di queste autorità, con le quali le persone giudicate colpevoli sarebbero condannate direttamente al pagamento degli importi dovuti.

Per quanto concerne le pretese dei lavoratori, le commissioni paritetiche – nella misura in cui possiedono personalità giuridica – e le associazioni possono già oggi intentare individualmente un'azione davanti alle autorità giudiziarie sulla base di un mandato conferito loro da un lavoratore o da un gruppo di lavoratori.

1.2.2.3.3 Qualifica del lavoro pseudo-indipendente come lavoro nero

Per lavoro pseudo-indipendente si intende la situazione in cui una persona è assunta da un'altra per eseguire un lavoro quale indipendente mentre invece il rapporto tra queste due persone dovrebbe essere considerato come un contratto di lavoro. Questo problema, importante e molto concreto, provoca gravi squilibri sul mercato in quanto falsa le regole normali della concorrenza.

⁷ RS 151.1

⁸ Legge federale concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali, FF 1999 7564

Visti i suoi effetti, questo tipo di lavoro è perfettamente paragonabile a diverse situazioni di lavoro nero. È quindi opportuno considerarlo come una possibile forma di lavoro nero (come d'altronde propone il disegno di legge, art. 2 cpv. 1 lett. e).

Per lottare più efficacemente contro questo fenomeno, ci si è chiesti se fosse opportuno introdurre nella legge una definizione del lavoro pseudo-indipendente e il suo divieto. Lo scopo non è affatto quello di rendere l'accesso Oallo statuto di indipendente più difficile rispetto a quanto non lo sia già, né di impedire il passaggio dallo statuto di lavoratore a quello di indipendente. L'attività che può essere paragonata al lavoro nero è quella svolta abusivamente quale indipendente mentre in realtà la persona che fornisce la prestazione dovrebbe essere considerata un lavoratore ai sensi del Codice delle obbligazioni con tutti i diritti e i doveri che ne conseguono sia per il lavoratore sia per il datore di lavoro.

Tra i principali problemi che pone un ricorso abusivo a lavoratori pseudo-indipendenti, si può menzionare in particolare il fatto che il datore di lavoro è sollevato da qualsiasi onere sociale mentre il lavoratore vive una situazione estremamente precaria in quanto si trova disoccupato, senza disdetta, una volta terminata la prestazione (trasferimento del rischio economico dal datore di lavoro al lavoratore).

Nel diritto svizzero la distinzione tra lavoratore e indipendente si effettua caso per caso. Ne consegue che, al di là della volontà manifestata esteriormente dalle parti contraenti, occorre esaminare, in ogni singolo caso, se il rapporto presenta materialmente gli elementi caratteristici del contratto di lavoro secondo la definizione del Codice delle obbligazioni (art. 319 cpv. 1 CO⁹): «Il contratto individuale di lavoro è quello con il quale il lavoratore si obbliga a lavorare al servizio del datore di lavoro per un tempo determinato o indeterminato e il datore di lavoro a pagare un salario stabilito a tempo o a cottimo». Nel contesto che ci interessa, tre criteri sono particolarmente importanti: l'esistenza di un legame di subordinazione tra le parti, l'assenza di autonomia nell'organizzazione del lavoro e la fissazione degli orari nonché la determinazione della persona che nel rapporto si assume il rischio economico. Se la persona che fornisce la prestazione soggiace a un rapporto di subordinazione, è integrata in una struttura che le impedisce di fissare autonomamente l'organizzazione del proprio lavoro e i propri orari e non si assume il rischio economico, allora si tratta di un lavoratore.

E' pertanto molto difficile definire la nozione di lavoratore in modo generale e astratto. Nondimeno, se si esamina caso per caso alla luce dell'abbondante giurisprudenza prodotta sia sulla base del diritto concernente il contratto di lavoro che in materia fiscale o di assicurazioni sociali, ci si rende conto che è relativamente facile determinare la vera natura di un rapporto giuridico. Il professor Thomas Geiser si è posto la questione dell'opportunità di un intervento legislativo e ha concluso che una regolamentazione non è né possibile né auspicabile¹⁰. In particolare, egli sottolinea che è nella natura stessa del diritto privato sviluppare permanentemente nuove forme di contratti e che qualsiasi tentativo di definire schematicamente il lavoratore o il lavoratore pseudo-indipendente sarebbe irrimediabilmente destinato a fallire.

⁹ RS 220

¹⁰ Relazione presentata in occasione della giornata di studio del 28 gennaio 2000 sul tema «Le droit du travail face à la flexibilisation», organizzata dall'Unione sindacale svizzera, pag. 5

E' inoltre interessante constatare che l'esame della mozione 99.3004 presentata dalla Commissione dell'economia e dei tributi («Trattamento uniforme e coerente in materia di diritto fiscale e delle assicurazioni sociali») giunge ad un risultato analogo. Questa mozione chiede al nostro Consiglio di elaborare proposte legislative volte a permettere di disciplinare in maniera uniforme e coerente la nozione e lo status dell'attività dipendente, rispettivamente indipendente, in relazione a tutti gli obblighi fiscali e sociali.

Terminato l'esame, siamo giunti alla conclusione che non è possibile dare seguito alle proposte espresse nella mozione. In effetti, constatiamo che per ogni ambito considerato le autorità hanno sviluppato una pratica e criteri di delimitazione tra dipendente e indipendente. Sottolineiamo in particolare che, contrariamente a un'idea diffusa, i criteri sviluppati in materia di diritto del lavoro, di diritto fiscale e di diritto delle assicurazioni sociali sono in massima parte concordanti. Pur considerando che non bisogna perdere di vista gli obiettivi propri di ciascuno di questi diversi settori del diritto (funzione di protezione sociale per le assicurazioni sociali, garanzia delle risorse necessarie per il funzionamento dello Stato e funzione di perequazione per il diritto fiscale, tutela dei lavoratori nel diritto del lavoro), giungiamo alla conclusione che una definizione uniforme non è immaginabile.

Sull'esempio delle conclusioni summenzionate del rapporto concernente la mozione 99.3004 della Commissione dell'economia e dei tributi, il gruppo di lavoro ritiene inopportuno introdurre nuove regole tese a dare una definizione precisa del lavoro pseudo-indipendente. I problemi che si possono incontrare attualmente riguardano l'esecuzione e non costituiscono l'indizio di una necessità di intervenire a livello legislativo. Gli strumenti legislativi esistono e sono sufficienti. Introdurre nel diritto del lavoro una definizione del lavoro pseudo-indipendente equivarrebbe a riconoscere questo status e comporterebbe la creazione di una specie di terza categoria tra il lavoratore e l'indipendente. Un simile sviluppo avrebbe effetti disastrosi per la protezione delle persone interessate (sia in materia di diritto del lavoro che a livello di assicurazioni sociali) e giunge chiaramente in contraddizione con la definizione di lavoro nero.

Mettere chiaramente fuorilegge il lavoro pseudo-indipendente definendolo lavoro nero e rafforzare nel contempo i mezzi di controllo in questo ambito rappresenta un provvedimento sufficiente. Secondo l'articolo 2 capoverso 1 lettera e, il lavoro pseudo-indipendente è una situazione di lavoro nero ai sensi della nuova legge. Gli effetti dell'inclusione di questo fenomeno nella definizione di lavoro nero sono di due tipi. Da un punto di vista essenzialmente giuridico, questa fattispecie può provocare una procedura di controllo e una sanzione nell'ambito degli appalti pubblici, in virtù della nuova legge. Allo stesso modo, nell'ambito delle assicurazioni sociali si potrà considerare che il datore di lavoro viola il suo obbligo di versare contributi mentre finora il lavoratore impiegato abusivamente a titolo di indipendente poteva pagare solo l'aliquota di contribuzione dovuta dalle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente, ossia un'aliquota meno elevata. Da un punto di vista più generale, si tratta essenzialmente del riconoscimento di un fenomeno spesso denunciato ma mai considerato in modo specifico dalla nostra legislazione. Questo riconoscimento permetterà una presa di coscienza da parte delle persone interessate e dovrebbe anche facilitare l'esecuzione delle disposizioni contrattuali in materia.

1.2.2.4 Legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (Legge federale contro il lavoro nero, LLN): risultati della procedura di consultazione e disegno

1.2.2.4.1 Necessità di una nuova legge

La procedura di consultazione ha mostrato che la grande maggioranza delle persone e delle cerchie consultate approvano l'introduzione di una legge federale. Solo un settore ha proposto di rinunciare all'elaborazione di una simile legge, ritenendola superflua e contraria al nostro ordinamento giuridico. Questa organizzazione considera che l'esecuzione del diritto, anche federale, compete ai Cantoni e che di conseguenza sia sbagliato emanare una legge che detti ai Cantoni le modalità di tale esecuzione. Inoltre, sempre secondo questa organizzazione, nell'ambito dei contratti collettivi di lavoro, i partner sociali provvedono alla loro applicazione, anche per quanto riguarda il lavoro nero e quindi le procedure complicate previste appaiono non solo inutili, ma possono anche pregiudicare una buona organizzazione dei controlli.

In merito al primo punto, il fatto che l'esecuzione del diritto sia affidata ai Cantoni non impedisce al legislatore federale di fissare un certo numero di norme minime sulle modalità d'esecuzione. Un simile approccio si ritrova in diverse leggi (ad es. nella recente legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera). Per quanto riguarda il secondo punto, si tratta certamente di un malinteso poiché lo Stato non interverrebbe assolutamente nell'esecuzione dei CCL. Ci si prefigge al contrario di permettere allo Stato di affidare ai partner sociali l'esecuzione di controlli in aggiunta all'applicazione del CCL. Quindi si tratta di attribuire loro nuove competenze e non di privarli di quelle già esistenti.

Si è quindi deciso di proporre l'adozione di una nuova legge federale poiché opportuna e necessaria in quanto, a livello materiale, tutti i settori interessati – diritto del lavoro, assicurazioni sociali, diritto degli stranieri ecc. – rientrano nella competenza della Confederazione (ad eccezione dell'ambito fiscale in cui sono competenti anche i Cantoni) e il ricorso al diritto federale è necessario visto che si vuole intervenire a livello dell'esecuzione da parte dei Cantoni fissando uno standard minimo in materia di lotta contro il lavoro nero. Si tratta pure di mantenere una certa uguaglianza di trattamento tra le imprese situate in diversi Cantoni (evitare situazioni di concorrenza sleale).

Abbiamo quindi deciso di proporre una nuova legge. In effetti, visto il numero di leggi interessate e il fatto che vi siano anche leggi cantonali e contratti collettivi riguardanti dalla questione, un'integrazione sistematica in ogni testo sarebbe impossibile. Inoltre, il sistema elaborato sarebbe difficilmente leggibile se fosse disperso in una moltitudine di atti.

1.2.2.4.2 Punti essenziali del disegno di legge

Sulla base delle constatazioni fatte e fondandosi sulle esperienze maturate in alcuni Cantoni, l'avamprogetto posto in consultazione proponeva l'istituzione, in ogni Cantone, di una commissione tripartita incaricata innanzitutto del coordinamento tra le diverse autorità interessate e, in secondo luogo, l'istituzione di controlli, entro i

limiti della legge, nei settori non disciplinati da un contratto collettivo di lavoro. Il controllo nei settori disciplinati da un contratto collettivo di lavoro spettava invece alle commissioni paritetiche.

Mentre la necessità di coordinamento ha raccolto il consenso generale, taluni Cantoni e cerchie patronali hanno criticato lo strumento utilizzato. Hanno deplorato il fatto di conferire un carattere cogente alle commissioni tripartite, da un lato, e alle deleghe di competenze a favore delle commissioni paritetiche nei settori disciplinati da un CCL, dall'altro. Oltre all'argomento federalista, sono state sottolineate le buone esperienze realizzate mediante il sistema quadripartito. Inversamente, altri si sono opposti a questa delega obbligatoria di competenze, preferendo un'esecuzione da parte degli organismi statali. È stato inoltre rilevato che in taluni settori, nonostante siano disciplinati da un CCL, la commissione paritetica non aveva i mezzi per assumere i compiti previsti dall'avamprogetto. Tale situazione avrebbe portato a disparità di trattamento poiché i controlli sarebbero stati di fatto inesistenti o eseguiti in modo poco soddisfacente.

Per questi motivi, il disegno finale prevede una soluzione più flessibile. Pur mantenendo l'istituzione o la designazione da parte di ogni Cantone di un organismo unico incaricato del coordinamento, il disegno non menziona più l'obbligo di affidare tale funzione a una commissione tripartita. Questa soluzione non esclude tale possibilità ma permette anche di affidare il compito a una commissione quadripartita o all'opposto a un servizio dello Stato. Ogni Cantone è libero di scegliere la soluzione più consona alle sue peculiarità e alle sue esperienze. Per quanto concerne le deleghe di competenze alle commissioni paritetiche nei settori disciplinati da un contratto collettivo di lavoro, il sistema dell'automatismo è stato abbandonato a favore di un sistema che prevede la possibilità di una delega di competenze secondo i settori e basandosi su un contratto di prestazioni che disciplini anche gli aspetti finanziari. Si auspica che verrà fatto ampio uso di questa possibilità, soprattutto nei settori che dispongono di strutture paritetiche permanenti ed efficienti.

Il disegno di legge non sancisce nuove disposizioni materiali, limitandosi a rinviare alle legislazioni pertinenti in materia di lavoro nero. Allo stesso modo, le commissioni paritetiche e tripartite non ricevono la competenza di adottare autonomamente misure nel caso in cui constatino situazioni contrarie al diritto, ma devono trasmettere la pratica alle autorità competenti per trattamento.

L'esecuzione dei controlli dovrà essere affidata, sulla base di quanto hanno previsto tutti i Cantoni che hanno adottato misure, a persone competenti e aventi una formazione che garantisca una conoscenza minima delle diverse legislazioni interessate. Può trattarsi sia di membri delle commissioni paritetiche, sia di ispettori assunti dalle commissioni (paritetiche o tripartite), sia di persone assunte dallo Stato. Per questo motivo, la disposizione che autorizza la Confederazione a stabilire requisiti minimi in materia di formazione (iniziale e permanente) è stata mantenuta. Per contro, e contrariamente all'avamprogetto, il disegno prevede che l'organizzazione dei corsi di formazione permanente spetta alla Confederazione, come pure il loro finanziamento, in collaborazione con i partner sociali.

Per concludere, visto che uno dei nostri obiettivi consiste nell'inasprire le sanzioni in caso di lavoro nero, l'esclusione dalle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici in caso di violazione grave della legge è mantenuta (cfr. n. 1.2.4.1).

Grazie a questo rafforzamento del coordinamento e alla messa in rete delle decisioni e dei provvedimenti adottati, i servizi o le commissioni cantonali di controllo competenti saranno in grado di avere una visione globale della situazione in materia di lavoro nero nel loro Cantone e anche per impresa. Queste disposizioni permetteranno quindi di rafforzare la lotta contro il lavoro nero.

1.2.3 Messa in rete dei dati amministrativi e obbligo di comunicazione dei risultati dei controlli dei datori di lavoro

La repressione del lavoro nero si attua innanzitutto mediante l'organizzazione di controlli. A questo proposito, però, come è stato evidenziato in precedenza, la collaborazione fra autorità cantonali, nonché quella fra autorità cantonali e federali è resa difficoltosa dall'esistenza di ostacoli nello scambio d'informazioni. I lavoratori in nero d'altro canto sfruttano spesso le lacune del sistema (pluralità delle competenze delle autorità, condizioni restrittive in materia di assistenza amministrativa, strutture federaliste dei principali organi esecutivi): lacune prese direttamente in considerazione nel calcolo dei rischi di controlli e di sanzioni. Numerosi lavoratori in nero, quindi, non annunciano la propria attività professionale a una o più autorità (fra cui l'ufficio tasse, l'assicurazione contro la disoccupazione per un disoccupato e/o la polizia degli stranieri per un lavoratore straniero), ma si annunciano presso le assicurazioni sociali. L'obiettivo di questi provvedimenti consiste quindi nel rendere accessibili ai responsabili dei controlli determinati dati amministrativi e nel migliorare la collaborazione tra i diversi organismi interessati.

