

12.039

**Messaggio  
concernente la legge federale sull'adeguamento  
delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone**

del 2 marzo 2012

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sull'adeguamento delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone.

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

2 marzo 2012

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*La vigente legislazione sulle misure collaterali alla libera circolazione delle persone presenta alcune lacune che vanno colmate. L'introduzione di misure volte a combattere la pseudo-indipendenza di prestatori di servizi esteri e a fornire le basi per sanzionare sia i datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera, infrangono le disposizioni sui salari minimi prescritte nei contratti normali di lavoro, sia le infrazioni ai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata, renderà ancora più efficiente l'attuazione delle misure collaterali.*

### Situazione iniziale

*Le misure collaterali alla libera circolazione delle persone sono entrate in vigore il 1° giugno 2004. Da allora sono state rafforzate e la loro esecuzione è stata più volte ottimizzata mediante diversi provvedimenti. Nell'ambito di queste misure si osserva il mercato del lavoro e si controllano le condizioni di lavoro per poter prendere i provvedimenti necessari in caso di eventuali abusi.*

*L'esperienza di sette anni d'esecuzione delle misure collaterali ne ha dimostrato l'efficacia nel proteggere i lavoratori svizzeri ed esteri contro l'offerta abusiva di salari inferiori a quelli usuali e le infrazioni alle condizioni lavorative. Queste misure garantiscono inoltre che i prestatori di servizi svizzeri ed esteri siano soggetti alle stesse condizioni di concorrenza e che l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) tra la Svizzera e l'Unione europea sia accettato dalla popolazione.*

*Sono tuttavia emerse alcune lacune nella legislazione in vigore.*

### Contenuto del disegno

*Il Consiglio federale propone di sancire nella legge le seguenti misure:*

- lotta contro il fenomeno della pseudo-indipendenza di prestatori di servizi esteri attraverso l'introduzione di un obbligo di documentazione e la creazione di nuove disposizioni sanzionatorie;*
- introduzione della possibilità di sanzionare i datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera, infrangono le disposizioni sui salari minimi prescritte nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni;*
- introduzione della possibilità di sanzionare le aziende che non si attengono a un divieto di offrire servizi passato in giudicato;*
- istituzione di una base legale per la trasmissione delle sanzioni cantonali passate in giudicato alle commissioni paritetiche competenti;*

- 
- *introduzione della possibilità di sanzionare le infrazioni ai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale, ai sensi dell'articolo 1a della legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro, attraverso il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale alle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro in materia di sanzioni e di addossamento dei costi dei controlli.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>3018</b>
<b>1 Punti essenziali del progetto</b>	<b>3022</b>
1.1 Situazione iniziale	3022
1.1.1 Accordo sulla libera circolazione delle persone	3022
1.1.2 Misure collaterali alla libera circolazione delle persone	3022
1.1.3 Ultimi sviluppi nel settore delle misure collaterali	3024
1.1.3.1 Problematica della pseudo-indipendenza	3025
1.1.3.2 Nessuna possibilità di sanzione in caso di infrazioni ai contratti normali di lavoro che prevedono salari minimi vincolanti	3026
1.1.3.3 Nessuna possibilità di sanzione in caso infrazioni ai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata	3027
1.2 Nuova regolamentazione proposta	3028
1.2.1 Misure per combattere la pseudo-indipendenza di prestatori di servizi esteri	3028
1.2.2 Sanzioni in caso di infrazioni ai contratti normali di lavoro che stabiliscono salari minimi vincolanti	3030
1.2.3 Possibilità di sanzionamento per le aziende che non si attengono a un divieto di offrire servizi passato in giudicato	3030
1.2.4 Istituzione di una base legale per la trasmissione delle sanzioni cantonali passate in giudicato alle commissioni paritetiche competenti	3031
1.2.5 Sanzioni in caso di infrazioni ai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata	3031
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	3033
1.3.1 Misure volte a combattere la pseudo-indipendenza	3033
1.3.2 Sanzioni in caso di infrazioni alle disposizioni sui salari minimi vincolanti prescritte nei contratti normali di lavoro	3035
1.3.3 Possibilità di sanzionamento per le aziende che non si attengono a un divieto di prestare servizi passato in giudicato	3035
1.3.4 Istituzione di una base legale per la trasmissione delle sanzioni cantonali passate in giudicato alle commissioni paritetiche competenti	3036
1.3.5 Sanzioni in caso di infrazioni ai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata	3036
1.3.6 Risultati della procedura di consultazione	3036
1.3.6.1 Misure volte a combattere la pseudo-indipendenza	3036
1.3.6.2 Sanzioni in caso di infrazioni ai contratti normali di lavoro che stabiliscono salari minimi vincolanti	3037
1.3.6.3 Sanzioni in caso di infrazioni ai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata	3037
1.3.6.4 Altri risultati	3037
1.4 Attuazione	3038

<b>2</b>	<b>Commento ai singoli articoli</b>	<b>3039</b>
2.1	Legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro	3039
2.2	Legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera	3039
<b>3</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>3044</b>
3.1	Per la Confederazione	3044
3.2	Per i Cantoni e i Comuni	3045
3.3	Per l'economia	3045
<b>4</b>	<b>Programma di legislatura e piano finanziario</b>	<b>3045</b>
<b>5</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>3046</b>
5.1	Costituzionalità e legalità	3046
5.2	Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera	3046
5.3	Forma dell'atto	3046
	<b>Legge federale sull'adeguamento delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone (Disegno)</b>	<b>3047</b>

# Messaggio

## **1 Puntii essenziali del progetto**

### **1.1 Situazione iniziale**

Il 21 giugno 1999 la Svizzera e l'Unione europea (UE) e i suoi Stati membri hanno firmato sette accordi settoriali, fra cui anche l'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC)<sup>1</sup>. Tale Accordo è stato approvato dal popolo nel 2000 ed è entrato in vigore il 1° giugno 2002. L'estensione dell'Accordo ai dieci Stati<sup>2</sup> che hanno aderito all'UE nel 2004 è stata approvata dal popolo nel 2005 ed è entrata in vigore il 1° aprile 2006. L'estensione alla Bulgaria e alla Romania, entrate a far parte dell'UE nel 2007, è stata approvata dal popolo nel 2009 ed è entrata in vigore il 1° giugno 2009.

#### **1.1.1 Accordo sulla libera circolazione delle persone**

L'ALC ha introdotto progressivamente le norme fondamentali relative alla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea così come vengono applicate nell'UE. Ai cittadini svizzeri e degli Stati dell'UE viene in tal modo concesso il diritto di scegliere liberamente il loro luogo di lavoro e di residenza nel territorio delle Parti contraenti. Ma per ottenere questo diritto essi devono possedere un contratto di lavoro valido o svolgere un'attività lucrativa indipendente oppure – se non esercitano un'attività lucrativa – disporre di mezzi finanziari sufficienti per sopperire alle proprie necessità e avere stipulato un'assicurazione malattie. La libera circolazione delle persone è inoltre completata dal sistema di riconoscimento reciproco dei diplomi professionali e dal coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale.