1.2.3.1 Messa in rete dei dati amministrativi

1.2.3.1.1 Punto della situazione

Occorre innanzitutto chiarire che cosa s'intenda per messa in rete dei dati amministrativi. Per quanto concerne il tipo di dati, l'obiettivo è quello di mettere in rete dati personali a disposizione delle autorità amministrative, segnatamente nel settore delle assicurazioni sociali, della fiscalità, della manodopera straniera e dell'asilo, e che si riferiscono a informazioni potenzialmente utili nell'ambito della lotta contro il lavoro nero. Si tratta di raggruppare dati che forniscono indicazioni sul reddito di un individuo, sulla sua affiliazione a un'assicurazione sociale o sul possesso di un permesso di lavoro. Anche i dati relativi ai datori di lavoro sono interessanti poiché permettono indirettamente di raccogliere informazioni sui rapporti di lavoro. Per messa in rete s'intende l'accesso elettronico, mediante transazioni online, a informazioni pertinenti nelle diverse banche dati e al confronto automatico di registri, in base a un procedimento a tappe, al fine di ottenere informazioni. Nel caso concreto, non si tratta di controlli di casi particolari, ma piuttosto di confronti sistematici di dati, effettuati dalla macchina.

I registri in questione sono organizzati in modo da soddisfare gli obiettivi specifici definiti dalla legge. Sono pertanto elaborati in funzione dei compiti esecutivi delle autorità interessate, nel loro preciso settore di competenza, e non prendono in considerazione gli interessi delle altre amministrazioni. Tra i registri esistenti nei settori

citati, soltanto le due banche dati relative all'assicurazione contro la disoccupazione (COLSTA, il sistema di informazione in materia di servizio di collocamento e di statistica del mercato del lavoro e SIPAC, il sistema di pagamento delle casse di disoccupazione) sono collegate in virtù della loro finalità comune. Uno scambio limitato, off-line, intercorre fra l'Ufficio centrale di compensazione AVS (UCC) di Ginevra e le casse di disoccupazione: esso si giustifica con il fatto che le casse di compensazione AVS sono incaricate di prelevare i contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione e che i dati AVS contenuti nel registro delle persone che beneficiano dell'AD devono essere confrontati con quelli contenuti nella banca dati dell'UCC. D'altro canto, le autorità fiscali cantonali ricevono gli estratti del registro degli stranieri nell'ambito della riscossione dell'imposta alla fonte.

1.2.3.1.2 Problemi posti dalla messa in rete dell'insieme dei dati amministrativi

La fattibilità della messa in rete dei dati amministrativi va esaminata sotto quattro aspetti: l'aspetto tecnico, la comparabilità dei dati, la pertinenza dei dati per l'identificazione di casi di lavoro nero e la protezione dei dati.

Dal profilo tecnico, i mezzi attualmente a disposizione consentono una messa in rete dei dati amministrativi, in base a diverse varianti: istituzione di una nuova banca dati utilizzando la rete nazionale di scambio dei dati dell'amministrazione (KOMBV-KTV, che comprende Confederazione, Cantoni e Comuni), accesso online alle diverse banche dati interessate oppure invio periodico online di estratti di dati da un registro elettronico agli altri.

Per quanto riguarda la possibilità di confrontare i dati, la messa in rete dei diversi registri e banche dati riveste un interesse unicamente se i loro dati coincidono da due punti di vista. Innanzitutto, questi dati devono poter essere confrontati in base al loro contenuto. Questo significa, ad esempio, che la definizione di reddito considerata dalle autorità fiscali sia uguale a quella utilizzata nell'ambito delle assicurazioni sociali. Secondariamente, i dati devono fare riferimento allo stesso periodo. A questo proposito, occorre rilevare che il registro degli assicurati AVS è una banca dati "grezza", ossia i dati registrati rimangono invariati. Essa non rileva, per esempio, se una persona che ha pagato una volta un contributo sia ancora attiva in Svizzera o addirittura sia ancora vivente. A causa di questa differenza dal profilo della periodicità, confrontare questo registro con un'altra banca dati aggiornata (come quella concernente gli stranieri) produrrebbe un lungo elenco di potenziali lavoratori in nero (stranieri).

È necessario infine che i dati messi in rete forniscano informazioni pertinenti per identificare situazioni di lavoro nero. Purtroppo questo non è sempre il caso. Ad esempio, per quanto riguarda i dati fiscali relativi alle persone fisiche – iscritti nei registri e nelle banche dati cantonali –, il sistema informatico dei dati non permette di stabilire l'ammontare del reddito lordo che un salariato percepisce da un determinato datore di lavoro: generalmente viene registrato elettronicamente soltanto il reddito totale della persona.

La protezione dei dati esige un quadro legale nonché il rispetto dei principi generali di protezione della personalità. Per principio, la lotta contro il lavoro nero deve colpire soltanto le persone che esercitano un'attività salariata o indipendente in viola-

zione delle prescrizioni legali. La messa in rete delle banche dati così come prevista in questa sede, tuttavia, mette in relazione informazioni perlopiù relative a individui che si comportano correttamente e che hanno diritto alla protezione dell'integrità dei loro dati personali. La riunione di queste informazioni rischia di consentire l'elaborazione di profili della personalità. L'accesso alle banche dati deve essere disciplinato a livello legislativo. Ma anche con una protezione di questo genere, una messa in rete di tali dati rischia fortemente di suscitare inquietudini presso la popolazione, dettate dalla sensazione di essere controllati da uno Stato poliziesco o dal timore di veder utilizzate senza criterio determinate informazioni oppure dalla paura che i pirati informatici violino il sistema.

Per queste ragioni la messa in rete di banche dati è sottoposta a diverse condizioni: la necessità dell'accesso dev'essere motivata, le circostanze della raccolta e del trattamento dei dati devono essere disciplinate a livello legislativo e la sicurezza del sistema deve essere garantita. Diversi principi devono essere rispettati. Fra l'altro, lo scopo dell'operazione dev'essere proporzionato alla deroga concessa alla protezione della personalità; i dati devono essere corretti, aggiornati e completi; l'uso di questi dati deve essere conforme agli obiettivi previsti dalla legge.

Le modifiche legislative in corso nel settore delle assicurazioni sociali autorizzeranno la comunicazione di informazioni unicamente in casi particolari e su domanda scritta. Per contro, l'adeguamento del diritto fiscale, che è entrato in vigore nell'autunno 2000, consente a queste autorità di scambiarsi i dati necessari allo svolgimento della loro funzione.

In sintesi, la messa in rete dei dati amministrativi è tecnicamente realizzabile. Una tale operazione non fornisce tuttavia un contributo sufficiente alla lotta contro il lavoro nero. I dati disponibili pongono gravi problemi di comparabilità, sia dal punto di vista del contenuto sia da quello dell'aggiornamento. Inoltre non esiste una griglia uniforme d'immissione dei dati. Sul piano giuridico e politico, inoltre, una messa in rete dei dati amministrativi non convince. Tale soluzione implica l'istituzione di una banca dati che contenga i redditi di tutte le persone residenti o professionalmente attive in Svizzera. Un tale registro, però, non coincide con gli obiettivi stabiliti originariamente in merito all'uso delle diverse banche dati. Queste ultime sono state elaborate per garantire il funzionamento delle assicurazioni, per effettuare controlli di polizia concernenti la popolazione straniera residente o per assicurare lo svolgimento corretto della procedura d'asilo. L'istituzione di una nuova banca dati o la messa in rete dei registri esistenti al fine di lottare contro il lavoro nero avrebbe un unico obiettivo che non si concilia con la finalità prevista nelle disposizioni legali di questi registri. Un tale volume di dati concernenti intere frange di popolazione evidenzia inoltre i limiti della messa in rete elettronica. È lecito chiedersi se un simile strumento permetta veramente di migliorare l'efficacia della lotta contro il lavoro nero e, come corollario, se sia proporzionato all'obiettivo perseguito.

1.2.3.1.3 Avamprogetto: messa in rete limitata dei dati dell'AVS e dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD)

Questa scelta, particolarmente pertinente nel contesto della lotta contro il lavoro nero, è praticabile e giuridicamente attuabile. Nel senso di una visione globale delle assicurazioni sociali, i dati concernenti i redditi a disposizione delle casse di compensazione AVS, responsabili del prelievo dei contributi dell'assicurazione contro la disoccupazione, possono essere confrontati con i dati concernenti le indennità versate dall'assicurazione contro la disoccupazione permettendo così di identificare coloro che percepiscono abusivamente tali indennità. Questo programma si basa, come spiegato in precedenza, su dati che sono d'altronde disponibili già oggi presso gli organi dell'AVS.

In pratica, l'UCC confronterà le indennità giornaliere AD versate per l'anno precedente che le sono state comunicate dall'assicurazione contro la disoccupazione con i redditi conteggiati dalle casse di compensazione AVS nello stesso periodo e se constatata dei doppioni ne informerà gli organi dell'AD. Questi ultimi eseguiranno i necessari accertamenti per quanto concerne le prestazioni percepite abusivamente. Nell'attuazione saranno naturalmente eseguiti per quanto possibile controlli della plausibilità affinché il numero dei doppioni notificati, che devono essere perseguiti dagli organi AD, coincida il più possibile con il numero delle prestazioni percepite abusivamente.

1.2.3.1.4 Risultati della procedura di consultazione

I partecipanti alla procedura di consultazione hanno accolto favorevolmente i provvedimenti proposti in questo ambito. Le osservazioni e le riserve espresse riguardano la proporzionalità. Viste le spiegazioni precedenti, in questo contesto va osservato che per applicare questo sistema non è necessario rilevare dati supplementari né sviluppare nuove banche dati. Il confronto dei dati AD con quelli dell'AVS può essere svolto mediante e presso l'UCC con le informazioni già esistenti. In tal modo è possibile mantenere entro limiti ristretti la spesa necessaria per sviluppare i programmi e procedere a una rapida realizzazione. Al contempo si dovranno applicare controlli adeguati della plausibilità che permettano di trasmettere agli organi dell'assicurazione contro la disoccupazione per un esame più approfondito solo le pratiche in cui gli importi dei pagamenti AD giustificano i costi di controllo. Occorre pure fare in modo che le fattispecie annunciate presentino un'elevata probabilità. Nella fase introduttiva, tali controlli della plausibilità devono essere sviluppati in stretta collaborazione con gli interessati.

Per quanto concerne l'obiezione secondo cui sia i dati dell'AD sia le registrazioni nei conti individuali dell'AVS sarebbero disponibili solo con un certo ritardo, va osservato quanto segue. Le indennità giornaliere dell'AD sono annunciate all'UCC nella primavera dall'anno successivo, mentre le registrazioni dei conti individuali dell'AVS pervengono al più tardi entro la fine dell'autunno dello stesso anno. In pratica tale situazione comporta che le possibili inesattezze possono essere constatate solo oltre un anno dopo il pagamento delle corrispondenti indennità giornaliere. Tuttavia, visto che è possibile far valere le restituzioni fino a cinque anni dopo il pagamento, il ritardo menzionato non ha nessun influsso negativo sull'utilità di questa

misura. In questo contesto va pure osservato che la consapevolezza dell'esistenza di un confronto dei dati generale e automatizzato avrà un effetto dissuasivo. Inoltre, le persone che hanno riscosso indebitamente indennità giornaliera AD non possono influire sul conteggio dei contributi AVS. Partiamo piuttosto dal presupposto che i datori di lavoro nella maggior parte dei casi non siano informati del fatto che i loro impiegati oltre al reddito da attività lucrativa riscuotono anche prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione.

1.2.3.1.5 Provvedimenti proposti nell'ambito della legge federale contro il lavoro nero (LLN)

Di conseguenza, la messa in rete limitata ai dati dell'AVS e dell'assicurazione contro la disoccupazione, proposta nell'avanprogetto, è mantenuta e implica una modifica dell'articolo 93 capoverso 2 LAVS.

Va sottolineato che la messa in rete dei registri centrali degli stranieri e dei richiedenti l'asilo e delle autorità fiscali svizzere incaricate di riscuotere l'imposta alla fonte, sarà analizzata in modo più approfondito nell'ambito del progetto della banca dati «Stranieri 2000».

1.2.3.2 Obbligo di comunicazione dei risultati dei controlli dei datori di lavoro

1.2.3.2.1 Situazione iniziale

Alla luce delle precedenti considerazioni, si delinea un'alternativa basata su due elementi: l'assistenza amministrativa per casi particolari e la comunicazione fra le autorità dei risultati dei controlli dei datori di lavoro.

Benché meno efficace della messa in rete dei dati amministrativi, l'assistenza amministrativa, attivata da richieste specifiche, rappresenta uno strumento certamente utile nella lotta contro il lavoro nero.

In secondo luogo, la comunicazione fra le autorità dei risultati dei controlli dei datori di lavoro appare indicata. Le autorità hanno la competenza di effettuare periodicamente controlli dei datori di lavoro e quindi di fare accertamenti. Tali controlli sono effettuati in particolare nei seguenti settori:

- AVS/AI/IPG: conteggio dei contributi AVS/AI/IPG e contributi dell'assicurazione contro la disoccupazione;
- imposte: conteggi relativi ai dati fiscali;
- diritto degli stranieri: possesso di un'autorizzazione per impiegare lavoratori stranieri;
- assicurazione contro la disoccupazione: indennità per i datori di lavoro;
- assicurazione contro gli infortuni: conteggio dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni;

- sicurezza del lavoro: rispetto delle norme in materia di protezione contro gli infortuni e le malattie legate al lavoro;
- asilo: riporto delle garanzie prelevate ai richiedenti l'asilo.

Indubbiamente, la valorizzazione dei risultati dei diversi controlli dei datori di lavoro presenta un certo potenziale nell'ambito della lotta contro il lavoro nero. Un vero e proprio coordinamento di questi controlli non è tuttavia possibile poiché questi ultimi risultano particolarmente diversi fra loro sul piano della periodicità, della portata della verifica, della procedura di controllo e della valutazione dei risultati. Non è realista uniformare i controlli. D'altro canto, è lecito chiedersi se l'introduzione di controlli simultanei non disturberebbe eccessivamente il funzionamento delle aziende. Saremmo di nuovo di fronte al problema della proporzionalità di un tale strumento rispetto all'obiettivo perseguito.

1.2.3.2.2 Avamprogetto

Anche senza un vero e proprio coordinamento dei controlli dei datori di lavoro, la lotta contro il lavoro nero può essere rafforzata dallo scambio, fra le autorità, dalle constatazioni effettuate in occasione di questi controlli. Le autorità così informate avrebbero quindi la possibilità di concentrarsi sulle «pecore nere» nell'ambito delle loro attività di verifica. Una tale procedura avrebbe anche un effetto preventivo poiché i datori di lavoro dovrebbero prendere in considerazione l'eventualità che una violazione grave constatata in un determinato settore provocherebbe controlli intensivi anche da parte di altre autorità. Questo obbligo di comunicazione equivale al capovolgimento della prassi attuale: il principio della domanda indirizzata a un'autorità sulla base di un sospetto relativo a un caso particolare verrebbe sostituito dal principio della comunicazione d'ufficio di queste informazioni da parte dell'autorità stessa.

È evidente che questo tipo di procedura implica lo stesso rispetto dei principi della protezione dei dati, in particolare quello della proporzionalità. Questo obbligo di comunicazione, pertanto, non concerne tutte le lacune che le autorità possono constatare, ma unicamente le infrazioni che forniscono indizi sull'esistenza di casi di lavoro nero. Se nel corso di un controllo, ad esempio, una cassa di compensazione AVS scopre che un imprenditore impiega lavoratori stranieri senza pagare i loro contributi AVS, si potrebbe supporre la probabile assenza di permessi di lavoro. Per contro, un piccolo errore nel calcolo dei contributi non deve costituire un sospetto sufficiente di inosservanza generalizzata dell'obbligo di versare contributi e non deve quindi dar luogo a una comunicazione presso le autorità fiscali. Occorre sottolineare che le comunicazioni dell'autorità devono limitarsi alle constatazioni fatte nel proprio settore di competenza e non devono danneggiare la persona in questione nei settori di responsabilità delle altre autorità.