L'ALC prevede anche una liberalizzazione limitata delle prestazioni di servizi rivolti alle persone sul piano transfrontaliero. I lavoratori distaccati e i prestatori di servizi indipendenti sono autorizzati a recarsi in uno Stato contraente e a offrirvi i propri servizi per un periodo fino a 90 giorni lavorativi per anno civile. A queste persone e alle persone che possono offrire servizi nel contesto di un particolare accordo sulla prestazione di servizi tra la Svizzera e l'UE (ad es. nel settore degli appalti pubblici) l'ALC accorda un diritto di ingresso e di soggiorno per tutta la durata dell'attività.

#### **1.1.2 Misure collaterali alla libera circolazione delle persone**

In seguito alla graduale introduzione della libera circolazione delle persone con l'UE, il 1° giugno 2004 è stato abolito il controllo preventivo del rispetto delle condizioni salariali e lavorative usuali quale requisito per l'ottenimento di un'auto-

<sup>1</sup> RS 0.142.112.681

<sup>2</sup> Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria

rizzazione. Considerato che in Svizzera il livello dei salari è più elevato che nell'UE, vi è il rischio che la libera circolazione delle persone provochi una pressione sui salari. Al fine di compensare i controlli preventivi e sistematici del mercato del lavoro, sono state introdotte misure collaterali atte a contrastare le infrazioni alle condizioni salariali e lavorative usuali in Svizzera. Qualora si riscontrino un'offerta di salari inferiori a quelli usuali, vengono prese misure a livello individuale, come le sanzioni contro i datori di lavoro esteri inadempienti, o a livello collettivo, come il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale ai contratti collettivi di lavoro o l'adozione di contratti normali di lavoro con salari minimi vincolanti.

Le misure collaterali sono entrate in vigore il 1° giugno 2004, parallelamente alla seconda fase della libera circolazione delle persone.

In sostanza, comprendono le regolamentazioni seguenti:

- La legge federale dell'8 ottobre 1999<sup>3</sup> sui lavoratori distaccati in Svizzera (LDist) obbliga i datori di lavoro esteri che distaccano lavoratori in Svizzera nell'ambito di una prestazione di servizi transfrontaliera a rispettare le condizioni lavorative e salariali minime prescritte nelle leggi federali, nei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale e nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni (CO)<sup>4</sup>.
- Qualora vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali, le disposizioni di un contratto collettivo di lavoro in materia di salari minimi, durata del lavoro e controlli paritetici possono essere più facilmente dichiarate di obbligatorietà generale ai sensi dell'articolo 1a della legge federale del 28 settembre 1956<sup>5</sup> concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL). Questa misura vale sia per le aziende svizzere sia per le aziende che distaccano lavoratori.
- Qualora in un ramo vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali e non esista un contratto collettivo di lavoro, possono essere stabiliti contratti normali di lavoro che prevedano salari minimi vincolanti conformemente all'articolo 360a CO. Questa misura vale per tutte le aziende del ramo interessato.

Con l'estensione dell'ALC ai dieci Stati che nel 2004 hanno aderito all'UE, dal 1° aprile 2006 l'efficacia e l'esecuzione delle misure collaterali sono state rafforzate. Dal 1° gennaio 2010 l'esecuzione delle misure collaterali è stata ulteriormente ottimizzata in seguito all'estensione dell'ALC a Romania e Bulgaria. Il rafforzamento e l'ottimizzazione delle misure collaterali implicavano diversi provvedimenti: l'obbligo per i Cantoni di impiegare un numero sufficiente di ispettori del mercato del lavoro, l'inasprimento delle sanzioni, l'obbligo per i prestatori di servizi indipendenti di fornire la prova della loro attività lucrativa indipendente, l'estensione ai prestatori di servizi esteri delle disposizioni contenute nei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale (in particolare l'obbligo di depositare una cauzione o di contribuire ai costi d'esecuzione) e la definizione in sede di ordinanza di un numero vincolante di controlli (27 000) da eseguire a cadenza annuale.

3 RS 823.20

4 RS 220

5 RS 221.215.311

L'attuazione delle misure collaterali è stata affidata a diversi attori. In ambito esecutivo vige un dualismo tra i rami regolati da un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale e i rami che non dispongono di un tale contratto.

Le commissioni tripartite istituite nei Cantoni e a livello federale tengono sotto osservazione l'evoluzione generale del mercato del lavoro, analizzano i casi sospetti di salari inferiori a quelli usuali e, qualora constatino offerte ripetute e abusive di salari inferiori a quelli usuali ai sensi dell'articolo 360a capoverso 1 CO, propongono adeguate misure alle autorità cantonali competenti. Dapprima, di norma, ricercano un'intesa diretta con i datori di lavoro interessati (cosiddetta procedura di conciliazione o d'intesa, art. 360b cpv. 3 CO). Spetterà alle commissioni tripartite giudicare se si è in presenza di offerte abusive e ripetute di salari inferiori a quelli usuali. Le commissioni tripartite sono inoltre incaricate di controllare che siano rispettate le disposizioni sui salari minimi di un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO. Le commissioni tripartite non hanno alcuna competenza in materia di sanzioni nei confronti di datori di lavoro esteri inadempienti, ma sono tenute a notificare alle autorità cantonali competenti, a scopo di sanzionamento, le infrazioni constatate.

Nei rami in cui vige un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale, il controllo del rispetto delle disposizioni del contratto collettivo di lavoro spetta alle commissioni paritetiche incaricate dell'esecuzione del contratto. La LDist affida loro anche il controllo del rispetto del contratto collettivo di lavoro da parte delle aziende che distaccano lavoratori. Se constatazioni infrazioni al contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale, questi organi di controllo sono tenuti, conformemente alla LDist, a notificarle alle autorità cantonali competenti in materia di sanzioni.

### **1.1.3 Ultimi sviluppi nel settore delle misure collaterali**

La Segreteria di Stato dell'economia (SECO), quale autorità federale competente, pubblica ogni anno un rapporto sull'attuazione delle misure collaterali e mantiene un dialogo costante con le parti sociali, che rivestono un ruolo importante nell'esecuzione di tali misure.

L'ultimo rapporto della SECO, pubblicato il 3 maggio 2011<sup>6</sup>, fornisce un quadro dettagliato sulla portata dell'attività di controllo svolta dagli organi d'esecuzione, dei casi di presunte infrazioni e offerte di salari inferiori a quelli usuali e delle conseguenti sanzioni comminate nel 2010 (anno considerato). I risultati del rapporto indicano che i controlli riguardanti lavoratori distaccati e lavoratori indipendenti soggetti all'obbligo di notifica nonché persone impiegate presso imprese svizzere si sono intensificati. Gli organi di controllo hanno persino superato l'obiettivo che prevedeva la verifica del 50 per cento di tutti i lavoratori distaccati. I casi individuati di infrazioni e di offerte di salari inferiori a quelli usuali hanno dimostrato la necessità di proseguire i controlli anche in futuro. Le commissioni cantonali tripartite hanno notificato offerte di salari inferiori a quelli usuali per il 12 per cento delle aziende distaccanti e per il 6 per cento delle imprese svizzere (tra quelle controllate). Le commissioni paritetiche, incaricate di controllare il rispetto dei contratti collettivi

<sup>6</sup> [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Temi > Lavoro > Libera circolazione delle persone Svizzera-UE e misure di accompagnamento > Misure di accompagnamento



di lavoro di obbligatorietà generale, hanno notificato infrazioni ai salari obbligatori in circa un terzo dei casi.