Da un punto di vista pratico, l'organizzazione di questa procedura implica l'istituzione, per ogni settore, di una centrale di ricezione delle comunicazioni. Le diverse autorità possono pianificarla in funzione delle proprie necessità. A seconda del settore in questione, la soluzione può essere di tipo federale o cantonale. La centrale ha il compito di garantire la trasmissione delle informazioni all'autorità responsabile che, dal canto suo, ha il dovere di adottare le disposizioni adeguate.

Nello stesso spirito, per migliorare la repressione del lavoro nero, i risultati dei controlli dei datori di lavoro devono essere trasmessi anche agli organismi e ai servizi cantonali che effettuano controlli in materia di lavoro nero, menzionati nel numero 1.2.2. In compenso, questi ultimi sono tenuti a far pervenire i risultati dei loro controlli: essi devono trasmetterli non soltanto alle autorità responsabili del rispetto delle leggi per le quali vi sono indizi di infrazioni, ma anche alle altre autorità interessate dalla procedura di comunicazione.

1.2.3.2.3 Risultati della procedura di consultazione

Come la messa in rete dei dati dell'AVS e dei dati dell'assicurazione contro la disoccupazione, l'obbligo di comunicazione dei risultati dei controlli dei datori di lavoro raccoglie una maggioranza di risposte favorevoli. Talune cerchie padronali hanno tuttavia espresso riserve contestando soprattutto, a causa della loro posizione sulle competenze di controllo delle commissioni tripartite, lo scambio di queste informazioni con le stesse commissioni o, per un numero esiguo di essi, il carattere automatico e obbligatorio della trasmissione dei risultati. Si chiede inoltre il rispetto delle esigenze della protezione dei dati e in modo particolare del principio della proporzionalità.

1.2.3.2.4 Provvedimenti proposti nell'ambito della LLN

In considerazione di quanto precede, la proposta di istituire un obbligo di comunicazione reciproco, tra le autorità e tra queste ultime e gli organi cantonali (cfr. n. 1.2.2), organismi o servizi cantonali scelti dal Cantone incaricati dei controlli in materia di lavoro nero, dei risultati dei controlli dei datori di lavoro è mantenuta.

Proponiamo che gli organi di controllo succitati informino di moto proprio altri servizi se l'esame mette in evidenza indizi di irregolarità nei loro rispettivi settori. Tale metodo è già applicato dall'AVS e dall'assicurazione contro gli infortuni: quando sono effettuati diversi controlli dei datori di lavoro, i dati dell'assicurazione infortuni e quelli dell'AVS sono esaminati insieme da uno stesso organismo.

1.2.4 Inasprimento delle sanzioni

Attualmente, la repressione del lavoro nero in Svizzera presenta lacune non soltanto sul piano dei controlli ma anche su quello delle sanzioni inflitte alle persone che violano le prescrizioni legali in questione. Spesso le pene pronunciate non sono proporzionate alla reale gravità delle violazioni constatate e non raggiungono di conseguenza l'obiettivo auspicato. Prefiggendosi principalmente di suscitare un effetto veramente dissuasivo nei confronti del lavoro nero e in secondo luogo di trovare i mezzi finanziari per rafforzare i controlli, un inasprimento delle sanzioni si impone. Le sanzioni previste nei confronti dei lavoratori sono generalmente già sufficientemente severe. L'inasprimento delle sanzioni deve anzitutto tradursi in una punizione sistematica dei datori di lavoro. È importante fare in modo che il lavoro nero non sia redditizio.

Tale inasprimento delle sanzioni si realizza con l'istituzione di una nuova sanzione, l'esclusione dalle procedure di attribuzione degli appalti pubblici, e introducendo sanzioni penali e amministrative più severe nei settori della manodopera straniera e delle assicurazioni sociali. Un inasprimento delle sanzioni in materia di diritto fiscale non è invece necessario. In effetti, l'imposta sottratta, gli interessi di mora nonché la multa costituiscono spesso una somma notevole. Ricordiamo inoltre che il perseguimento della sottrazione d'imposta può interessare i dieci anni precedenti e che alle sanzioni per l'imposta federale occorre aggiungere quelle delle legislazioni cantonali e comunali, con il conseguente pagamento dei recuperi di imposta e delle multe supplementari. Anche in questo caso, la falsificazione di documenti comporta sanzioni complementari. La truffa fiscale prevede pure pene detentive.

Vista la diversità dei casi di lavoro nero, per motivi di proporzionalità si rinuncia a proporre pene e multe minime. È di competenza del giudice penale determinare l'importo della multa che dovrebbe rappresentare per l'autore del reato una perdita finanziaria proporzionale alla colpa. A tal fine è possibile prendere in considerazione la situazione economica nonché il grado d'indebitamento.

Introducendo norme amministrative e penali più severe e facendo riferimento alle sanzioni già previste in numerose legislazioni, intendiamo sottolineare la gravità del reato e rafforzare la corresponsabilità del giudice. Si conta quindi sul fatto che, nella prassi, le autorità giudiziarie infliggano pene più adeguate alla gravità reale dei reati commessi, al fine di raggiungere, in futuro, l'effetto dissuasivo auspicato.

Va da sé che l'inasprimento delle sanzioni dovrà essere accompagnato dal necessario lavoro di informazione, rivolto in particolare ai datori di lavoro.

1.2.4.1 Esclusione dagli appalti pubblici

Oltre a un inasprimento delle sanzioni penali e amministrative derivanti dalle diverse legislazioni pertinenti (violazioni del diritto degli stranieri, in materia di assicurazioni sociali ecc.), si è deciso di proporre l'istituzione di una nuova sanzione consistente nell'esclusione dalle procedure di attribuzione degli appalti pubblici.

1.2.4.1.1 Situazione iniziale

La legge federale del 16 dicembre 1994¹¹ sugli acquisti pubblici (LAPub) prevede la possibilità di escludere un offerente o di revocare un'aggiudicazione, in particolare se l'offerente non soddisfa o non soddisfa più le condizioni della legge, segnatamente se non rispetta le usuali condizioni di lavoro o se non ha pagato imposte o oneri sociali (art. 11). Tuttavia tale misura riguarda esclusivamente l'aggiudicazione in corso e non produce alcun effetto generale.

Nell'ambito della lotta contro il lavoro nero e per rafforzare il carattere dissuasivo della misura, si propone di istituire una nuova sanzione che comporterebbe l'esclusione non da un appalto particolare, ma che avrebbe una portata generale per un periodo limitato.

¹¹ RS 172.056.1

1.2.4.1.2 Avamprogetto

In caso di violazione grave delle disposizioni legali o contrattuali pertinenti relative alla lotta contro il lavoro nero, l'avamprogetto prevedeva l'esclusione generale da tutti gli appalti pubblici – a livello comunale, cantonale e federale – per una durata limitata e indipendentemente dal fatto che la violazione della norma fosse intervenuta nel quadro di un appalto pubblico o meno. La competenza decisionale era affidata alla commissione tripartita del Cantone nel quale erano state constatate le violazioni.

1.2.4.1.3 Risultati della procedura di consultazione

Nell'ambito della procedura di consultazione, tale misura ha dato adito a critiche di diversa natura. L'attribuzione della competenza decisionale alla commissione tripartita ha suscitato opposizioni di principio (segnatamente di tutte le cerchie contrarie all'istituzione di tale commissione in questo settore) nonché inquietudini per i rimedi giuridici a disposizione del cittadino di fronte a una tale decisione.

In considerazione di tali osservazioni e della decisione di non più ricorrere sistematicamente alle commissioni tripartite, il disegno conferisce la competenza decisionale a un'autorità cantonale.

La principale critica riguarda soprattutto il fatto che tale misura possa causare disparità di trattamento tra i settori economici suscettibili di offrire i loro servizi nel quadro degli acquisti pubblici, e sui quali la sanzione farebbe presa, e gli altri settori o imprese che per la natura delle loro prestazioni non partecipano mai a un appalto pubblico e per i quali la misura sarebbe priva di ogni efficacia.

Anche se gli effetti della misura saranno sentiti diversamente da un settore economico all'altro, conviene sottolineare che i primi interessati, i datori di lavoro dell'edilizia e del genio civile e dei rami accessori dell'edilizia, sostengono tale misura ritenendola necessaria. Il solo modo di portare un correttivo alla misura nel senso auspicato dagli oppositori di quest'ultima sarebbe di limitare l'esclusione dagli appalti pubblici alle violazioni constatate nel quadro dell'esecuzione di un appalto pubblico. Oltre al fatto che i settori attivi in questo ambito sarebbero così oggetto di una sanzione che non riguarda gli altri settori, una simile soluzione corrisponderebbe pressappoco alla situazione attuale. Lo scopo del disegno è quello di inasprire le sanzioni ma anche di correggere una situazione denunciata più volte dalle cerchie favorevoli alla misura proposta e che ritengono anormale e contro ogni presupposto per una sana concorrenza, il fatto che per un'impresa sia sufficiente «comportarsi bene» nell'ambito degli appalti pubblici, indipendentemente dalle violazioni commesse in occasione dei mandati privati che le sono attribuiti.

1.2.4.1.4 Nuova sanzione nell'ambito della LLN

In base a questi diversi elementi, si è deciso di mantenere la misura proposta nell'avamprogetto, con alcuni lievi emendamenti. Pertanto, soltanto le infrazioni gravi delle disposizioni legali possono comportare un'esclusione dagli appalti pub-

blici. La parte convenzionale è stata abbandonata, nella misura in cui non è compito dello Stato sanzionare con misure di diritto pubblico l'inosservanza di impegni contrattuali. Del resto, e in virtù della legislazione pertinente in materia di appalti pubblici, un'aggiudicazione non dovrebbe in alcun caso intervenire a favore di un offerente che non rispetti le condizioni di lavoro usuali nel luogo di esecuzione della prestazione.

Come visto in precedenza, la competenza decisionale è stata trasferita a un'autorità cantonale che dovrà pronunciare una sanzione, di una durata di cinque anni al massimo, sulla base delle decisioni definitive che le saranno comunicate dalle autorità competenti (art. 18 del disegno). La durata dell'esclusione dipenderà naturalmente dalla gravità delle infrazioni constatate.

1.2.4.2 Manodopera straniera

1.2.4.2.1 Situazione iniziale

1.2.4.2.1.1 Disposizioni penali vigenti nella legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS)¹²

Il diritto degli stranieri vigente, nell'articolo 23 capoverso 4 LDDS, prevede come sanzione nei confronti dei datori di lavoro che impiegano stranieri non autorizzati a lavorare in Svizzera, multe fino a 5000 franchi per ogni straniero impiegato illegalmente. In caso di recidiva nei successivi cinque anni possono essere ordinati, oltre a una multa, la detenzione fino a sei mesi o l'arresto (art. 23 cpv. 5 LDDS). Per le altre infrazioni alle disposizioni di polizia degli stranieri da parte dei datori di lavoro o dei lavoratori sono inoltre previste multe fino a 2000 franchi (art. 23 cpv. 6 LDDS).

Sono inoltre previste sanzioni amministrative in virtù dell'articolo 55 dell'ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (OLS, RS 823.21). Esse contemplano in particolare il rifiuto generale o parziale di domande da parte delle autorità cantionali preposte al mercato del lavoro se un datore di lavoro viola reiteratamente o gravemente le prescrizioni sul diritto degli stranieri. È altresì possibile la revoca dell'autorizzazione alla fornitura di personale a prestito (art. 16 cpv. 1 lett. b della legge federale del 6 ottobre 1989 sul collocamento e il personale a prestito; LC, RS 823.11). Nei confronti dei lavoratori stranieri può essere disposta nei casi gravi un'espulsione oppure l'applicazione di un divieto d'entrata per una durata non superiore a tre anni (art. 10 e 13 LDDS).

¹² RS 142.20

1.2.4.2.1.2 Osservazioni e conclusioni della Commissione peritale incaricata della revisione totale della LDDS

Anche la commissione peritale incaricata della revisione totale della LDDS, nel suo rapporto esplicativo del giugno 2000¹³ relativo all'avamprogetto su una nuova legge federale sugli stranieri (LStr), è giunta alla conclusione che sia necessario inasprire le disposizioni penali previste dall'attuale LDDS. Anzitutto occorre punire sistematicamente e più duramente i datori di lavoro. L'occupazione illegale di stranieri considerata di principio una contravvenzione deve ora essere qualificata come delitto ai sensi dell'articolo 9 del Codice penale (CP, RS 311.0). Poiché è dimostrata l'esistenza di un preciso nesso tra la criminalità legata ai passatori e l'occupazione di stranieri clandestini, la Commissione peritale ha ritenuto opportuno introdurre nella LStr le disposizioni necessarie per lottare più efficacemente contro la criminalità legata ai passatori. Sono parimenti previste pene nei confronti di coloro che procurano lavoro nero.

1.2.4.2.1.3 Risultati della procedura di consultazione relativa all'avamprogetto LStr

La procedura di consultazione relativa alla LStr si è conclusa nel novembre 2000. Il 15 giugno 2001 abbiamo preso atto dei risultati della procedura di consultazione¹⁴ e incaricato il DFGP di elaborare un messaggio e il rispettivo disegno di legge.

Nella procedura di consultazione relativa alla LStr, come in quella relativa alla LLN, la maggior parte dei partecipanti si è espressa positivamente sugli inasprimenti delle pene. È stato tuttavia chiesto di svolgere preventivamente una campagna d'informazione rivolta ai datori di lavoro. La pena minima di un anno di detenzione e la multa di un milione di franchi previste sono state generalmente criticate. Nel disegno di legge definitivo si è quindi rinunciato a prevedere la pena minima di un anno di detenzione.

Inoltre l'esclusione delle imprese dagli appalti pubblici in caso di violazione delle prescrizioni del diritto degli stranieri, prevista dall'avamprogetto sottoposto a consultazione, è stralciata dal disegno definitivo LStr e integrata invece nella legge federale contro il lavoro nero (LLN) (cfr. n. 1.2.4.1), come è stato chiesto, a giusto titolo, da alcuni partecipanti alla consultazione. Detta sanzione si rivolge contro gli imprenditori che impiegano lavoratori indipendentemente dalla loro cittadinanza violando le prescrizioni legali imperative. Una limitazione al solo diritto degli stranieri è perciò troppo restrittiva. Il lavoro nero non concerne soltanto il diritto degli stranieri e i lavoratori stranieri (cfr. anche art. 2 LLN). Il disciplinamento dell'esclusione dagli appalti pubblici come sanzione della LLN, il cui campo di applicazione comprende sia i cittadini svizzeri sia gli stranieri, rappresenta perciò una misura più efficace per la lotta al lavoro nero. Al fine di escludere decisioni contraddittorie, occorre inoltre evitare il disciplinamento della stessa sanzione in due diverse leggi con differenti competenze.

¹³ Il suddetto rapporto esplicativo è ottenibile presso l'Ufficio federale degli stranieri (UFDS), Quellenweg 15, 3003 Berna.

¹⁴ Il rapporto della procedura di consultazione è pure ottenibile presso l'UFDS.

1.2.4.2.2 Nuove disposizioni penali e sanzioni nella LStr

1.2.4.2.2.1 Disposizioni penali nella LStr

In base alla procedura di consultazione, il disegno definitivo della LStr prevede una pena di detenzione fino a un anno o una multa fino a 20 000 franchi nei confronti di stranieri che entrano, soggiornano illegalmente e svolgono un'attività lucrativa senza autorizzazione in Svizzera.