Sia il rapporto della SECO del 3 maggio 2011 sia le esperienze fatte finora nell'attuazione delle misure collaterali dimostrano che tali misure consentono una sorveglianza efficace del mercato del lavoro. È però anche emerso che legislazione vigente presenta delle lacune, rilevate soprattutto dall'Unione svizzera delle arti e dei mestieri, dai sindacati, da alcuni Cantoni e da numerosi interventi parlamentari.

Con decisione del 6 luglio 2011, il nostro Collegio ha pertanto incaricato il Dipartimento federale dell'economia (DFE) di elaborare delle disposizioni legali volte a colmare le lacune presenti nella legislazione in materia. Il 23 settembre il nostro Collegio ha dato avvio alla procedura di consultazione concernente la legge sull'adeguamento delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, che si è conclusa il 31 dicembre 2011.

### **1.1.3.1 Problematica della pseudo-indipendenza**

I lavoratori indipendenti provenienti dall'estero che forniscono servizi in Svizzera non sottostanno alle condizioni salariali e lavorative minime applicabili in Svizzera e definite nella LDist non essendo lavoratori salariati. La LDist stabilisce tuttavia che i prestatori di servizi indipendenti devono dimostrare agli organi di controllo la loro attività lucrativa indipendente (art. 1 cpv. 2 LDist). Se non sono in grado di comprovare, sono considerati pseudo-indipendenti (anche detti falsi indipendenti).

La pseudo-indipendenza è utilizzata come espediente per eludere le norme di protezione del diritto del lavoro e del diritto delle assicurazioni sociali. Essa provoca inoltre distorsioni della concorrenza: i datori di lavoro che impiegano lavoratori salariati devono infatti far fronte a maggiori costi.

Già oggi, fondandosi sulla LDist, le commissioni tripartite (per i rami senza contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale) e le commissioni paritetiche (per i rami con contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale) controllano se un prestatore di servizi indipendente esercita effettivamente un'attività lucrativa indipendente. In seguito al moltiplicarsi dei casi di lavoratori pseudo-indipendenti individuati dagli organi d'esecuzione, il 1° gennaio 2011 la SECO ha emanato una direttiva<sup>7</sup>, destinata a tali organi, concernente la procedura di verifica dell'attività lucrativa indipendente. Questa direttiva facilita agli organi d'esecuzione il compito di individuare i casi di pseudo-indipendenza. La verifica dell'attività lucrativa indipendente dei prestatori di servizi esteri rappresenta una grande sfida per gli organi d'esecuzione. Essa è resa tanto più difficile dal fatto che spesso queste persone non hanno con sé i documenti che comprovino il loro statuto di indipendenti.

Per poter eseguire i controlli e individuare le infrazioni alle disposizioni vigenti è essenziale che i prestatori di servizi indipendenti collaborino fornendo le informazioni richieste. La legislazione in vigore, tuttavia, non obbliga queste persone ad avere con sé i documenti che dimostrino la loro attività lucrativa indipendente né prevede sanzioni efficaci nel caso di infrazione all'obbligo di fornire informazioni.

<sup>7</sup> [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Temi > Lavoro > Libera circolazione delle persone Svizzera-UE e misure di accompagnamento > Misure di accompagnamento > Distacco di lavoratori in Svizzera

Durante l'elaborazione della suddetta direttiva è inoltre emerso che le possibilità di sanzionamento esistenti nei confronti dei lavoratori pseudo-indipendenti sono lacunose e che la pertinente disposizione legale della LDist (art. 1 cpv. 2) non è abbastanza chiara.

L'Unione svizzera delle arti e dei mestieri, i sindacati e numerosi interventi parlamentari hanno sottolineato l'esigenza di prevedere altre misure, oltre alla direttiva della SECO, per poter combattere in modo efficace il fenomeno della pseudo-indipendenza. Nel dicembre 2010 la Direzione del lavoro della SECO ha pertanto istituito un gruppo di lavoro (qui di seguito denominato «Gruppo di lavoro pseudo-indipendenza»), composto di rappresentanti delle parti sociali e dei Cantoni, che ha analizzato la portata della problematica dei lavoratori pseudo-indipendenti e ha studiato le possibili modalità d'attuazione delle sanzioni e delle misure richieste per combattere questo fenomeno, vagliando inoltre la necessità di elaborare a tal fine nuove basi a livello di legge o di ordinanza.

La problematica della pseudo-indipendenza è sollevata anche da diversi interventi parlamentari che hanno chiesto di eliminare le lacune esistenti nella legislazione (mozione Carobbio Guscetti, 11.3364; mozione Gruppo PBD, 11.3525; mozione Estermann, 11.3604; mozione Lustenberger, 11.3703; mozione Hiltbold, 11.3704; mozione Moret, 11.3707).

### **1.1.3.2 Nessuna possibilità di sanzione in caso di infrazioni ai contratti normali di lavoro che prevedono salari minimi vincolanti**

Qualora in un ramo o in una professione vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali e non sussista un contratto collettivo di lavoro con disposizioni sui salari minimi al quale possa essere conferita obbligatorietà generale, l'autorità competente può stabilire un contratto normale di lavoro che preveda salari minimi vincolanti ai sensi dell'articolo 360a CO.

Conformemente all'articolo 2 LDist, i datori di lavoro che distaccano lavoratori in Svizzera devono rispettare i salari minimi prescritti nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO. In caso di inadempienza, possono essere sanzionati, conformemente alla LDist, con una multa sino a 5000 franchi oppure con il divieto di offrire i propri servizi per un periodo da uno a cinque anni. Se viola l'obbligo di informazione, ossia se fornisce scientemente informazioni false o si rifiuta di fornire informazioni oppure si oppone al controllo dell'autorità o lo impedisce in altro modo, il datore di lavoro può essere punito con una multa sino a 40 000 franchi. Se sistematicamente e per fine di lucro non garantisce ai suoi lavoratori le condizioni minime menzionate nell'articolo 2 LDist, il datore di lavoro può essere punito con una multa sino a un milione di franchi.

Per quanto riguarda i datori di lavoro svizzeri, in caso di infrazioni ai salari minimi vincolanti possono essere sanzionati soltanto i prestatori di personale, poiché, secondo l'articolo 360d capoverso 1 CO, un contratto normale di lavoro con salari minimi vincolanti si applica anche ai lavoratori interinali. Ai prestatori di personale che, violando ripetutamente o gravemente prescrizioni imperative in materia di protezione dei lavoratori, non rispettano le disposizioni imperative di un contratto normale di lavoro, viene revocata l'autorizzazione conformemente all'articolo 16

capoverso 1 della legge federale del 6 ottobre 1989<sup>8</sup> sul collocamento e il personale a prestito.

Non esistono invece basi legali per sanzionare gli altri datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera nei rami regolati da un contratto normale di lavoro a carattere obbligatorio, non rispettano i salari minimi vincolanti. Ciò mette in discussione l'efficacia dei contratti normali di lavoro con salari minimi vincolanti. L'articolo 360e CO prevede unicamente che le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori siano legittimate ad adire l'autorità giudiziaria per accertare se il datore di lavoro adempie il contratto normale di lavoro previsto nell'articolo 360a CO.

La problematica concernente l'impossibilità di imporre a livello statale i salari minimi vincolanti previsti nei contratti normali di lavoro è stata sollevata già da tempo da vari parlamentari (mozione Rechsteiner, 08.3611; interpellanza Pedrina, 09.4090; interrogazione Robbiani, 11.5225; mozione Pedrina, 11.3363; mozione Pelli, 11.3629), dai sindacati e dai Cantoni di Ginevra, del Ticino e del Vallese, i quali hanno chiesto che vengano presi opportuni provvedimenti.

### **1.1.3.3 Nessuna possibilità di sanzione in caso infrazioni ai contratti collettivi di lavoro di obbligatorieta generale agevolata**

La legge federale del 28 settembre 1956<sup>9</sup> concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL) disciplina le competenze e la procedura che permettono, su richiesta di tutte le parti contraenti, di estendere il campo d'applicazione di un contratto collettivo di lavoro ai datori di lavoro e ai lavoratori appartenenti al ramo economico o alla professione in questione e che non sono legati a questo contratto.

Insieme ad altre autorità e ad altri organi, le commissioni tripartite sono tenute a controllare il rispetto della LDist (art. 7 cpv. 1 e 2 LDist; cfr. anche art. 360b CO). Se constatano che vengono ripetutamente e abusivamente offerti salari e orari di lavoro diversi da quelli usuali per il luogo, il ramo o la professione, le commissioni tripartite possono chiedere, nell'ambito delle misure collaterali e con il consenso delle parti contraenti, che a un contratto collettivo di lavoro sia conferito il carattere obbligatorio generale tramite una procedura agevolata. Secondo il diritto vigente, può essere conferito il carattere obbligatorio generale alle disposizioni sulla retribuzione minima e la corrispondente durata del lavoro, nonché a quelle sui controlli paritetici (art. 1a LOCCL).

Le sanzioni previste nel contratto collettivo di lavoro, come ad esempio le pene convenzionali, non possono essere dichiarate di obbligatorieta generale tramite una procedura agevolata. Di conseguenza, le parti sociali hanno un margine di manovra limitato, il che fa sorgere dei dubbi sull'efficacia della dichiarazione di obbligatorieta generale agevolata.

<sup>8</sup> RS 823.11

<sup>9</sup> RS 221.215.311

## 1.2

### Nuova regolamentazione proposta

La nuova regolamentazione proposta, che dovrà essere attuata nell'ambito della revisione e del completamento di diversi atti normativi, riguarda i seguenti ambiti:

- lotta contro il fenomeno della pseudo-indipendenza di prestatori di servizi esteri;
- possibilità di sanzionare i datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera, infrangono le disposizioni sui salari minimi prescritte nei contratti normali di lavoro;
- possibilità di sanzionare le aziende che non si attengono a un divieto di offrire servizi passato in giudicato;
- istituzione di una base legale per la trasmissione delle sanzioni cantonali passate in giudicato alle commissioni paritetiche competenti;
- possibilità di sanzionare le infrazioni ai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata.

### 1.2.1

#### Misure per combattere la pseudo-indipendenza di prestatori di servizi esteri

Il disegno di legge in oggetto conferma il diritto vigente secondo cui la definizione di «lavoratore» è quella retta dal diritto svizzero<sup>10</sup> e la prova dell'attività indipendente dev'essere fornita agli organi di controllo su richiesta. Per motivi di chiarezza, la nuova regolamentazione stabilisce che anche la definizione di attività lucrativa indipendente è retta dal diritto svizzero. Ora viene sancito l'obbligo per i prestatori di servizi indipendenti di presentare i documenti richiesti affinché, in caso di controllo sul posto, siano tenuti a fornire i documenti che comprovano il loro statuto. Le esperienze fatte dagli organi d'esecuzione della LDist hanno dimostrato che accertare lo statuto di indipendente di una persona è più difficile se non è possibile esaminare direttamente sul posto determinati documenti che dovrebbero confermare il carattere indipendente dell'attività. Il fatto di specificare questi documenti nella legge consente di agevolare l'esecuzione.

Oltre all'obbligo, per i lavoratori indipendenti, di presentare i documenti necessari, il disegno di legge prevede i provvedimenti che possono essere adottati in caso di infrazione a tale obbligo. L'infrazione all'obbligo di documentazione è punita con una sanzione amministrativa. Gli organi d'esecuzione hanno inoltre la facoltà di ordinare che la persona in questione interrompa la propria attività lavorativa se, anche entro il termine supplementare impartito, non adempie il suo obbligo di documentazione impedendo in tal modo di verificare se svolge un'attività lucrativa indipendente. Entro il termine prescritto devono essere presentati all'organo d'esecuzione competente i documenti previsti dalla legge o documenti equivalenti. In caso contrario, può essere ordinata un'interruzione dell'attività finché la persona che dichiara di svolgere un'attività lucrativa indipendente non assolva il suo obbligo. Qualora non sia in grado di soddisfare questa richiesta, vi sono fondati motivi per presumere che ci si trovi in presenza di un caso di pseudo-indipendenza. L'inter-

<sup>10</sup> Cfr. spiegazioni al numero 276.134 lettera B del messaggio del 23 giu. 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, FF 1999 5092.

ruzione dell'attività è ritenuta efficace e utile nel far rispettare l'obbligo di presentare i documenti richiesti e, in ultima analisi, nel garantire la verifica dello statuto di una persona. Soprattutto nel caso di impieghi di breve durata in Svizzera, si può così evitare che, al termine dell'impiego, il lavoratore rientri nel proprio Paese d'origine senza aver dimostrato il proprio statuto di indipendente. Gli organi d'esecuzione hanno constatato che, diversamente dalle aziende che distaccano lavoratori, i prestatori di servizi indipendenti rispondono raramente alla richiesta a posteriori di presentare i documenti necessari a dimostrare il loro statuto di indipendenti.

Il disegno prevede inoltre la possibilità di ordinare l'interruzione dell'attività nei casi in cui viene accertata la pseudo-indipendenza di un lavoratore di cui non si conosce però il datore di lavoro. Si intende così fare in modo che il datore di lavoro manifesti la sua identità e possa quindi rendere conto del proprio operato in caso di infrazione alle condizioni salariali e lavorative minime.

L'accertamento della legittimità dell'attività lucrativa indipendente è un compito complesso. Data la molteplicità di situazioni riscontrabili nel mondo economico, occorre sempre valutare lo statuto del lavoratore tenendo conto di tutte le circostanze del caso specifico. Il fenomeno della pseudo-indipendenza si distingue per la compresenza di caratteristiche dell'attività lucrativa dipendente e indipendente. Lo statuto del lavoratore va stabilito determinando quali di queste caratteristiche prevalgono nel caso concreto. Può quindi succedere che, nonostante la persona controllata presenti i documenti richiesti e nonostante gli accertamenti eseguiti sul posto, gli organi d'esecuzione non siano comunque in grado di valutare definitivamente se si trovano di fronte a un caso di pseudo-indipendenza. Il disegno di legge tiene conto di questa realtà precisando le condizioni nelle quali gli organi d'esecuzione possono esigere documenti supplementari. Tali condizioni sono date quando, una volta vagliati i documenti di cui all'articolo 1a capoverso 2 del disegno di legge o documenti equivalenti e dopo aver fatto le necessarie osservazioni sul posto, gli organi di controllo dubitano dell'effettivo carattere indipendente dell'attività lucrativa svolta dalla persona in questione. In questi casi, gli organi d'esecuzione devono poter contattare la persona controllata e in un secondo tempo anche il rispettivo mandante o committente, al fine di ottenere le informazioni supplementari atte ad accertare lo statuto della persona e il suo rapporto di lavoro. Nel disegno di legge viene inoltre sancito espressamente l'obbligo per tutti gli interessati di fornire le informazioni richieste. Gli esempi pratici hanno infatti dimostrato che, in casi dubbi, lo statuto di una persona può spesso essere stabilito con certezza soltanto grazie alle informazioni supplementari fornite dalle parti contraenti. I documenti supplementari che possono essere richiesti sono in particolare quelli menzionati nella direttiva della SECO concernente la procedura di verifica dell'attività lucrativa indipendente di prestatori di servizi esteri (cfr. n. 1.1.3.1). Nel richiedere i documenti supplementari, gli organi d'esecuzione devono tuttavia assicurarsi che l'onere a carico della persona controllata sia comunque ragionevole.