Il datore di lavoro o il mandante di un prestatore di servizio è punito con la detenzione fino a un anno se si tratta di una prima infrazione. La pena può essere accompagnata da una multa fino a 500 000 franchi. Di conseguenza, i datori di lavoro possono così incorrere in pene più severe dei lavoratori. In caso di recidiva (entro cinque anni dall'infrazione) può essere inflitta una pena di detenzione fino a tre anni (art. 36 CP) e una multa fino a 1 000 000 di franchi. L'avamprogetto sottoposto a consultazione prevedeva in questo caso una pena di almeno un anno di detenzione. Per ragioni di proporzionalità si è invece rinunciato a fissare multe minime. In effetti, occorre piuttosto lasciare al giudice la libertà di determinare l'importo della multa sulla base del disciplinamento generale previsto dall'articolo 63 CP. L'importo della multa deve rappresentare, per l'autore dell'atto, una perdita finanziaria proporzionale all'infrazione commessa.

Saranno inoltre istituite le basi legali per intensificare la lotta alla criminalità legata ai passatori; essi saranno puniti con la detenzione fino a un anno o con una multa fino a 100 000 franchi. La correlata attività di procurare lavoro nero sarà punita con la detenzione fino a un anno o con una multa. Saranno inoltre previste pene anche per i passatori che operano dalla Svizzera verso l'estero.

La violazione dell'obbligo di notificare l'arrivo o la partenza, delle condizioni cui è sottomesso il permesso nonché il cambiamento non autorizzato del posto di lavoro sono puniti con una multa fino a 5000 franchi.

Oltre all'inasprimento delle norme penali in materia di lavoro nero, già contemplate per la maggior parte nella LDDS, il disegno della LStr prevede una nuova fattispecie, ovvero l'inganno nei confronti delle autorità. Di conseguenza, chiunque inganni le autorità fornendo dati falsi o tacendo fatti essenziali, e ottiene in tal modo il rilascio di un permesso, è d'ora in poi parimenti punibile. Tale disposizione permette di punire in particolare la violazione dell'obbligo di collaborare dei datori di lavoro e dei lavoratori durante la procedura di rilascio del permesso nonché il fatto di indurre in errore le autorità.

Il disegno prevede infine espressamente la possibilità per il giudice di confiscare valori patrimoniali.

1.2.4.2.2.2 Sanzioni previste dalla LStr nei confronti dei datori di lavoro

D'ora in poi, le spese di sostentamento, comprese le spese legate a infortunio o malattia, nonché le spese di allontanamento del lavoratore straniero non autorizzato ad esercitare un'attività lucrativa, sono a carico del datore di lavoro che lo ha assunto o ha avuto l'intenzione di farlo. Si garantisce in tal modo che le spese in questione

non andranno a carico della collettività. Sinora solo le spese d'assistenza e di rimpatrio erano a carico del datore di lavoro (cfr. art. 55 cpv. 3 OLS). Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, le spese legate a infortunio o malattia non erano comprese (DTF 122 II 465).

Se il datore di lavoro viola reiteratamente la legislazione sugli stranieri, l'autorità competente può respingere oppure accettare solo in parte le domande d'ammissione a favore di lavoratori stranieri che egli presenta. In funzione della gravità dell'infrazione, è del tutto giustificato e appropriato rifiutare per un certo tempo a un datore di lavoro il rilascio di nuovi permessi o l'attribuzione di contingenti. Tale sanzione è tuttavia possibile unicamente se lo straniero non beneficia di un diritto individuale al rilascio di un permesso di soggiorno.

Le sanzioni summenzionate corrispondono in parte al disciplinamento attuale dell'OLS; esse saranno trascritte nella LStr.

L'esclusione dagli appalti pubblici prevista nell'avamprogetto posto in consultazione è disciplinata nella LLN (cfr. n. 1.4).

1.2.4.2.3 Procedura ulteriore

Adotteremo presumibilmente il disegno definitivo LStr e il relativo messaggio all'attenzione del Parlamento nella primavera 2002. È perciò opportuno continuare a elaborare formalmente le nuove disposizioni penali e le sanzioni della LStr nell'ambito dei lavori legislativi sulla LStr indipendentemente dal Progetto della Confederazione sulla lotta contro il lavoro nero. Da un punto di vista materiale esse costituiscono una parte del pacchetto di misure relative alla lotta contro il lavoro nero che abbiamo sottoposto alla procedura di consultazione il 30 agosto 2000.

1.2.4.3 Assicurazioni sociali

1.2.4.3.1 Situazione iniziale

1.2.4.3.1.1 Disposizioni penali vigenti

1.2.4.3.1.1.1 AVS/AINF/AI/PP

Le disposizioni penali contemplano di massima una pena di detenzione fino a sei mesi e multe fino a 30 000 franchi (AVS) o 40 000 franchi (AINF); soltanto la LPP prevede un limite delle multe fino a 20 000 franchi. Tale limite dovrebbe essere aumentato, nell'ambito della prima revisione della LPP, al livello dell'AVS.

Accanto alle disposizioni penali vere e proprie, la LAINF contiene pure una misura alternativa, anch'essa a carattere penale: l'INSAI e la Cassa suppletiva dell'assicurazione contro gli infortuni¹⁵ hanno la possibilità, entro i limiti del termine di prescrizione, di esigere dai datori di lavoro che non adempiono i loro obblighi i cosiddetti premi sostitutivi, pari all'importo dei premi dovuti. L'importo del premio sostitutivo può essere raddoppiato qualora il datore di lavoro si sia ingiustificatamente sottratto

¹⁵ La Cassa suppletiva versa le prestazioni legali alle persone soggette all'obbligo assicurativo ma che non vengono assicurate dal loro datore di lavoro.

all'obbligo assicurativo o a quello di pagare i premi. In caso di recidiva, l'importo del premio sostitutivo può essere pari a tre fino a dieci volte quello dei premi dovuti (art. 95 cpv. 1 LAINF).

Le sanzioni previste per riscossione indebita di prestazioni in seguito a un'attività lucrativa non dichiarata si attengono, per AI e previdenza professionale, alle prescrizioni sull'elusione dell'obbligo di contribuzione. Nell'assicurazione contro gli infortuni manca una regolamentazione esplicita. L'ottenimento illecito di prestazioni può essere tuttavia inglobato a seconda del caso nella fattispecie generale dei dati inventieri e punito quale contravvenzione con la multa.

Indipendentemente dalla comminatoria della pena, l'AI e l'assicurazione contro gli infortuni prevedono l'obbligo di restituzione nel quadro di un termine di prescrizione assoluto di cinque anni¹⁶ (art. 49 LAI in relazione con art. 47 cpv. 1 LAVS, art. 52 LAINF).

1.2.4.3.1.2 Assicurazione contro la disoccupazione

La LADI (art. 105) prevede una pena fino a sei mesi di detenzione e fino a 20 000 franchi di multa nei confronti del datore di lavoro e del lavoratore per delitti che non sono di pertinenza del Codice penale. Il rimborso delle somme riscosse indebitamente è parimenti disciplinato dalla legge (art. 95 LADI).

1.2.4.3.1.2 Avamprogetto

1.2.4.3.1.2.1 Inasprimento delle pene previste

1.2.4.3.1.2.1.1 Rinuncia nell'ambito dell'AVS/AINF/PP

Le multe previste dalla LAVS e – dopo la prima revisione – dalla LPP sono relativamente vicine all'importo massimo previsto dal Codice penale. Nell'ambito della LAINF è addirittura possibile pronunciare la multa massima pari a 40 000 franchi. Inasprire le disposizioni penali ci sembra inopportuno. Se contemporaneamente all'attività illecita sono adempiute anche fattispecie per le quali il CP commina una pena più grave (per es. falso in documenti), le disposizioni del Codice penale saranno comunque applicabili direttamente.

1.2.4.3.1.2.1.2 Inasprimento nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione

Al fine di armonizzare le sanzioni dell'AD con quelle dell'AVS, è stato proposto di aumentare il limite massimo delle multe da 20 000 a 30 000 franchi.

¹⁶ Anche nell'AVS è previsto un obbligo di restituzione per prestazioni indebitamente riscosse. Questa normativa è tuttavia irrilevante in relazione alla lotta contro il lavoro nero.

1.2.4.3.1.2.2 Supplemento ai contributi dell'AVS/AI/IPG e dell'AD

Con l'inasprimento delle disposizioni penali si dovranno anche conseguire i mezzi necessari per finanziare un maggiore controllo delle aziende. Proponiamo pertanto di introdurre nell'AVS/AI/IPG una sanzione amministrativa analoga ai premi sostitutivi dell'assicurazione contro gli infortuni.

Nell'elaborazione della misura occorrerà tener conto del fatto che i contributi dell'AVS corrispondono al decuplo dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni. La soluzione per l'ambito dell'AVS non può quindi consistere in una moltiplicazione del contributo normale, ma dovrà essere un «supplemento penale» ai contributi non versati. Questi contributi sono destinati a finanziare il miglioramento dei controlli dei datori di lavoro.

Per analogia, si prevede di introdurre la stessa sanzione amministrativa nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione.

1.2.4.3.1.2.3 Sanzioni nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione (indennità per lavoro ridotto e per intemperie)

Si propone inoltre di rafforzare le sanzioni amministrative nei confronti dei datori di lavoro in due settori specifici: il lavoro ridotto e le indennità per intemperie. Vi sono imprenditori che continuano a far funzionare la loro impresa normalmente pur beneficiando delle indennità relative a una di queste due categorie, impiegando persone in nero. In questi casi, la legge sull'assicurazione contro la disoccupazione prevede già sanzioni nei confronti del datore di lavoro, in particolare il rimborso delle prestazioni rimosse indebitamente. Per scoraggiare maggiormente questo genere di comportamento si propone di introdurre una sanzione amministrativa volta a sospendere il diritto alle due categorie di indennità in questione per un periodo di cinque anni al massimo. La sanzione è trasversale per evitare che il datore di lavoro punito con una sospensione dell'indennità per lavoro ridotto aggiri la pena ricorrendo alle indennità per intemperie, e viceversa.

1.2.4.3.1.3 Risultati della procedura di consultazione

La Federazione delle Società Svizzere degli impiegati, la Federazione svizzera dei sindacati cristiani, il sindacato Syna, AR e il PCS hanno chiesto di prevedere sanzioni globalmente più severe nelle leggi relative alle assicurazioni sociali.

L'aumento della multa massima da 20 000 a 30 000 franchi nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione non è stato contestato. Alcuni avrebbero tuttavia auspicato un aumento più marcato.

L'introduzione di una penalità sotto forma di maggiorazione dei contributi nell'ambito dell'AVS/AI/IPG e quella proposta nel quadro dell'AD non hanno riscontrato opposizioni. Le cerchie interessate hanno altresì potuto esprimersi in relazione a quest'ultima misura in occasione della consultazione relativa alla revisione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Soltanto GastroSuisse vi si è opposta.

La sospensione dei diritti concernenti le indennità per lavoro ridotto e per intemperie (sanzione trasversale) nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione è stata accolta differentemente nelle due consultazioni relative alla LLN e alla revisione della LADI. Nel primo caso, la misura è stata accettata dalla maggioranza delle cerchie che si sono espresse in merito. L'Unione svizzera delle arti e mestieri vi si è tuttavia opposta; SG, SZ, UR temono che la misura colpisca maggiormente i lavoratori dei datori di lavoro; secondo BS e la Federazione romanda dei sindacati padronali l'applicazione delle sanzioni non è disciplinata nel caso di un cambiamento della ragione sociale dell'impresa. Nella seconda consultazione i pareri erano nettamente contrari alla misura. Le ragioni principali addotte riguardano la difficoltà di applicare la misura in modo mirato, ossia ai datori di lavoro, il principio della proporzionalità, la questione della ragione sociale. Alcuni Cantoni hanno invece suggerito un'altra soluzione: il rimborso da parte del datore di lavoro di una somma fino al doppio delle indennità indebitamente riscosse.

1.2.4.3.2 Nuove sanzioni

Sul piano formale occorre precisare che alcune nuove sanzioni sono contemplate nell'ambito della nuova legge federale contro il lavoro nero (LLN), mentre altre lo sono nel quadro della revisione in corso della legge federale del 25 giugno 1982¹⁷ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI). Si è optato per lo stesso principio adottato per l'inasprimento delle sanzioni nel settore della manodopera straniera: le modifiche legislative necessarie sono infatti effettuate nelle leggi pertinenti se una revisione è in corso (sanzioni nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione), in caso contrario nella LLN (sanzioni nell'ambito dell'AVS). Il supplemento sotto forma di aumento dei contributi AD previsto nell'ambito della LLN costituisce un'eccezione poiché esso è introdotto per analogia alla modifica proposta della LAVS alla quale è formalmente legata.

1.2.4.3.2.1 Nuove sanzioni nell'ambito della LLN

Non avendo trovato opposizioni, i supplementi sotto forma di maggiorazione dei contributi AVS/AI/IPG e dei contributi AD sono proposti nel capitolo delle modifiche del diritto vigente della LLN (modifica della LAVS e, per analogia, della LADI).

1.2.4.3.2.2 Nuove sanzioni nell'ambito della LADI

Non avendo trovato opposizioni, l'aumento dell'importo massimo delle multe a 30 000 franchi nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione è stato ripreso integralmente (art. 105 quinto comma LADI¹⁸).

¹⁷ RS 837.0

¹⁸ Art. 105 quinto comma, LADI: «è punito, se non si tratta di un crimine o di un delitto per cui il Codice penale svizzero commina una pena più grave, con la detenzione fino a sei mesi o con la multa fino a 30 000 franchi. Le due pene possono essere cumulate.»

Invece, sempre nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione, visti i risultati della consultazione, la sanzione «trasversale» proposta nel settore delle indennità per intemperie e per lavoro ridotto è stata modificata: invece di una sospensione del diritto alle indennità per intemperie e per lavoro ridotto, i datori di lavoro colpevoli possono essere obbligati a restituire, alla cassa di disoccupazione, una somma fino al doppio delle indennità indebitamente riscosse (art. 88, cpv. 2ter, LADI, messaggio del 28 febbraio 2001¹⁹).

A questo proposito rimandiamo il lettore ai numeri 1.3.3.2 e 2.1 del messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001 concernente la revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (FF 2001 1967).

1.3 Stralcio di interventi parlamentari

I postulati Jutzet «Provvedimenti contro il lavoro nero» (96.3090), Imhof «Lotta contro il lavoro nero. Istanze di controllo cantonali» (97.3476), Eymann «Campagna nazionale d'informazione contro il lavoro nero» (97.3477) e Gruppo popolare democratico «Libera circolazione delle persone nell'ambito degli accordi bilaterali con l'Unione europea. Lavoro nero» (99.3223), nonché la mozione Tschopp «Pacchetto di misure contro il lavoro nero» (97.3478), che chiedevano l'esame e/o l'introduzione di misure quali quelle previste dal presente disegno, possono essere tolti di ruolo.

2 Parte speciale

2.1 Commento delle disposizioni

Art. 1 **Oggetto**

L'articolo 1 definisce l'oggetto e lo scopo della legge. Come si può dedurre già dal titolo dell'atto legislativo proposto, si tratta di lotta contro il lavoro nero. Per raggiungere tale scopo la legge propone diverse vie distinte.

Innanzitutto, la legge in sé (art. 1-28) che si prefigge di potenziare le strutture cantonali di controllo e di migliorare l'efficacia dei provvedimenti adottati mediante un miglior coordinamento delle azioni intraprese. L'obiettivo di coordinamento deve essere in particolare realizzato stabilendo un flusso di informazioni tra le autorità interessate dal problema del lavoro nero e istituendo un organo cantonale che abbia una visione globale dei problemi. Questo dispositivo è completato da un inasprimento delle sanzioni (art. 18 nonché le modifiche della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione; si effettueranno altre modifiche del diritto vigente nell'ambito delle revisioni in corso di tali leggi sia per quanto concerne la nuova legge sugli stranieri sia la revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione).