Oltre alla possibilità di infliggere una multa in caso di infrazione all'obbligo di presentare i documenti richiesti e di imporre l'obbligo di documentazione ordinando l'interruzione dell'attività lavorativa, si devono anche poter applicare le sanzioni già previste nella LDist (art. 9 e 12 LDist). Queste sanzioni si sono dimostrate opportune ed efficaci nel quadro dell'esecuzione della LDist.

### **1.2.2 Sanzioni in caso di infrazioni ai contratti normali di lavoro che stabiliscono salari minimi vincolanti**

La LDist in vigore sancisce l'obbligo per i datori di lavoro esteri che distaccano lavoratori in Svizzera di rispettare i salari minimi stabiliti nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO e prevede apposite possibilità di controllo e di sanzionamento. In base al CO, i datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera sono dunque tenuti a rispettare questi salari minimi. Non è invece contemplata la possibilità di imporre sanzioni di diritto pubblico. La LDist dovrà quindi disciplinare il controllo e le sanzioni applicabili ai datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera e violano le disposizioni sui salari minimi prescritte nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO. Di conseguenza, le disposizioni della LDist in materia di controllo e di sanzioni dovranno essere estese anche ai datori di lavoro svizzeri e si dovrà adeguare il titolo della legge.

Per iscrivere nella legge la possibilità di sanzionamento, l'attuale articolo 9 capoverso 2 LDist, che disciplina le sanzioni di diritto pubblico applicabili ai datori di lavoro inadempienti che distaccano lavoratori in Svizzera, è completato con una nuova lettera. Quest'ultima stabilisce che l'autorità competente può infliggere una multa sino a 5000 franchi ai datori di lavoro che violano le disposizioni sui salari minimi prescritte nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO. Viene così colmata una lacuna nella legislazione a causa della quale le autorità cantonali non sono in grado di sanzionare i datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera, infrangono le disposizioni sui salari minimi prescritte nei contratti normali di lavoro. Questa possibilità di sanzionamento consente di garantire il pari trattamento dei datori di lavoro svizzeri ed esteri. Finora, infatti, soltanto i datori di lavoro esteri potevano essere sanzionati in base alla LDist, mentre quelli svizzeri non erano soggetti ad alcuna sanzione. È inoltre previsto di istituire una nuova fattispecie in base alla quale sono punibili penalmente i datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera, violano sistematicamente e per fine di lucro le disposizioni sui salari minimi prescritte in contratti normali di lavoro obbligatori.

### **1.2.3 Possibilità di sanzionamento per le aziende che non si attengono a un divieto di offrire servizi passato in giudicato**

Nell'ambito della procedura di consultazione, un Cantone ha posto l'accento su un'ulteriore lacuna legislativa in relazione alle misure collaterali, rilevando che la legislazione attuale non contempla la possibilità di sanzionare i prestatori di servizi che non si attengono a un divieto di offrire servizi deciso in base alla LDist e passato in giudicato.

La LDist prevede la possibilità di sanzionare con un divieto di offrire i propri servizi in Svizzera per un periodo da uno a cinque anni le infrazioni che non siano di lieve entità alle condizioni salariali e lavorative minime da parte dei datori di lavoro esteri che distaccano lavoratori in Svizzera, il mancato pagamento di multe passate in giudicato e le infrazioni all'obbligo di informazione. Ciò nonostante gli organi di controllo della LDist riscontrano regolarmente casi di aziende che, nonostante un

divieto di offrire servizi passato in giudicato, continuano a svolgere la loro attività in Svizzera.

Per risolvere questa problematica il nostro Collegio propone una nuova norma penale che consente di punire con una multa sino a 40 000 franchi chiunque non si attenga a un divieto di offrire servizi passato in giudicato.

#### **1.2.4 Istituzione di una base legale per la trasmissione delle sanzioni cantonali passate in giudicato alle commissioni paritetiche competenti**

L'esecuzione della LDist è caratterizzata da un dualismo tra i rami regolati da un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale e i rami che non dispongono di un tale contratto. Nei rami dotati di contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale spetta alle commissioni paritetiche controllare che siano rispettate le condizioni salariali e lavorative minime da parte dei datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera.

Se nel corso dei loro controlli rilevano un'infrazione, le commissioni paritetiche, in base all'articolo 9 capoverso 1 LDist, sono tenute a notificarla all'autorità cantonale competente. L'autorità cantonale può in seguito pronunciare una sanzione conformemente alla LDist. Mentre finora non era previsto che le autorità cantonali fornissero alle commissioni paritetiche un riscontro sulle sanzioni pronunciate per le infrazioni rilevate da queste ultime, in futuro l'autorità cantonale dovrà trasmettere una copia della sua decisione alla commissione paritetica competente.

#### **1.2.5 Sanzioni in caso di infrazioni ai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata**

La disposizione concernente il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale è completata in modo tale che le sanzioni previste nei contratti collettivi di lavoro possano ora essere più facilmente dichiarate di obbligatorietà generale. Se vengono accertate infrazioni ai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata, le commissioni paritetiche possono infliggere una pena convenzionale sia alle aziende con sede in Svizzera sia a quelle estere che distaccano lavoratori in Svizzera. Secondo l'articolo 2 capoverso 2<sup>quater</sup> LDist la possibilità, prevista in un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale agevolata, di infliggere una pena convenzionale vale anche per le aziende estere che distaccano lavoratori in Svizzera. Le pene convenzionali possono essere inflitte anche ai lavoratori inadempienti. Fondandosi su un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale agevolata, si possono immaginare anche altre sanzioni quali un'ammonizione, ma non la chiusura di un cantiere o il divieto di lavorare. Provvedimenti di quest'ultimo genere non sono ammessi nemmeno nel caso di un conferimento «ordinario» dell'obbligatorietà generale secondo l'articolo 1 LOCCL.

Nel caso in cui il contratto collettivo di lavoro preveda la possibilità di addossare i costi dei controlli alle aziende inadempienti, alle pertinenti disposizioni potrà ora essere conferito il carattere obbligatorio generale agevolato. Sebbene, in linea di massima, si possa partire dal presupposto che i costi dei controlli siano implicitamente contemplati nelle disposizioni relative ai controlli paritetici, occorre esplici-

tarlo a fini di chiarezza e di una maggiore certezza del diritto. Poiché i datori di lavoro e i lavoratori soggetti a un contratto collettivo di lavoro versano contributi ai costi d'esecuzione, non è in linea di principio possibile addossare loro i costi dei controlli se non è stata accertata alcuna infrazione alle disposizioni contrattuali. In circostanze particolari (ad es. rifiuto o impedimento dei controlli), i costi dei controlli potrebbero eventualmente essere addossati anche in assenza di infrazioni al contratto o nel caso in cui tali infrazioni non possano essere dimostrate, sempre che il contratto collettivo di lavoro lo preveda espressamente. Oltre a tali costi, si possono addossare ai datori di lavoro e ai lavoratori inadempienti anche le spese procedurali, ma sempre a condizione che il contratto collettivo di lavoro lo preveda espressamente.