¹⁹ Art.88, cpv. 2ter, LADI (messaggio del 28 febbraio 2001): «Se il datore di lavoro ha ottenuto indebitamente l'indennità per lavoro ridotto o per intemperie, l'ufficio di compensazione può decidere, in deroga all'articolo 25 capoverso 1 LPGA, di fargli pagare un importo fino al doppio delle prestazioni riscosse. La cassa si occupa dell'incasso».

Accanto all'aspetto repressivo, il disegno prevede anche, mediante la modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e della legge federale contro gli infortuni, un dispositivo di incentivazione atto a rendere meno attrattivo il lavoro nero semplificando le procedure di conteggio con le assicurazioni sociali per le persone che esercitano attività di portata limitata.

Prevediamo inoltre di realizzare un'ampia campagna d'informazione e di sensibilizzazione sui problemi generati dal lavoro nero e i mezzi offerti dalla nuova legislazione. Tale campagna dovrà essere portata avanti da Confederazione, Cantoni e partner sociali.

Art. 2 Definizioni

L'articolo 2 definisce il lavoro nero. Presenta un elenco non esaustivo di situazioni che costituiscono ogni volta una violazione di una norma legale o contrattuale e un caso di lavoro nero. Di primo acchito possiamo affermare che nella maggior parte dei casi di lavoro nero, diverse di queste situazioni sono realizzate simultaneamente (lavoratore straniero senza permesso di soggiorno o di lavoro, non annunciato alle assicurazioni sociali e per il quale non è riscossa un'imposta alla fonte; lavoratore che esercita la sua professione per terzi durante il sabato in violazione di una disposizione di un contratto collettivo e che non è annunciato alle autorità fiscali e alle assicurazioni sociali). È tuttavia possibile che solo una delle situazioni definite nell'articolo 2 si verifichi.

La maggior parte delle situazioni descritte nelle lettere a-h sono chiare e non necessitano di un commento ad eccezione della lettera e.

L'articolo 2 capoverso 1 lettera e tratta il caso dei «pseudo-indipendenti». Riguarda la situazione in cui una persona è assunta da un'altra persona per svolgere un lavoro come indipendente benché, giuridicamente, la relazione tra queste persone dovrebbe essere qualificata come contratto di lavoro. Questo metodo permette al datore di lavoro di assumere manodopera unicamente in caso di necessità e per un lavoro preciso senza dover rispettare il termine di disdetta per liberarsi della persona e soprattutto gli evita di dover farsi carico degli oneri sociali derivanti da un rapporto di lavoro. Ne risulta naturalmente una carenza enorme di protezione per il lavoratore (norme in materia di protezione del diritto del lavoro non applicate, nessun diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione ecc.), una riduzione delle entrate per le assicurazioni sociali (aliquota di contribuzione inferiore per gli indipendenti) e importanti distorsioni della concorrenza tra i datori di lavoro che impiegano lavoratori e quelli che fanno ricorso agli «pseudo-indipendenti». La gravità di tali conseguenze ha incitato il gruppo di lavoro a definire lavoro nero questo modo di procedere.

Va notato che il legislatore ha volontariamente rinunciato a definire l'inosservanza di disposizioni del contratto di lavoro come una situazione di lavoro nero. In effetti, in virtù dei principi della libertà contrattuale e dell'autonomia delle parti, non compete allo Stato di vigilare d'ufficio sul rispetto di clausole contrattuali strettamente derivanti dal diritto privato. Per gli stessi motivi, la menzione del lavoro svolto durante il tempo libero in violazione di un contratto collettivo riguarda i controlli effettuati dalle commissioni paritetiche. Non è compito di un organismo pubblico vigilare d'ufficio sul rispetto di un contratto collettivo di lavoro.

Art. 3 Servizio cantonale e commissione cantonale di controllo

Secondo l'articolo 3, i Cantoni sono tenuti a designare un servizio della loro amministrazione o a istituire una commissione di controllo per assumere i nuovi compiti previsti dalla legge. Come spiegato in precedenza, si è rinunciato a generalizzare l'istituzione di commissioni tripartite, poiché il disegno lascia ai Cantoni la possibilità di scelta. Secondo tale proposta, i Cantoni che dispongono già di una struttura diversa dalla commissione tripartita potranno mantenerla e quelli che desiderano affidare i nuovi compiti a un servizio amministrativo potranno farlo. I Cantoni che decideranno di affidare tali compiti a una struttura esterna non ancora determinata, potranno senz'altro, se lo auspicano, designare la commissione tripartita prevista nell'ambito delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea. È infatti incontestabile che le due attività sono molto simili e che una simile pratica potrebbe non solo favorire i provvedimenti di risparmio, ma anche permettere un considerevole aumento dell'efficienza.

Accanto ai rappresentanti dei partner sociali e di eventuali altri partner interessati (in questo ambito pensiamo soprattutto all'INSAI, secondo il modello vodese) che hanno qualità di membri, la commissione tripartita deve poter avvalersi occasionalmente di specialisti o periti per trattare problemi particolari. Tali persone non possono tuttavia in nessun caso essere considerate come membri della commissione né beneficiare di un voto deliberatorio.

Il capoverso 4 prevede l'obbligo per il servizio cantonale o la commissione di controllo di redigere un rapporto d'attività annuale che menzioni anche le sanzioni che sono state comunicate all'attenzione dell'autorità federale. Si tratta della Direzione del lavoro del Segretario di Stato dell'economia (Seco). Questa disposizione persegue lo scopo di permettere all'autorità federale di avere una visione generale di quanto fatto nel Paese in materia di lotta contro il lavoro nero.

Art. 4 Delega di competenze

L'articolo 4 pone il principio in base al quale il servizio cantonale o la commissione di controllo istituita in virtù dell'articolo 3 può delegare, in tutto o in parte, le sue competenze in materia di lotta contro il lavoro nero alla commissione paritetica di un determinato settore. Come precisato dal disegno di legge, le competenze delegate riguardano solo l'esecuzione di controlli presso le imprese appartenenti a un determinato settore e assoggettate al contratto collettivo di lavoro dichiarato di obbligatorietà generale, che prevede l'istituzione della commissione paritetica. Ne consegue che in caso di un contratto collettivo cui è stato conferito il carattere obbligatorio generale, la commissione paritetica potrà intervenire in tutte le imprese del settore mentre nel caso di un contratto collettivo cui non è stato conferito il carattere obbligatorio, i controlli potranno essere effettuati solo presso le imprese sottoposte al contratto. Va sottolineato che affinché il settore sia considerato retto da un CCL, è necessario che disponga di un contratto di categoria. Se il settore d'attività interessato è disciplinato solo da uno o più contratti collettivi di impresa, la commissione paritetica non può svolgere controlli.

Il capoverso 2 precisa che la delega è accordata sulla base di un contratto di prestazioni che fissa con precisione l'estensione delle competenze delegate, sia dal profilo materiale sia da quello territoriale, e fissa l'indennità dovuta alla commissione paritetica.

Il capoverso 3 stabilisce che nelle imprese sottoposte al CCL, i controlli possono vertere anche sull'applicazione delle disposizioni del CCL che concernono il lavoro nero.

Art. 5 Competenze dei servizi cantonali e delle commissioni cantonali di controllo

L'articolo 5 istituisce una competenza generale della commissione di controllo o del servizio cantonale designato in virtù dell'articolo 3. Tale organismo può successivamente delegare tutte o parte delle sue competenze di controllo a una commissione paritetica.

Per analogia alla norma definita dall'articolo 6 della legge federale del 28 settembre 1956²⁰ concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro, il capoverso 2 disciplina una serie di casi speciali in cui il servizio o la commissione di controllo deve designare un organo di controllo indipendente dalle parti, al posto della commissione paritetica che sarebbe normalmente competente per procedere ai controlli in virtù della delega. Una domanda in tal senso può essere presentata:

- da un datore di lavoro sottoposto a un contratto collettivo di lavoro cui è stata conferita l'obbligatorietà generale e che non è membro di un'associazione parte al contratto collettivo;
- dalla commissione paritetica in caso di rifiuto di un datore di lavoro di cui alla lettera a) di sottoporsi a un suo controllo.

Il capoverso 3 prevede una sorveglianza dell'attività delle commissioni paritetiche nell'ambito dei compiti delegati. Pur non dovendo essere una sorveglianza di carattere poliziesco, è importante che l'organo cantonale di coordinamento abbia la possibilità di esercitare un controllo e, se del caso, di formulare raccomandazioni (esecuzione dei controlli, forma dei verbali, ecc.). È evidente che la sorveglianza e la possibilità di formulare raccomandazioni riguarda solo i compiti delegati alla commissione paritetica e non concerne assolutamente le attività della commissione paritetica relative all'esecuzione del contratto collettivo.

Art. 6 Persone incaricate dei controlli

L'articolo 6 precisa che i controlli sono per principio svolti da ispettori assunti a tale scopo. Tale regola è sempre applicabile per i controlli effettuati dai servizi cantonali o dalle commissioni di controllo, mentre le commissioni paritetiche possono avvalersi sia di ispettori sia affidare tale compito ai loro membri. Tale distinzione è giustificata dal fatto che i servizi cantonali o le commissioni di controllo dovranno intervenire nei settori economici non disciplinati da un CCL. In questo contesto particolare, sarebbe delicato affidare compiti di controllo nelle imprese a rappresentanti dei partner sociali. Si pone soprattutto il problema dell'eventualità che il controllo sia effettuato da un concorrente diretto della persona controllata. Infatti, sarebbe possibile che il rappresentante del patronato in seno alla commissione sia attivo nello stesso settore economico dell'impresa o della persona controllata. È quindi giustificato affidare in tutti i casi i controlli a un ispettore, rafforzando in tal modo l'imparzialità del controllo ed evitando situazioni imbarazzanti. Il problema non si

²⁰ RS 221.215.311

pone nello stesso modo per i settori economici disciplinati da un CCL. In effetti, in tali settori il contratto collettivo legittima i rappresentanti dei partner sociali a effettuare simili controlli. Il sistema del controllo paritetico esiste da molto tempo e ha dato buoni risultati. In tutti i casi, le persone incaricate dei controlli dovranno essere formate e disporre delle competenze sufficienti per questo tipo d'attività. Si tratta innanzitutto di garantire il rispetto di esigenze minime. È importante che le persone incaricate dei controlli conoscano, senza essere necessariamente degli specialisti, le diverse legislazioni di cui dovranno sorvegliare l'applicazione. È altrettanto necessario che abbiano le qualità personali necessarie a questo tipo d'attività (integrità, spirito d'iniziativa, attitudine al dialogo, resistenza ai conflitti, ecc.).

Art. 7 **Formazione**

L'articolo 7 fissa le linee generali della formazione degli ispettori e dei membri delle commissioni paritetiche. Delega al Consiglio federale la competenza di disciplinare mediante ordinanza i requisiti minimi necessari. Tale delega si prefigge di rendere efficiente il sistema per permettere un adeguamento rapido alle necessità che potrebbero insorgere in futuro.

Il capoverso 3 prevede che la Confederazione organizzi i corsi in collaborazione con i partner sociali e i Cantoni. Spetterà quindi alla Confederazione determinare le materie dei corsi, d'intesa con i Cantoni, e di provvedere a un'offerta sufficiente di corsi in tali materie. A tal fine, potrà sia organizzare i corsi necessari sia affidare ai partner sociali o ai Cantoni, che offrono già simili corsi, il compito di organizzarli, dietro remunerazione, nell'ambito del programma di formazione elaborato.

La procedura di consultazione ha evidenziato che è opportuno affidare tale compito alla Confederazione, segnatamente per evitare che ogni Cantone elabori il proprio programma e per permettere una formazione analoga degli ispettori nell'insieme del Paese. I costi derivanti dall'offerta di corsi sarà a carico della Confederazione.

Art. 8 **Obbligo di mantenere il segreto**

L'articolo 8 stabilisce l'obbligo per i membri di una commissione paritetica o di un servizio cantonale o di una commissione di controllo nonché per il personale di questi ultimi (segreteria, ispettori, ecc.) di mantenere il segreto su ogni constatazione fatta nell'ambito delle loro attività.

Art. 9 **Principi**

L'articolo 9 fissa il quadro dei controlli. È tuttavia evidente che gli ispettori non potranno essere nel contempo specialisti in diritto degli stranieri, in assicurazioni sociali, in diritto fiscale. Di conseguenza, se esiste il sospetto che una persona abbia violato una delle legislazioni pertinenti, annotano le loro constatazioni in un verbale. Spetterà in seguito all'autorità competente dell'esecuzione della detta legislazione di completare l'istruzione per determinare l'eventuale infrazione e, se del caso, prendere le misure necessarie (art. 14).

Art. 10 **Competenze**

L'articolo 10 definisce le competenze delle persone incaricate dei controlli. In questo ambito, è opportuno sottolineare che secondo il disegno gli ispettori non sono agenti di polizia ed è escluso che prendano misure di carattere poliziesco nei confronti delle persone sospettate (cpv. 2). Il diritto cantonale rimane salvo.

Art. 11 Obblighi delle persone controllate

L'articolo 11 è il corollario dell'articolo 10. Determina l'obbligo delle persone controllate di dare seguito alle istruzioni delle persone incaricate del controllo.

Art. 12 Verbali

Secondo l'articolo 12, al termine del controllo la persona incaricata deve annotare le sue constatazioni in un verbale. Per quanto possibile, il verbale è redatto sul posto ed è firmato dal datore di lavoro o dalla persona controllata (potrebbe trattarsi anche di un lavoratore sorpreso a lavorare il sabato o di un pseudo-indipendente). Il verbale è immediatamente trasmesso all'organismo in nome del quale il controllo è stato effettuato. Inoltre, il verbale deve essere sintetico e citare solo gli elementi pertinenti in materia di lotta contro il lavoro nero. In nessun caso, un verbale di controllo può riportare altri elementi relativi all'azienda o alla persona controllata (cpv. 2).

Art. 13 Controllo svolto dalla commissione paritetica

L'articolo 13 determina i compiti della commissione paritetica dopo la ricezione del verbale di controllo. Poiché il servizio cantonale o la commissione di controllo deve svolgere un ruolo di coordinamento tra le autorità interessate e disporre di una visione globale, è indispensabile che la commissione paritetica gli trasmetta immediatamente una copia dei verbali e una copia delle decisioni che ha preso nei confronti della persona controllata.

Art. 14 Controllo svolto dal servizio cantonale o dalla commissione cantonale di controllo

L'articolo 14 disciplina il ruolo dei servizi cantonali o delle commissioni cantonali di controllo competenti nella stessa situazione. Indipendentemente dal fatto che si tratti di verbali di controlli svolti sotto la loro responsabilità o di verbali che sono stati comunicati da una commissione paritetica, essi informano le autorità interessate trasmettendo loro una copia di detto verbale.

Art. 15 Perseguimento delle infrazioni da parte delle autorità amministrative o giudiziarie

Secondo l'articolo 15, ogni autorità è l'unica autorità competente per pronunciare le sanzioni previste dalla legislazione che è incaricata di applicare. Quindi, dopo aver ricevuto un verbale e eventuali complementi d'istruzione, ogni autorità può prendere le misure e le sanzioni che le competono (multa amministrativa, denuncia penale, decisione che esige il pagamento delle prestazioni eluse, ecc.). Il fatto che i servizi cantonali o le commissioni di controllo non ricevano la competenza di pronunciare sanzioni non rappresenta uno svantaggio. Al contrario, grazie al potenziamento permesso da tale sistema, le diverse autorità competenti potranno pronunciare anche in modo cumulativo (ad esempio, per infrazioni al disciplinamento degli stranieri, delle assicurazioni sociali e di disposizioni fiscali) le sanzioni che rientrano nei loro rispettivi settori.

Per colmare una delle maggiori lacune riscontrate nell'ambito dell'analisi e per permettere all'autorità cantonale di prendere le sue decisioni in virtù dell'articolo 18 (cfr. qui appresso) con cognizione di causa, è necessario, come illustrato in precedenza (art. 13) in merito alle commissioni paritetiche, che le diverse autorità interes-

sate trasmettano una copia delle loro decisioni passate in giudicato in materia di lavoro nero. Lo stesso vale per le autorità giudiziarie penali chiamate a prendere atto delle infrazioni che sono state loro denunciate.