Controllare che le disposizioni dei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale siano rispettate e applicate comporta un onere finanziario non indifferente per gli organi di controllo paritetici. Per questa ragione, è possibile esigere che i datori di lavoro e i lavoratori che sottostanno a tali contratti contribuiscano ai costi d'esecuzione al fine di cofinanziare l'attività di controllo. Questa possibilità non è contemplata in caso di conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale. Poiché non sussistono tuttavia motivi validi che giustifichino questa differenza rispetto all'obbligatorietà generale «ordinaria», il nuovo disegno di legge prevede che il versamento di tali contributi possa legittimamente essere imposto anche in caso di conferimento agevolato del carattere obbligatorio generale. Questa disposizione non si applica tuttavia ai contributi alle spese di perfezionamento professionale previsti nei contratti collettivi di lavoro; a questi contributi non può e non potrà essere conferito il carattere obbligatorio generale agevolato, perché non presentano alcun nesso con la lotta contro il dumping salariale (cfr. art. 1a LOCCL). Nei contratti collettivi di lavoro occorre pertanto fare una distinzione tra i contributi alle spese di esecuzione e quelli alle spese di perfezionamento professionale. Qualora il contratto collettivo di lavoro non facesse tale distinzione, prevedendo un importo unico per le due voci di spesa, le parti contraenti sono tenute a suddividere l'importo e a modificare quindi il contratto. La necessità di operare questa suddivisione emerge già dall'articolo 2 LDist, dato che le condizioni per addossare i contributi alle spese di perfezionamento professionale alle aziende che distaccano lavoratori sono diverse da quelle applicabili alla riscossione di contributi ai costi d'esecuzione: i primi diventano esigibili dal 91° giorno del distacco mentre i secondi vanno versati dal 1° giorno del distacco (art. 2 cpv. 2<sup>bis</sup> e 2<sup>quater</sup> LDist)

Questa misura consente inoltre di garantire il pari trattamento dei datori di lavoro svizzeri ed esteri: finora soltanto i datori di lavoro esteri che violavano i contratti collettivi di lavoro dichiarati di obbligatorietà generale potevano essere sanzionati ai sensi della LDist, mentre quelli svizzeri non erano soggetti ad alcuna sanzione. D'ora in poi sarà possibile infliggere una pena convenzionale anche ai datori di lavoro svizzeri che infrangono le disposizioni di un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale agevolata.



## **1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

### **1.3.1 Misure volte a combattere la pseudo-indipendenza**

Complessivamente, tra il 2005 e il 2011, il numero di lavoratori indipendenti soggetti all'obbligo di notifica è quasi triplicato. Sono soggetti all'obbligo di notifica i prestatori di servizi indipendenti che provengono dagli Stati dell'AELS e dell'UE-17 (Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia). Dal 1° maggio 2011 inoltre i prestatori di servizi indipendenti provenienti dagli Stati dell'UE-8 (Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) sono soggetti all'obbligo di notifica anche nei rami dell'edilizia, della pulizia industriale e del servizio di sorveglianza e di sicurezza. Fino al 30 aprile 2011 essi sottostavano all'obbligo di autorizzazione.

I lavoratori indipendenti soggetti all'obbligo di notifica restano nel nostro Paese per un periodo di tempo limitato e nel 2011 hanno fornito un volume di lavoro pari a circa 1900 lavoratori/anno, il che corrisponde allo 0,09 per cento dell'occupazione (convertita in equivalenti a tempo pieno). La maggior parte dei lavoratori indipendenti soggetti all'obbligo di notifica opera nei rami accessori dell'edilizia, dove la quota d'occupazione è pari a quasi lo 0,6 per cento.

Gli organi di controllo delle misure collaterali hanno constatato che, nel 2010, circa 11 000 prestatori di servizi indipendenti si sono annunciati per svolgere un impiego in Svizzera (a titolo di confronto: nel 2011 avevano presentato una notifica circa 14 500 prestatori di servizi indipendenti). Questa cifra non include le persone che operano nel ramo dei servizi personali, dato che si tratta per lo più di servizi riguardanti l'industria del sesso. Poiché alcuni Cantoni si avvalgono in realtà della procedura di notifica per poter individuare chi opera in questo ramo, i dati che figurano nella statistica dei lavoratori indipendenti soggetti all'obbligo di notifica nel ramo dei servizi personali non sono, nella maggior parte dei casi, connessi con l'obiettivo che sottende le misure collaterali, ossia la protezione delle condizioni lavorative e salariali. Nell'ottica dell'osservazione del mercato del lavoro, in questo ramo non sussiste la problematica dei lavoratori pseudo-indipendenti. Le persone che vi lavorano non sono quindi controllate dalle autorità preposte al mercato del lavoro.

Nel 2010 le commissioni paritetiche hanno controllato 3524 lavoratori indipendenti soggetti all'obbligo di notifica e i Cantoni 3486<sup>11</sup>. Nel 2010 la quota di casi sospetti di pseudo-indipendenza era pari a circa il 23 per cento in base ai dati forniti dalle commissioni paritetiche e al 15 per cento secondo i dati dei Cantoni. Se si effettua un confronto tra questi tassi di infrazione e il numero di prestatori di servizi indipendenti che nel 2010 si sono notificati per un impiego in Svizzera, emerge che circa 2500 delle persone che si sono notificate nel 2010 erano sospettate di essere pseudo-indipendenti. In determinate regioni (ad es. quelle di frontiera) e rami (ad es. quelli accessori dell'edilizia) il fenomeno della pseudo-indipendenza si manifesta in modo più marcato e più chiaramente osservabile. Secondo i dati forniti dagli organi di controllo, sono interessati da questo fenomeno soprattutto alcuni rami accessori dell'edilizia (ad es. quello della posa di piastrelle, della pittura e della gessatura e falegnameria). I lavoratori pseudo-indipendenti si trovano spesso alla fine della catena dei subappaltatori.

<sup>11</sup> I risultati dei controlli per il 2011 saranno pubblicati nell'ambito del rapporto annuale della SECO sull'attuazione delle misure collaterali, nella primavera del 2012.

Il Gruppo di lavoro pseudo-indipendenza ritiene che le cifre<sup>12</sup> fornite non consentano di fare affermazioni attendibili sulla portata del fenomeno della pseudo-indipendenza tra i prestatori di servizi esteri che operano in Svizzera, neppure per rami specifici, e questo per diverse ragioni:

- le cifre a disposizione non permettono di suddividere per singolo ramo accessorio dell’edilizia il numero di lavoratori indipendenti soggetti all’obbligo di notifica;
- i controlli sul posto sono effettuati anche su prestatori di servizi indipendenti che non si sono notificati e che non figurano quindi nella statistica, il che significa che non è possibile fare controlli mirati;
- sinora mancava una vera sensibilizzazione da parte degli organi d’esecuzione nei confronti della problematica della pseudo-indipendenza; inoltre, le opinioni sulla definizione dell’attività lucrativa indipendente divergevano e gli organi di controllo non disponevano di tutti gli strumenti necessari a individuare i lavoratori pseudo-indipendenti. La direttiva della SECO concernente la procedura di verifica dell’attività lucrativa indipendente di prestatori di servizi esteri (cfr. n. 1.1.3.1) ha permesso di fare maggiore chiarezza in questo ambito offrendo agli organi di controllo una procedura univoca su cui basare le proprie verifiche. Per le ragioni esposte, occorre pertanto interpretare con prudenza i dati sui casi dei supposti lavoratori pseudo-indipendenti rilevati per il 2010 e per gli anni precedenti.