Art. 16 Collaborazione tra gli organi di controllo e altre autorità
o organizzazioni

Anche se risulta implicitamente dalle disposizioni precedenti, l'articolo 16 fissa alle commissioni paritetiche, ai servizi cantonali o alle commissioni di controllo nonché alle diverse autorità e organizzazioni interessati un obbligo di collaborazione al fine di potenziare l'efficacia della lotta contro il lavoro nero (cpv.1). Va rilevato che la collaborazione tra commissioni e organizzazioni dei lavoratori o dei datori di lavoro deve limitarsi a taluni settori come l'adozione di strategie comuni, la partecipazione ai corsi di formazione offerti, ad esempio, alle persone incaricate dei controlli e i problemi di coordinamento. In nessun caso si tratterà di trasmissione di informazioni concrete relative a un'azienda o a una persona identificabile. La situazione è diversa per quanto concerne le relazioni tra commissioni paritetiche e servizi cantonali o commissioni di controllo poiché si tratterà di coordinare l'esecuzione dei controlli e dei lavori successivi.

Il capoverso 2 ha un'importanza particolare poiché prevede che le diverse autorità incaricate di eseguire le leggi pertinenti in materia di lavoro nero debbano comunicare ai servizi cantonali o alle commissioni di controllo le constatazioni che hanno fatto nell'ambito delle loro attività d'esecuzione. Tale base legale è necessaria per permettere questi flussi d'informazione «verticali» tra gli organismi cantonali competenti e le autorità d'esecuzione della presente legge.

Art. 17 Comunicazione dei risultati dei controlli

Secondo l'articolo 17 le autorità designate nell'articolo 16 capoverso 2 sono tenute a comunicare ad altre autorità le situazioni di lavoro nero che hanno riscontrato. In questo modo, le autorità che ricevono l'informazione possono a loro volta esaminare se sono state commesse infrazioni in materia di lavoro nero anche nei loro settori di competenza. Tale comunicazione, che può essere definita orizzontale (rapporto autorità – autorità), deve avvenire d'ufficio. Il loro numero è tuttavia limitato dall'articolo 17 capoverso 2 nella misura in cui solo le autorità che vi sono designate possono adottare direttamente provvedimenti di lotta contro il lavoro nero nel loro ambito di competenza (le autorità competenti in materia di asilo e di diritto degli stranieri in quanto rilasciano autorizzazioni, le autorità fiscali e le autorità incaricate dell'esecuzione delle assicurazioni sociali). Le autorità menzionate nell'articolo 16 capoverso 2 decidono a quali autorità deve essere fatta una comunicazione. Le autorità citate nell'articolo 17 capoverso 2 non sono invece tenute a fare comunicazioni.

L'obbligo di comunicazione riguarda solo le constatazioni effettuate nell'ambito dei controlli correnti come già praticati attualmente. Non si tratta di estendere i compiti degli organismi o delle persone incaricate dei controlli presso i datori di lavoro.

Nell'ambito di tale comunicazione i principi generali della protezione dei dati, in particolare il principio della proporzionalità, devono essere evidentemente rispettati. Di conseguenza, ogni inosservanza constatata non sarà oggetto di una comunicazione, ma solo le violazioni gravi di disposizioni legali che fanno presupporre che mancano le autorizzazioni necessarie o che i contributi non sono stati versati correttamente. Ad esempio, le comunicazioni di un controllore AVS presso un datore di la-

voro riguarderebbero unicamente situazioni in cui i lavoratori non sono stati assoggettati al regime dell'AVS e non sono stati conteggiati contributi. Un errore commesso nel calcolo del salario AVS, il fatto di non tener conto di taluni elementi del salario, ecc. non devono dar luogo a una comunicazione.

Art. 18 Esclusione dagli appalti pubblici

L'articolo 18 prevede l'unica nuova sanzione introdotta dal disegno. Si tratta della possibilità, in caso di infrazione grave alle disposizioni legali relative al lavoro nero di pronunciare nei confronti del datore di lavoro interessato un'esclusione temporanea dalle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici. Per appalti pubblici si intendono quelli offerti da un ente pubblico in senso stretto e quelli dipendenti da imprese concessionarie (ad es. FFS, la Posta, ecc.). Tenendo conto della potenziale gravità di una simile sanzione, occorre che quest'ultima sia pronunciata da un'autorità amministrativa in senso stretto e che vi siano rimedi giuridici chiari (art. 19). I Cantoni devono designare un'autorità chiamata a pronunciare tali esclusioni sulla base delle comunicazioni ricevute dalle autorità amministrative e penali che hanno pronunciato le sanzioni (art. 15 cpv. 2).

La sanzione riguarda esclusivamente i futuri appalti pubblici. Non è possibile (né giuridicamente né praticamente) conferire un effetto retroattivo a questo tipo di decisione. Di conseguenza gli appalti attribuiti restano acquisti.

Le eventuali altre sanzioni che potrebbero essere prese da altre autorità per gli stessi fatti restano impregiudicate (ad es. l'art. 55 OLS²¹ secondo cui un datore di lavoro che ha violato gravemente le prescrizioni sul diritto degli stranieri non riceve più nuovi permessi). Rimane salva anche la competenza dell'autorità federale competente di escludere, per l'appalto in corso, un'impresa colpevole d'infrazione (art. 11 della legge federale del 16 dicembre 1994²² sugli acquisti pubblici).

Per garantire l'efficacia della misura, occorre che le imprese colpite da una simile esclusione siano conosciute dalle autorità committenti. Si prevede quindi che chiunque faccia valere un interesse legittimo può avere accesso a tali decisioni, dal momento in cui sono definitive, in modo centralizzato presso la Confederazione.

Un'aggiudicazione pronunciata da un'autorità dopo l'esclusione di un offerente e a dispetto della decisione d'esclusione potrebbe essere impugnata da un offerente scartato conformemente alla procedura ordinaria di ricorso in materia di acquisti pubblici.

Il fatto che questa nuova misura si trovi in una legge federale potrebbe far pensare che ci si sia allontanati dalla regola secondo cui Cantoni e Confederazione sono ognuno competenti per legiferare in materia di appalti pubblici al loro rispettivo livello. Non è affatto vero poiché i legami con gli appalti pubblici in questo ambito sono molto allentati. La base costituzionale di questa misura deriva dalla competenza della Confederazione di emanare prescrizioni in materia di protezione dei lavoratori (art. 110 cpv. 1 lett. a, b e d della Costituzione federale).

²¹ RS 823.21

²² RS 172.056.1

Art. 19 Rimedi giuridici

L'articolo 19 disciplina i rimedi giuridici contro le decisioni di esclusione dagli appalti pubblici.

Il capoverso 2 prevede espressamente che contro le decisioni cantonali è ammissibile il ricorso di diritto amministrativo. In effetti, le decisioni pronunciate in virtù dell'articolo 18 del disegno sono decisioni che dipendono dal diritto pubblico federale ai sensi dell'articolo 5 della legge federale del 20 dicembre 1968²³ sulla procedura amministrativa. In virtù dell'articolo 100 capoverso 1 lettera x della legge federale del 16 dicembre 1943²⁴ sull'organizzazione giudiziaria (OG), il ricorso di diritto amministrativo è inammissibile contro le decisioni in materia di acquisti pubblici. Tale limitazione si prefiggeva di escludere dal ricorso di diritto amministrativo soprattutto le decisioni di aggiudicazione di appalti pubblici. In questo ambito l'oggetto litigioso è di tutt'altro genere poiché la decisione oggetto del ricorso consiste nel determinare se sono state commesse violazioni gravi delle disposizioni relative al lavoro nero. Il legame con gli appalti pubblici è quindi solo sussidiario. Si tratta in questo caso di una decisione anteriore a un'eventuale aggiudicazione, presa nell'ambito dell'esecuzione della legislazione volta a reprimere il lavoro nero e senza alcun rapporto con una procedura d'aggiudicazione particolare. È quindi giustificato mantenere la possibilità del ricorso di diritto amministrativo per questa situazione diversa da quella prevista dall'articolo 100 OG.

Art. 20 Spese degli organi di controllo

L'articolo 20 disciplina il finanziamento dell'attività delle commissioni paritetiche, dei servizi cantonali o delle commissioni di controllo per l'esecuzione della legge.

Lo scopo della lotta contro il lavoro nero consiste non solo nel garantire condizioni concorrenziali eque sul mercato e una protezione adeguata dei lavoratori interessati, ma anche nel permettere agli enti pubblici e ai diversi organismi interessati di prelevare contributi che sono loro dovuti ma che a causa del lavoro nero non riescono a percepire. Il disegno prevede di porre a carico delle persone ritenute responsabili del lavoro nero le spese d'esecuzione dei controlli che le concernono (art. 21). Ma resta il problema delle spese relative ai controlli che non permettono di accertare una situazione di lavoro nero. Se il finanziamento di questa attività da parte degli enti pubblici beneficiari delle misure non è contestato, per quanto concerne l'attività di un servizio cantonale o di una commissione di controllo, il problema si pone quando si tratta di stabilire in quale misura l'ente pubblico deve assumersi le spese di gestione derivanti dall'attività di una commissione paritetica e la parte che occorre invece lasciare a carico dei partner sociali.

Va da sé che le spese relative al controllo del rispetto delle disposizioni dei contratti collettivi restano a carico dei partner sociali. Per il resto, le spese originate dall'esecuzione dei compiti delegati devono essere indennizzate. A tal fine, è previsto che il servizio cantonale o la commissione cantonale di controllo che delega, in tutto o in parte, le sue competenze di controllo a una commissione paritetica debba farlo mediante un accordo di prestazioni, che determina anche la remunerazione dovuta in funzione dell'importanza dei compiti delegati. Il disegno non stabilisce norme definitive riguardo al metodo di funzionamento. Si potrebbe prevedere la deter-

²³ RS 172.021

²⁴ RS 173.110

minazione di un importo annuo forfettario o il calcolo di una tariffa oraria degli ispettori che inglobi tutte le spese fisse a carico della commissione, oppure la determinazione di un importo forfettario per controllo svolto.

Poiché i partner sociali devono assumersi le spese derivanti dall'esecuzione del loro contratto collettivo, appare logico che acquisiscano il ricavo delle eventuali multe contrattuali che potrebbero pronunciare. L'ambito contrattuale resta quindi interamente ai partner sociali, sia per quanto concerne gli oneri sia per i ricavi.

Per contro, se si tratta della parte delle spese di controllo per le competenze delegate posta a carico delle persone responsabili e riconosciute colpevoli d'infrazione alla legge (art. 21), questa deve essere dedotta dalle spese di gestione per determinare le spese nette che la Confederazione può indennizzare (art. 21 cpv.3).

Per quanto riguarda la ripartizione delle spese tra gli enti pubblici, il disegno prevede che il Consiglio federale disciplina la ripartizione e che la partecipazione della Confederazione non può eccedere il 30 per cento delle spese che restano a carico degli organi di controllo, dopo deduzione delle spese a carico delle persone responsabili. Il Consiglio federale può imputare una parte delle spese della Confederazione alle diverse assicurazioni e amministrazioni beneficiarie degli importi aggiornati (fondo AVS, fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione INSAI e cassa suppletiva LAINF).

La delega al nostro Consiglio della competenza di fissare la ripartizione delle spese è giustificata dal fatto che un disciplinamento mediante ordinanza offre una maggiore flessibilità in caso di necessità di modifica. Di conseguenza, nella fattispecie, si può presumere che secondo l'evoluzione della situazione occorra rivedere la ripartizione, tanto più che in mancanza di esperienza, non si può escludere che la chiave prevista inizialmente si riveli inadeguata nella pratica.

Art. 21 Copertura delle spese di controllo

L'articolo 21 fissa il principio secondo cui le spese generate dai controlli possono essere poste a carico delle persone riconosciute colpevoli di lavoro nero, compresi gli eventuali onorari di un perito incaricato dalla commissione che ha svolto il controllo.

Per facilitare la copertura di tali spese, il disegno prevede peraltro di conferire alle decisioni relative alle spese pronunciate da una commissione paritetica la qualità di titolo di rigetto definitivo dell'opposizione. Ciò implica la modifica dell'articolo 80 della legge federale dell'11 aprile 1889²⁵ sulla esecuzione e sul fallimento (LEF).

Il deferimento al tribunale competente in materia di diritto del lavoro secondo l'articolo 343 CO è giustificato dal fatto che tali tribunali sono abituati a trattare controversie generate dall'applicazione di contratti collettivi di lavoro e per perseguire lo scopo di una procedura semplice, rapida e gratuita.

Art. 22 Protezione dei dati

L'articolo 22 disciplina la protezione dei dati. Autorizza i servizi e le commissioni cantonali di controllo competenti a trattare i dati definiti «degni di particolare protezione» conformemente alla legge federale del 19 giugno 1992²⁶ sulla protezione dei

²⁵ RS 281.1

²⁶ RS 235.1

dati, per questo motivo è necessaria una base legale. Le informazioni trattate non devono in nessun caso essere utilizzate per uno scopo diverso da quello per cui sono state raccolte, ossia la lotta contro il lavoro nero.

Visto il genere dei dati trattati e il rischio di abuso, è opportuno prevedere un disciplinamento minimo a livello federale. Il nostro Consiglio riceve quindi la competenza di emanare disposizioni sul trattamento dei dati (cpv. 2) e talune disposizioni della legge sulla protezione dei dati sono dichiarate applicabili (cpv. 3). Per il resto le norme cantonali in materia sono applicabili.

Inoltre, la trasmissione di dati è disciplinata in modo molto rigoroso, segnatamente nell'ambito delle assicurazioni sociali. È quindi necessario prevedere espressamente nel disegno, oltre alle disposizioni generali sulla collaborazione (art. 16 e 17), la possibilità per le autorità interessate di trasmettere dati personali come ad esempio nell'ambito delle assicurazioni sociali, dell'asilo nonché della dimora e il domicilio degli stranieri. Va rilevato che in materia di asilo, il rinvio introdotto nell'articolo 96 capoverso 2 LAsi (cfr. allegato all'art. 27 del disegno di legge) include anche le organizzazioni private cui sono stati delegati compiti (nell'ambito dell'impiego di richiedenti l'asilo).

Art. 23-25 Disposizioni penali

Gli articoli 23 e 24 comprendono due disposizioni penali. Da una parte, l'articolo 23 istituisce una multa per le infrazioni formali alla legge (rifiuto di sottoporsi a un controllo, di consegnare documenti, di fornire informazioni, ecc.). D'altra parte, l'articolo 24 considera come delitto le violazioni all'obbligo di mantenere il segreto previsto dall'articolo 8 della legge. Questa rigorosità è dettata dalla necessità di avere un parallelismo con la violazione del segreto d'ufficio considerato un delitto in virtù del Codice penale²⁷.

Art. 26 Valutazione

La Costituzione federale prevede (art. 170) che l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione deve essere verificata. La LLN istituisce una serie di nuovi provvedimenti volti a lottare efficacemente contro il lavoro nero. Tali provvedimenti comprendono essenzialmente aspetti d'incentivazione, l'introduzione di controlli sistematici da parte degli organi di controllo a livello cantonale e sanzioni come le misure penali rafforzate e le misure amministrative in materia di manodopera estera e di assicurazioni sociali. L'obbligo di verifica permette di adempiere il mandato costituzionale e di verificare per tempo l'efficacia dei provvedimenti e degli obiettivi della nuova legge al fine di individuare e correggere tempestivamente eventuali problemi.

²⁷ RS 311.0, art. 320 CP

2.2 Modifica del diritto vigente

2.2.1 Modifica della legge federale del 20 dicembre 1946²⁸ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)

Art. 14 cpv. 6

La modifica di legge proposta si basa su una modifica dell'articolo 14 capoverso 6 LAVS decisa dal Consiglio nazionale nell'ambito del dibattito sull'11^a revisione dell'AVS.

L'indicazione della possibilità di un finanziamento che deroga a quello previsto dall'articolo 69 LAVS è necessaria poiché secondo tale disposizione i contributi per le spese di amministrazione possono essere commisurati unicamente alla capacità economica ma non all'onere amministrativo causato dal datore di lavoro. In tale ambito, una parte dell'onere supplementare dovrà essere sicuramente addossato alle persone che approfittano delle procedure semplificate. Affinché la procedura proposta non rischi di essere poco attrattiva a causa degli eccessivi costi amministrativi, dovremo esaminare anche la possibilità di mettere a carico del fondo di compensazione dell'AVS una parte dei costi.

Art. 14^{bis}

Le multe devono essere inflitte esclusivamente ai datori di lavoro. I contributi AVS/AI/IPG sono prelevati alla fonte dai datori di lavoro in una procedura uniforme e versati alla competente cassa di compensazione. Tale disposizione incita maggiormente i datori di lavoro a riscuotere e a versare correttamente i contributi. Essi devono pagarli anche nel caso in cui i contributi non siano riscossi o non sono forniti debitamente e correttamente. I supplementi presuppongono una colpa del datore di lavoro, si differenziano quindi dagli interessi di mora. Non sono rimosse in ogni caso di mora (ad es. a causa di pagamenti parziali, problemi di liquidità, insolvenza ecc.) ma solo nei confronti dei datori di lavoro che si rifiutano di pagare o di quelli che nonostante i loro doveri violano intenzionalmente e in modo grave i loro obblighi nei confronti dell'AVS.

Occorre tuttavia tener conto che le casse di compensazione dell'AVS non possono assumere i compiti di tribunali penali. Non si tratta quindi di istituire una fattispecie parallela all'articolo 87 capoverso 2 LAVS. Per questo motivo la condanna penale è la condizione necessaria per il supplemento se quest'ultimo deve essere inflitto perché i lavoratori non sono stati annunciati alle assicurazioni sociali.

Un adeguamento corrispondente della LAVS è applicabile per analogia anche al settore dell'AI conformemente all'articolo 3 LAI e all'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno conformemente all'articolo 27 capoverso 2 LIPG²⁹.

Art. 93 cpv. 2

Cfr. n. 1.2.3

²⁸ RS 831.10

²⁹ RS 834.1

2.2.2 Modifica della legge federale del 20 marzo 1981³⁰ sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF)

Art. 93 cpv. 7

La formulazione si basa sulla vigente competenza del Consiglio federale di emanare disposizioni derogatorie per le piccole aziende e per le economie domestiche e precisa che in questo ambito è possibile anche una procedura semplificata.

2.2.3 Modifica della legge federale del 25 giugno 1982³¹ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)

Art. 6

È necessario applicare anche nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione una penalità sotto forma di maggiorazione dei contributi, analoga a quella che si prevede di introdurre nel quadro dell'AVS/AI/IPG. A tal fine, occorre istituire nella legge sull'assicurazione contro la disoccupazione una base legale che preveda introiti supplementari. Il disciplinamento in materia di AD sarà in tal modo armonizzato alla legislazione AVS in materia di contributi.

Questa sanzione amministrativa (complementare al pagamento dei contributi arretrati) è analoga al premio sostitutivo previsto nell'ambito dell'assicurazione contro gli infortuni. L'importo di questa multa supplementare, che colpisce solo i datori di lavoro (non hanno in effetti il diritto di dedurla dal salario dei loro impiegati) che non hanno adempiuto i loro obblighi in materia di contributi, può variare dal 20 al 100 per cento degli importi dovuti.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

3.1.1 Ripercussioni per la Confederazione

È difficile valutare con precisione l'impatto sulle finanze della Confederazione.

Da un lato, è evidente che occorre calcolare le nuove spese previste dalla legge. Si tratta da un parte dell'organizzazione dei corsi di formazione per gli ispettori cantonali (art. 7 del disegno), e dall'altra, dell'assunzione parziale dei costi di gestione dei servizi cantonali e delle commissioni cantonali di controllo, deduzione fatta della quota che la Confederazione può mettere a carico degli organismi delle assicurazioni sociali (art. 20 del disegno).

Il costo effettivo della formazione dipenderà naturalmente dal numero di corsi organizzati e dal numero di partecipanti inviati dai Cantoni. Il disegno di legge delega al nostro Consiglio la competenza di fissare i requisiti minimi in materia di formazione; è quindi difficile fornire cifre precise. Si può tuttavia stimare che un importo di

³⁰ RS 832.20

³¹ RS 837.0

100 000 franchi circa all'anno dovrebbe coprire le spese legate alla formazione (10 corsi di una settimana a 2000 fr. al giorno).

È pure molto difficile avere un'idea precisa in merito all'assunzione da parte della Confederazione di una parte dei costi di gestione derivanti dai meccanismi di controllo a livello cantonale. In effetti, i meccanismi allestiti nei Cantoni influiranno notevolmente su tale importo. Visto che il disegno offre la scelta tra diversi modelli, è impossibile stabilire oggi quale modello adotteranno i Cantoni. Parallelamente, sarà nostro compito fissare la parte delle spese a carico della Confederazione che potrà essere addossata agli organismi delle assicurazioni sociali. Anche in questo caso è difficile fare previsioni. Tutto dipenderà dai negoziati che dovranno essere svolti con gli organi dirigenti di tali organismi e dall'importo dei costi a carico della Confederazione (nonché dai contributi supplementari che i controlli svolti procureranno agli organismi delle assicurazioni sociali). Ciononostante, si può tentare di fare una valutazione massima dei costi a carico della Confederazione basandosi su un'ipotesi di lavoro secondo cui i Cantoni assumerebbero 100 ispettori a 150 000 franchi di stipendio annuo per ognuno, ossia un costo totale per i Cantoni di quindici milioni di franchi. Se si parte dal presupposto che almeno un terzo delle spese d'indagine saranno a carico delle persone controllate, restano dieci milioni di franchi a carico degli enti pubblici. Presupponendo che la Confederazione si assuma il massimo previsto dal disegno (30%) e non trasferisca niente sul fondo AVS o alle altre assicurazioni sociali citate nel disegno, l'onere della Confederazione sarà dell'ordine di tre/quattro milioni di franchi all'anno.

L'attuazione di questo programma di lotta contro il lavoro nero dovrebbe procurare alla Confederazione nuovi introiti, sia a livello fiscale sia per quanto concerne i contributi alle assicurazioni sociali. L'importo di tali introiti supplementari è tuttavia difficilmente valutabile.

È invece più facile determinare le ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione. In effetti, tenendo conto dei nuovi compiti che il disegno affida all'amministrazione federale (ricezione e analisi dei rapporti d'attività e redazione di un rapporto nazionale (art. 3); elaborazione di un programma di formazione e di formazione permanente come pure organizzazione dei relativi corsi (art. 7); allestimento, aggiornamento dell'elenco dei datori di lavoro esclusi dagli appalti pubblici nonché esame e trattamento delle domande di consultazione di detto elenco (art. 18); ruolo di coordinamento, d'informazione dei Cantoni, di sostegno alle parti implicate allo scopo di raggiungere il potenziamento dei controlli auspicato, ecc.) si può affermare che sarà necessario creare al meno due posti di lavoro a tempo pieno.

Per concludere, ricordiamo che, indipendentemente dalle misure concrete derivanti dal disegno di legge, il progetto federale di lotta contro il lavoro nero dovrà essere completato da una vasta campagna d'informazione il cui costo dovrebbe aggirarsi attorno ai sei milioni di franchi se si vuole dare a tale campagna una dimensione nazionale e il massimo dell'efficacia.

3.1.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Vista l'ampia autonomia che il disegno lascia ai Cantoni per quanto riguarda la scelta del modello da attuare (esecuzione mediante l'amministrazione, istituzione di una commissione di controllo, ricerca di sinergie e conferimento di tale funzione alla

commissione tripartita istituita in virtù della legge sui lavoratori distaccati in Svizzera, delega più o meno ampia alle commissioni paritetiche) e il modo di indennizzare i partner presenti negli organismi paritetici, nelle commissioni tri- o quadripartite, è impossibile determinare il loro costi.

In generale, è opportuno sottolineare che l'esecuzione delle varie leggi pertinenti dovrebbe essere garantita già oggi. L'unico nuovo onere che i Cantoni devono assumere è quello relativo alla designazione o all'istituzione di un servizio o di una commissione di controllo cui affidare i compiti di coordinamento e di controllo (la cui portata può variare a seconda che ogni autorità proceda ai controlli che rientrano nei propri settori di competenza e in seguito comunichi i risultati a tale organismo o servizio).

Fatta salva una disposizione cantonale che deleghi taluni compiti a livello comunale nell'ambito dell'autonomia attribuita dal disegno, i Comuni non sono riguardati direttamente e non dovrebbero essere chiamati ad assumere nuovi oneri.

3.1.3 Ripercussioni per le assicurazioni sociali e gli affiliati

Per quanto concerne le agevolazioni amministrative nell'ambito delle assicurazioni sociali (cfr. n. 1.2.1.4.2), la semplificazione della procedura per i datori di lavoro comporta inevitabilmente un maggiore onere amministrativo per i servizi interessati, in particolare le casse di compensazione dell'AVS che nella variante fatturazione dei costi devono assumere un compito di coordinamento supplementare, o i servizi che nella variante pagamento anticipato assumono la gestione degli assegni e il conteggio con le assicurazioni sociali. Tale onere deve essere finanziato separatamente. Non può essere addossato come sovvenzionamento trasversale all'insieme degli affiliati (datori di lavoro, indipendenti, persone che non esercitano un'attività lucrativa) che finanziano i costi di gestione delle casse di compensazione AVS. Mentre i costi amministrativi nella variante pagamenti anticipati possono essere integrati nell'assegno, nella variante fatturazione è necessario prevedere un finanziamento che deroghi alle regole usuali e che tenga conto almeno in parte del principio di causalità. Se i costi amministrativi fossero addossati interamente alle persone che intendono fare uso delle agevolazioni, tali costi potrebbero essere relativamente elevati rispetto ai contributi dovuti e vi sarebbe il rischio di fornire incentivi negativi. Poiché l'AVS ha interesse a migliorare il rilevamento delle persone che svolgono attività lucrative di portata limitata, sarebbe opportuno esaminare se non sia il caso di finanziare per lo meno gli investimenti iniziali mediante il fondo di compensazione dell'AVS anche nel caso in cui altri servizi approfittino delle conseguenze della nuova procedura. Ciò presuppone una modifica della legge.

Per rendere operativa la messa in rete dei dati dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) con quelli dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS) (cfr. n. 1.2.3.1.5) non è necessario rilevare dati supplementari né sviluppare nuove banche dati. Il confronto dei dati AD con quelli dell'AVS può avvenire mediante e presso l'UCC in base alle informazioni già esistenti. L'onere necessario per sviluppare i programmi è quindi mantenuto entro limiti ristretti. Si dovranno inoltre applicare controlli adeguati della plausibilità che permettano agli organi dell'assicurazione contro la disoccupazione di trasmettere per un esame più approfondito solo le

pratiche in cui gli importi dei pagamenti AD giustificano i costi di controllo. Occorre pure fare in modo che le fattispecie annunciate presentino un elevato grado di probabilità.

3.2 Ripercussioni sull'informatica

Il settore informatico della Confederazione non dovrà affrontare conseguenze particolari. Va notato che per quanto riguarda l'ambito delle assicurazioni sociali (cfr. n. 3.1.3), i costi causati dalle agevolazioni amministrative non saranno iscritti in modo specifico nei conti dell'AVS e i costi della messa in rete dei dati dell'AVS e dell'assicurazione contro la disoccupazione saranno del resto limitati.

3.3 Ripercussioni economiche

Occorre innanzitutto segnalare che è sfortunatamente impossibile fornire cifre riguardanti le ripercussioni economiche di un potenziamento della lotta contro il lavoro nero. In effetti, è opportuno ricordare che proprio per il suo carattere questo fenomeno sfugge alle statistiche ufficiali. Come precisato nel numero 1.1.1 del presente messaggio, gli unici dati disponibili attualmente relativi alla portata del lavoro nero in Svizzera si basano su una stima indiretta dell'insieme dell'economia sommersa, che presenta di per sé limiti notevoli.

3.3.1 Necessità e possibilità di un intervento dello Stato

L'intervento dello Stato è necessario poiché il lavoro nero ha effetti pregiudizievoli non solo sull'economia, ma su tutto il funzionamento istituzionale e sul quadro normativo di un Paese. Si tratta di far rispettare le legislazioni pertinenti segnatamente nell'ambito delle assicurazioni sociali, della fiscalità e della politica in materia di manodopera estera. L'intervento dello Stato è necessario per garantire che le condizioni quadro indispensabili per il buon funzionamento del mercato siano mantenute.

3.3.2 Ripercussioni per le diverse categorie di operatori della vita economica e sociale

Le imprese, in generale, beneficeranno degli effetti positivi di una diminuzione della concorrenza sleale, di una migliore equità fiscale e di maggiori introiti fiscali (cfr. n. 3.3.3 sulle ripercussioni per l'economia nel suo insieme). Considerate individualmente, è tuttavia evidente che saranno le imprese oneste ad approfittare in primo luogo di questi vantaggi. Quelle che praticano il lavoro nero rischiano di vedersi aumentare il loro costo sia in seguito alle sanzioni sia a causa del loro ritorno nella legalità. Per quanto concerne i settori economici, la lotta contro il lavoro nero è attualmente in pieno sviluppo nell'edilizia. Il presente disegno persegue lo scopo di rendere la repressione più sistematica anche negli altri rami dell'economia (nei settori «tradizionalmente» conosciuti per questo genere di pratica ma anche negli altri).

I datori di lavoro trarranno profitto dalle agevolazioni amministrative nell'ambito delle assicurazioni sociali. Il disegno prevede tali agevolazioni sia per le economie domestiche private sia per le attività di portata limitata nelle imprese; tali norme saranno utili in particolare per le PMI. Per i datori di lavoro disonesti aumenteranno i controlli e il rischio di sanzioni più severe. Il disegno si prefigge inoltre di definire in modo più chiaro anche la denominazione impropria di indipendente, che ha come effetto di eludere le disposizioni legali pertinenti (falsi indipendenti).

Dal punto di vista dei lavoratori, un'intensificazione della lotta contro il lavoro nero permette di combattere il dumping salariale e di migliorare la loro protezione sociale. Tuttavia, per talune categorie di lavoratori stranieri, che non adempiono le condizioni richieste per ottenere un permesso di lavoro (ad esempio le persone provenienti da Paesi non europei che desiderano esercitare un'attività poco qualificata), tale lotta avrà come effetto di chiudere in modo ancora più definitivo la porta a un nuovo impiego in Svizzera.

I contribuenti beneficeranno degli effetti positivi di una migliore equità fiscale e di maggiori introiti fiscali (cfr. n. 3.3.3). Le persone che non dichiarano al fisco i redditi delle loro attività correranno rischi maggiori nella misura in cui i controlli saranno più serrati in seguito all'istituzione di servizi cantonali o di commissioni di controllo in materia di lavoro nero e alla comunicazione dei risultati dei controlli negli altri ambiti di reato.

Per quanto concerne gli enti pubblici, le misure proposte nell'ambito del presente disegno hanno un determinato prezzo, ancora difficilmente quantificabile a causa delle opzioni lasciate ai Cantoni (n. 3.1 Ripercussioni sulle finanze e l'effettivo del personale). Tuttavia, i numerosi effetti positivi di un potenziamento della lotta contro il lavoro nero attesi per l'insieme dell'economia (cfr. n. 3.3.3) dovrebbero controbilanciare ampiamente tali spese. Si consideri, ad esempio, che un aumento del volume delle attività dichiarate di un miliardo di franchi comporterebbe un incremento delle entrate per l'AVS/AI/IPG pari a 100 milioni di franchi e a 20 milioni per l'assicurazione contro la disoccupazione, per non parlare dei conseguenti introiti supplementari per le imposte federali, cantonali e comunali.