Il Gruppo di lavoro pseudo-indipendenza ha inoltre constatato che il fenomeno della pseudo-indipendenza è più accentuato nei rami che prevedono salari minimi vincolanti; in questi rami sarebbe cioè più forte la tentazione di eludere i salari minimi simulando un’attività lucrativa indipendente rispetto a quanto non avviene nei rami che non prevedono salari minimi vincolanti e in cui l’offerta di salari inferiori a quelli usuali non comporta sanzioni a carico dei datori di lavoro, bensì una procedura di conciliazione in base alla quale il datore di lavoro è tenuto a pagare retroattivamente i salari effettivamente dovuti<sup>13</sup>. Nei rami accessori dell’edilizia più interessati da questo fenomeno esistono numerosi contratti collettivi di lavoro che prevedono salari minimi vincolanti.

Sebbene il fenomeno della pseudo-indipendenza non sia così rilevante se rapportato alla quota d’occupazione dei prestatori di servizi indipendenti soggetti all’obbligo di notifica, in alcuni rami accessori dell’edilizia e in alcune regioni della Svizzera i lavoratori pseudo-indipendenti eludono le misure collaterali, rischiando di minare i livelli salariali. Le misure volte a combattere questo fenomeno, soprattutto quelle che agevolano l’attività degli organi d’esecuzione, risultano quindi opportune.

Il Gruppo di lavoro pseudo-indipendenza è favorevole alla maggior parte delle misure proposte. I risultati della procedura di consultazione sono riportati nel numero 1.3.6.1.

<sup>12</sup> Cfr. rapporto della SECO del 3 mag. 2011 sull’attuazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone Svizzera-UE (disponibile in francese e in tedesco).

<sup>13</sup> La nozione di «salario usuale» non designa un valore salariale unico bensì, generalmente, una fascia salariale nella quale è compresa la maggior parte dei lavoratori di un ramo in un determinato settore professionale e in una determinata regione. Si verifica un dumping rispetto al salario usuale quando il guadagno di una persona è inferiore rispetto al salario usuale stabilito o alla fascia salariale adottata dalla maggior parte delle imprese di un dato ramo e di una data regione per i loro dipendenti.

### 1.3.2

#### **Sanzioni in caso di infrazioni alle disposizioni sui salari minimi vincolanti prescritte nei contratti normali di lavoro**

Attualmente esistono sei contratti normali di lavoro a livello cantonale e un contratto normale di lavoro a livello federale, stabiliti ai sensi dell'articolo 360a CO: nel Cantone di Ginevra, per il ramo della cosmetica e per il personale domestico; nel Cantone del Ticino, per gli istituti di bellezza, i call center e le aziende per la riparazione e la sostituzione di gomme («gommisti»); e nel Cantone del Vallese, per il ramo della manutenzione e della pulizia industriale. A livello federale è stato stabilito un contratto normale di lavoro per il personale domestico. In alcuni dei rami in cui vigono contratti normali di lavoro cantonali si è constatato che i datori di lavoro svizzeri hanno violato, a volte in maniera eclatante, le disposizioni sui salari minimi.

Il diritto di adire l'autorità giudiziaria che il legislatore ha conferito alle associazioni (art. 360e CO) rafforza la protezione dei lavoratori nelle procedure civili poiché, in presenza di un'infrazione al contratto normale di lavoro, i lavoratori sono incoraggiati a far valere le proprie pretese individuali dinanzi all'autorità giudiziaria. Si intende così offrire ai lavoratori la possibilità di far valere i propri diritti dinanzi al giudice civile. Molti di essi potrebbero effettivamente rinunciare a questa possibilità per timore di essere licenziati, ma se la disdetta del rapporto di lavoro venisse giudicata abusiva il lavoratore avrebbe diritto a un indennizzo pari al massimo a sei mesi di salario.

La protezione offerta nel quadro delle procedure civili è insufficiente perché copre unicamente le pretese individuali di diritto civile che la parte interessata può far valere. Anche se quest'ultima può far valere i propri diritti e il datore di lavoro versa retroattivamente i salari dovuti, il rispetto dei salari minimi rappresenta un interesse di diritto pubblico. Per questo, è necessaria una base legale che consenta di sanzionare i datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera, infrangono le disposizioni sui salari minimi. La possibilità di sanzionamento serve anche a garantire la credibilità dei contratti normali di lavoro che prevedono salari minimi vincolanti, il pari trattamento dei datori di lavoro svizzeri ed esteri, il rispetto dei salari minimi e il versamento retroattivo dei salari dovuti.

I risultati della procedura di consultazione sono riportati nel numero 1.3.6.2.

### 1.3.3

#### **Possibilità di sanzionamento per le aziende che non si attengono a un divieto di prestare servizi passato in giudicato**

Attraverso l'istituzione di una norma penale che consente di sanzionare la mancata osservanza di un divieto di offrire servizi passati in giudicato si colma un'ulteriore lacuna nella legislazione relativa alle misure collaterali. In veste di autorità preposta alla sorveglianza dell'esecuzione della LDist, la SECO è a conoscenza del fatto che finora l'inosservanza di divieti di prestare servizi passati in giudicato non poteva essere sanzionata in base alla LDist. Recentemente vari Cantoni e organi d'esecuzione paritetici si sono occupati di questo problema. Molti fra i partecipanti alla consultazione hanno inoltre sollecitato un inasprimento delle sanzioni previste dalla

LDist. Per questi motivi il nostro Collegio ritiene che l'introduzione di una nuova disposizione penale nella LDist sia opportuna e che contribuisca a rafforzare l'efficacia delle misure collaterali.

### **1.3.4 Istituzione di una base legale per la trasmissione delle sanzioni cantonali passate in giudicato alle commissioni paritetiche competenti**

Un gruppo di lavoro composto da rappresentanti delle parti sociali, dei Cantoni e della Confederazione, istituito nell'estate del 2011 con l'incarico di migliorare l'esecuzione delle misure collaterali, ha posto l'accento sulla necessità di gestire in modo più coerente i casi di offerte di salari inferiori a quelli usuali. L'analisi di questa problematica da parte del gruppo di lavoro ha evidenziato che la comunicazione delle sanzioni cantonali alla commissione paritetica competente consentirebbe agli organi d'esecuzione paritetici di avere una visione più completa dell'attività di controllo, rendendo più efficace l'esecuzione. Il Consiglio federale propone pertanto di integrare nel disegno di legge questo aspetto, che è stato sollevato solo dopo la procedura di consultazione, prevedendo in un'apposita base legale l'obbligo per le autorità cantonali di trasmettere alla commissione paritetica competente le sanzioni passate in giudicato.