3.3.3 Ripercussioni per l'economia nel suo insieme

In generale, una lotta più attiva contro il lavoro nero esplica diversi effetti: una parte delle attività illegali torna alla legalità, fatto che tra l'altro, dal punto di vista della contabilità nazionale, aumenta l'attività economica (PIL); un'altra parte di queste attività (quelle che non hanno nessuna possibilità di sopravvivere nel nuovo ordinamento) è scorggiata e scompare; da ultimo, nella misura in cui sia poco realista fare assegnamento su un completo sradicamento del lavoro nero, una terza parte resta nell'illegalità.

Più dettagliatamente, la riduzione del lavoro nero ha segnatamente le implicazioni seguenti per l'insieme dell'economia.

Innanzitutto, una diminuzione del lavoro nero migliora l'equità fiscale tra i singoli contribuenti, indipendentemente dal fatto che si tratti di persone fisiche o giuridiche, e tra i Cantoni. Per quanto concerne il primo punto, contribuisce a ridurre la cosiddetta "imposta sull'onestà": il lavoro nero implica che gli introiti fiscali devono es-

sere finanziati da una parte sempre più esigua della popolazione e che coloro che rispettano le norme fiscali e sociali pagano per coloro che frodano. La riduzione del lavoro nero rappresenta quindi un passo avanti verso la ripartizione dell'onere fiscale perseguita dal legislatore. In merito al secondo punto, tale riduzione costituisce un fattore della garanzia di una perequazione finanziaria «equa», fatto che è nell'interesse stesso del federalismo. A livello dinamico, l'aumento delle entrate fiscali permette di prendere in considerazione una diminuzione delle aliquote d'imposta. Tale aspetto è tanto più importante se si pensa all'aumento della pressione fiscale previsto in relazione alla necessità di finanziamento delle assicurazioni sociali. Tale effetto sulla fiscalità contribuisce inoltre a ridurre l'attrattiva del lavoro nero.

A livello della concorrenza, una lotta attiva contro il lavoro nero permette di ridurre le distorsioni tra le imprese. L'economia sommersa ha come effetto di ripartire l'onere fiscale e le imposte indirette tra produttori e consumatori, a scapito delle finanze pubbliche. In particolare nei settori con una forte intensità di lavoro, tali transazioni possono portare a costi e a prezzi più bassi che permettono di migliorare la situazione concorrenziale delle imprese che le praticano. Si noti che anche in questo caso la lotta contro questo tipo di concorrenza sleale in un settore contribuisce a ridurre la propensione a spostare un numero ancora maggiore di attività verso il settore informale.

Per concludere, il lavoro nero è un fattore di disorganizzazione che può minare la credibilità delle autorità agli occhi dei contribuenti e alimentare la sfiducia generale nei confronti delle istituzioni e del quadro normativo dell'economia formale. Di conseguenza, combattendolo si riduce un fonte di incertezza e di perdita di efficienza negli scambi economici che ha un'influenza dannosa sulle prestazioni macroeconomiche di una nazione.

3.3.4 Altri disciplinamenti

Come precisato nel numero 3.3.1, lo Stato ha come compito imperativo di vigilare sul rispetto delle sue leggi. In questo ambito, l'autoregolazione non è assolutamente possibile. I mezzi raccomandati (segnatamente l'alternativa incentivazione – repressione) possono eventualmente essere oggetto di una discussione. Come segnalato nella parte generale del messaggio (cfr. n. 1.1.2.3), il presente disegno si prefigge di correggere le principali lacune riscontrate attualmente, puntando quindi essenzialmente su misure repressive (controlli e sanzioni), sforzandosi nel contempo di sviluppare alcune incentivazioni, pur nella consapevolezza che nella pratica sia un compito molto più difficile.

Per di più il disegno prevede la possibilità di associare le cerchie economiche interessate (i partner sociali) a determinate misure proposte, pur lasciando la scelta della decisione finale ai Cantoni.

L'intervento dello Stato nell'ambito del presente progetto si concretizza nell'emana-zione di una nuova legge (LLN) e nella modifica di leggi in vigore (LAVS, LAINF, LStr, LADI). Nel primo capitolo del presente messaggio (n. 1.2.2.4.1) abbiamo spiegato i motivi per cui è stato necessario elaborare una nuova legge federale. A questo proposito, possiamo ricordare che il ricorso al diritto federale permette di fissare uno standard minimo a livello cantonale in materia di lotta contro il lavoro nero, contribuendo in tal modo al mantenimento di una certa uguaglianza di tratta-

mento tra imprese situate in diversi Cantoni, evitando situazione di concorrenza sleale. D'altra parte, il fatto di creare una nuova legge migliora la leggibilità del sistema elaborato evitando che quest'ultimo sia disperso in una moltitudine di atti normativi (numerose leggi federali e cantonali nonché contratti collettivi di lavoro).

3.3.5 Aspetti pratici dell'esecuzione

La legge federale contro il lavoro nero consente di migliorare il coordinamento della lotta contro il lavoro nero sia mediante i provvedimenti che propone di adottare sia mediante la definizione data del lavoro nero, poiché quest'ultima rinvia alle altre leggi federali di riferimento. A questo proposito, svolge il ruolo di una legge quadro.

I provvedimenti proposti sono volti a semplificare la procedura amministrativa (agevolazioni amministrative nelle assicurazioni sociali) e a migliorare l'efficacia nell'adempimento dei compiti da parte delle autorità cantonali (servizi cantonali e commissioni di controllo, scambio di dati amministrativi e comunicazione dei risultati dei controlli dei datori di lavoro).

Inoltre, il disegno federale di lotta contro il lavoro nero si sforza di proporre misure pragmatiche. Gli strumenti di controllo raccomandati, che costituiscono uno dei punti centrali del disegno, ad esempio si ispirano ampiamente a progetti pilota, come la commissione quadripartita vodese (Stato di Vaud, partner sociali e INSAI) nel settore della costruzione (edilizia e genio civile, rami accessori dell'edilizia) il cui funzionamento produce attualmente risultati molto incoraggianti. Va notato che occorrerà provvedere affinché i controlli siano coordinati in modo da disturbare il meno possibile le imprese nell'andamento dei loro affari.

Nella misura in cui propone anche modifiche di leggi vigenti, il disegno federale di lotta contro il lavoro nero tiene conto del calendario legislativo (nuova legge sugli stranieri [LStr] e revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione [LADI]). Ci si aspetta inoltre che il disegno produca determinate sinergie tra il livello cantonale (progetti pilota) e il livello federale (sostegno politico, legale e in una certa misura finanziario fornito dal Progetto federale di lotta contro il lavoro nero).

Si prevede di affiancare l'entrata in vigore dei nuovi provvedimenti con un'attività d'informazione che dovrà essere concepita in funzione dei diversi gruppi destinatari (tra gli altri, le imprese – in particolare le PMI -, i lavoratori, le economie private).

4 Programma di legislatura

Il disegno non è menzionato nel programma di legislatura 1999-2003. In effetti, al momento della redazione di tale programma, non avevamo ancora deciso in merito all'opportunità e al tipo di provvedimenti da adottare in materia di lotta contro il lavoro nero: la problematica era allo stadio delle prime analisi (cfr. n. 1.1.2.1). Tali lavori, e quelli successivi, hanno evidenziato la necessità di un intervento a livello federale. Il disegno di legge è stato integrato nel rapporto del nostro Consiglio sui punti principali della gestione amministrativa nel 2000 e figura negli obiettivi 2001 del Dipartimento federale dell'economia.

5 Relazione con il diritto europeo

Il diritto europeo non prevede disposizioni normative relative alla lotta contro il lavoro nero.

Il problema è stato tuttavia affrontato a diverse riprese in seno alla Comunità europea, ma soprattutto in materia d'immigrazione. In un Comunicato della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione, si considera che l'elaborazione di una tale politica e un'armonizzazione delle pratiche nazionali consentirebbero di lottare più efficacemente contro il lavoro nero³².

Nell'ambito delle assicurazioni sociali, il Consiglio ha emanato una Risoluzione che invita gli Stati membri a occuparsi del problema del lavoro nero che ha effettivi negativi sui sistemi di protezione sociale³³.

Si può quindi affermare che i provvedimenti proposti nel disegno di legge allegato non sono contrari ad alcuna disposizione comunitaria e d'altronde ad alcun impegno della Svizzera a livello internazionale. Al contrario, il rafforzamento della lotta contro il lavoro nero corrisponde a un obiettivo ampiamente condiviso dall'UE.

6 Basi giuridiche

6.1 Costituzionalità e conformità alle leggi

Le disposizioni del disegno si fondano sull'articolo 110 capoverso 1 lettere a, b e d della Costituzione federale³⁴.

6.2 Delega di competenze normative

Le nuove competenze normative conferite al nostro Consiglio sono elencate qui appresso. Si tratta in ogni caso di emanare disposizioni d'esecuzione.

Articoli della legge

L'articolo 7 capoverso 2 incarica il Consiglio federale di stabilire i requisiti in materia di formazione e di esperienza professionale nonché in materia di formazione permanente degli ispettori e dei membri delle commissioni paritetiche incaricate di svolgere i controlli.

L'articolo 17 conferisce al Consiglio federale il compito di disciplinare la procedura che le diverse autorità interessate devono seguire in materia di comunicazione dei risultati dei controlli svolti.

³² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione del 22 novembre 2000, http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2000/com2000_0757it01.pdf

³³ Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 2 dicembre 1996 sul ruolo dei sistemi di previdenza sociale nella lotta alla disoccupazione in: GU n. C 386 del 20/12/1996 p. 0003 - 0005

³⁴ RS 101

L'articolo 20 autorizza il Consiglio federale a disciplinare la ripartizione delle spese tra la Confederazione e i Cantoni, precisando che la parte della Confederazione non può eccedere il 30 per cento delle spese che restano a carico del Cantone, nonché la parte che la Confederazione può porre a carico del fondo dell'AVS, al fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione, all'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (INSAI) e alla cassa suppletiva LAINF.

Modifica del diritto vigente

Gli articoli 14 capoverso 6 LAVS e 93 capoverso 7 LAINF conferiscono al Consiglio federale la competenza di introdurre agevolazioni procedurali nella riscossione dei contributi. La competenza normativa è limitata alle prescrizioni di procedura e non ha ripercussioni sui diritti e gli obblighi degli affiliati.

L'articolo 14^{bis} capoverso 3 LAVS conferisce al Consiglio federale la facoltà di stabilire la quota che le Casse di compensazione possono trattenere per coprire le spese.

Indice

Compendio	3244
1 Parte generale	3246
1.1 Contesto	3246
1.1.1 Problematica del lavoro nero	3246
1.1.2 Lotta contro il lavoro nero	3247
1.1.2.1 Genesi del disegno federale di lotta contro il lavoro nero	3247
1.1.2.2 Procedura di consultazione	3248
1.1.2.3 Scelta: sensibilizzazione - incentivazione - repressione	3249
1.2 Linee generali del progetto	3250
1.2.1 Agevolazioni amministrative nelle assicurazioni sociali	3251
1.2.1.1 Punto della situazione	3251
1.2.1.2 Disciplina nelle singole assicurazioni sociali	3252
1.2.1.2.1 AVS/AI/IPG	3252
1.2.1.2.2 Assicurazione contro la disoccupazione	3252
1.2.1.2.3 Assicurazione infortuni	3252
1.2.1.2.4 Previdenza professionale	3253
1.2.1.2.5 Sintesi	3254
1.2.1.3 Risultati della procedura di consultazione	3254
1.2.1.4 Modelli per un'agevolazione del lavoro amministrativo dei datori di lavoro previsti nell'ambito della LLN	3255
1.2.1.4.1 In generale	3255
1.2.1.4.2 Variante Fatturazione	3255
1.2.1.4.3 Variante Pagamento anticipato	3256
1.2.1.5 Incentivi fiscali	3257
1.2.2 Maggiori competenze di controllo ai servizi cantonali o alle commissioni cantonali di controllo	3259
1.2.2.1 Problematica dei controlli nell'ambito della lotta contro il lavoro nero	3259
1.2.2.2 Punto della situazione	3259
1.2.2.2.1 A livello nazionale	3259
1.2.2.2.2 Situazione in alcuni Cantoni	3260
1.2.2.3 Avamprogetto	3261
1.2.2.3.1 Maggiori competenze di controllo	3261
1.2.2.3.2 Rinuncia all'istituzione di un diritto d'azione legale	3262
1.2.2.3.3 Qualifica del lavoro pseudo-indipendente come lavoro nero	3263
1.2.2.4 Legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (Legge federale contro il lavoro nero, LFN): risultati della procedura di consultazione e disegno	3266
1.2.2.4.1 Necessità di una nuova legge	3266
1.2.2.4.2 I punti essenziali del disegno di legge	3266

1.2.3	Messa in rete dei dati amministrativi e obbligo di comunicazione dei risultati dei controlli dei datori di lavoro	3268
1.2.3.1	Messa in rete dei dati amministrativi	3268
1.2.3.1.1	Punto della situazione	3268
1.2.3.1.2	Problemi posti dalla messa in rete dell'insieme dei dati amministrativi	3269
1.2.3.1.3	Avamprogetto: messa in rete limitata dei dati dell'AVS e dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD)	3271
1.2.3.1.4	Risultati della procedura di consultazione	3271
1.2.3.1.5	Provvedimenti proposti nell'ambito della legge federale contro il lavoro nero (LLN)	3272
1.2.3.2	Obbligo di comunicazione dei risultati dei controlli dei datori di lavoro	3272
1.2.3.2.1	Punto della situazione	3272
1.2.3.2.2	Avamprogetto	3273
1.2.3.2.3	Risultati della procedura di consultazione	3274
1.2.3.2.4	Provvedimenti proposti nell'ambito della LLN	3274
1.2.4	Inasprimento delle sanzioni	3274
1.2.4.1	Esclusione dagli appalti pubblici	3275
1.2.4.1.1	Situazione iniziale	3275
1.2.4.1.2	Avamprogetto	3276
1.2.4.1.3	Risultati della procedura di consultazione	3276
1.2.4.1.4	Nuova sanzione nell'ambito della LLN	3276
1.2.4.2	Manodopera straniera	3277
1.2.4.2.1	Situazione iniziale	3277
1.2.4.2.2	Nuove disposizioni penali e sanzioni nella LStr	3279
1.2.4.2.3	Procedura ulteriore	3280
1.2.4.3	Assicurazioni sociali	3280
1.2.4.3.1	Situazione	3280
1.2.4.3.2	Nuove sanzioni	3283
1.3	Stralcio di interventi parlamentari	3284
2	Parte speciale	3284
2.1	Commento delle disposizioni	3284
2.2	Modifica del diritto vigente	3295
2.2.1	Modifica della legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)	3295
2.2.2	Modifica della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF)	3296
2.2.3	Modifica della legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)	3296
3	Ripercussioni	3296
3.1	Ripercussioni sulle finanze e sull'effettivo del personale	3296
3.1.1	Confederazione	3296
3.1.2	Cantoni e Comuni	3297

3.1.3 Assicurazioni sociali e affiliati	3298
3.2 Ripercussioni sull'informatica	3299
3.3 Ripercussioni economiche	3299
3.3.1 Necessità e possibilità di un intervento dello Stato	3299
3.3.2 Conseguenze per le diverse categorie di operatori della vita economica e sociale	3299
3.3.3 Ripercussioni per l'economia nel suo insieme	3300
3.3.4 Disciplinamenti alternativi	3301
3.3.5 Aspetti pratici dell'esecuzione	3302
4 Programma di legislatura	3302
5 Relazione con il diritto europeo	3303
6 Basi giuridiche	3303
6.1 Costituzionalità e conformità alle leggi	3303
6.2 Delega di competenze normative	3303
Legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (Disegno)	3308