### **1.3.5 Sanzioni in caso di infrazioni ai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata**

Il fatto di esplicitare nella legge la possibilità di conferire il carattere obbligatorio generale agevolato alle sanzioni previste nei contratti collettivi di lavoro (ad es. pene convenzionali e disposizioni sui costi dei controlli) consente di rafforzare l'efficacia del conferimento agevolato del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro. Finora gli organi paritetici preposti all'esecuzione dei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata non avevano la possibilità di sanzionare le infrazioni constatate.

I risultati della procedura di consultazione sono riportati nel numero 1.3.6.3.

### **1.3.6 Risultati della procedura di consultazione**

#### **1.3.6.1 Misure volte a combattere la pseudo-indipendenza**

La consultazione ha mostrato che la maggior parte delle cerchie consultate approva sia l'introduzione di misure per la verifica e l'applicazione di sanzioni in caso di pseudo-indipendenza sia l'impostazione delle disposizioni proposta.

Le opinioni fra i partecipanti alla consultazione divergono in special modo riguardo alla competenza di ordinare un'interruzione dell'attività e alla durata del termine supplementare da impartire prima di prendere questa misura. Molti sostengono che l'interruzione dell'attività deve poter essere ordinata anche dagli organi d'esecuzione paritetici oltre che dalle autorità cantonali, mentre altri si oppongono al trasferimento di questa competenza. I rappresentanti dei lavoratori in prevalenza chiedono

che la proposta di accordare un termine supplementare prima dell'interruzione dell'attività venga scartata poiché impedisce la rapidità d'intervento che si impone in queste situazioni.

I Cantoni, dal canto loro, hanno sollevato la questione dell'impostazione concreta della procedura per ordinare un'interruzione dell'attività e quella di un'eventuale responsabilità, facendo inoltre notare che questa procedura comporterebbe un onere supplementare in termini di finanze e di effettivi.

### **1.3.6.2 Sanzioni in caso di infrazioni ai contratti normali di lavoro che stabiliscono salari minimi vincolanti**

L'introduzione e l'impostazione della possibilità di sanzionamento proposta dal Consiglio federale è accolta con favore dalla maggior parte dei partecipanti alla consultazione. Questa misura è considerata corretta ai fini del pari trattamento dei datori di lavoro svizzeri ed esteri. I rappresentanti dei lavoratori ritengono che l'importo della multa non sia sufficientemente dissuasivo e in generale chiedono un aumento delle multe in caso di infrazioni alla LDist.

### **1.3.6.3 Sanzioni in caso di infrazioni ai contratti collettivi di lavoro di obbligatoriietà generale agevolata**

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva la proposta di conferire il carattere obbligatorio generale agevolato anche alle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro in materia di sanzioni e addossamento dei costi dei controlli. Alcune associazioni di categoria si sono espresse contro l'estensione delle disposizioni a cui può essere conferito il carattere obbligatorio generale secondo una procedura agevolata, facendo notare che in tal modo si mette a rischio il pari trattamento di tutti gli interessati dal momento che la dichiarazione di obbligatoriietà generale non è una normale procedura legislativa e che l'esecuzione di un contratto collettivo di lavoro è affidata a delle associazioni e non a organi statali.

### **1.3.6.4 Altri risultati**

I partecipanti alla consultazione hanno sottolineato all'unanimità che il quadro giuridico dell'ALC dovrà essere mantenuto anche con l'adeguamento delle misure collaterali. La maggior parte degli interpellati è del parere che le proposte presentate soddisfino questa esigenza.

Molti dei partecipanti si sono inoltre espressi in generale in merito alle misure legislative proposte per l'esecuzione delle misure collaterali. Tanto i datori di lavoro quanto i lavoratori e diversi Cantoni hanno rilevato la necessità di intervenire rapidamente per migliorare l'esecuzione e di attuare in modo coerente le misure collaterali esistenti.

Questa richiesta è già in parte soddisfatta dal presente disegno di legge dato che le nuove misure proposte per combattere la pseudo-indipendenza contribuiscono a

rafforzare l'efficacia dell'esecuzione in quest'ambito. Parallelamente ai lavori legislativi sono inoltre state avviate misure per migliorare l'efficacia dell'esecuzione.

Un gruppo di lavoro composto da rappresentanti delle parti sociali, dei Cantoni e della Confederazione ha quindi presentato al capo del DFE, alla fine di gennaio 2012, delle proposte per la soluzione dei problemi legati al dumping salariale in caso di nuove assunzioni, alla necessità di una gestione più coerente dei casi di dumping salariale e all'imposizione di sanzioni alle aziende estere che distaccano lavoratori. La SECO, in veste di autorità di sorveglianza sulle misure collaterali, si occuperà di realizzare queste proposte.

Il nostro Collegio, nel suo parere del 18 gennaio 2012<sup>14</sup> relativo al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) del 21 ottobre 2011 concernente la valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, ha inoltre dichiarato di voler seguire le raccomandazioni della CdG-N. Il DFE è stato pertanto incaricato di mettere in atto le raccomandazioni.

Lo stesso 18 gennaio 2012 il nostro Collegio ha raccomandato di accogliere un postulato della CdG-N (11.4055) che lo invita a esaminare in modo approfondito la necessità di un intervento legislativo nell'ambito dei contratti normali di lavoro e in relazione alla problematica delle catene di subappaltatori. Nell'ambito della consultazione i sindacati e diversi Cantoni hanno chiesto che sia esaminata la possibilità di introdurre una responsabilità solidale. Riteniamo di aver tenuto conto di questo aspetto raccomandando di accogliere il postulato menzionato.

## **1.4 Attuazione**

La nuova regolamentazione proposta non implica alcun cambiamento per quanto riguarda le competenze degli organi d'esecuzione, che sono già oggi incaricati di verificare il carattere indipendente dell'attività svolta e di controllare il rispetto dei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO.

In sede di consultazione molti Cantoni hanno chiesto chiarimenti su diverse questioni che si pongono in relazione all'esecuzione delle misure volte a combattere la pseudo-indipendenza, in particolare in merito alla procedura per ordinare un'interruzione dell'attività e alla responsabilità che ne deriva nel caso in cui l'interruzione dell'attività ordinata dall'autorità si riveli una misura sproporzionata. Gli interrogativi sollevati dai Cantoni sono del tutto giustificati. L'attuazione pratica delle disposizioni previste non sarà un processo semplice, soprattutto per quanto riguarda la concessione del diritto di essere sentiti e la notifica della decisione con la quale viene ordinata l'interruzione dell'attività. Un'eventuale responsabilità delle autorità cantonali è retta dalle leggi cantonali sulla responsabilità. La competente autorità di sorveglianza della Confederazione, la SECO, chiarirà le questioni sollevate con le autorità cantonali nell'ambito dei vari organismi di scambio esistenti.

<sup>14</sup> FF 2012 1015

## **2** **Commento ai singoli articoli**

### **2.1** **Legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro**

#### *Art. 1a*

Qualora vengano commesse infrazioni, le commissioni paritetiche potranno pronunciare pene convenzionali nei confronti delle aziende con sede in Svizzera e delle aziende estere che distaccano lavoratori in Svizzera. Anche i lavoratori potranno essere sanzionati con una pena convenzionale. Se un contratto collettivo di lavoro prevede la possibilità di addossare i costi dei controlli alle aziende o ai lavoratori che hanno commesso infrazioni, è ora possibile conferire il carattere obbligatorio generale anche a queste disposizioni. Inoltre, il versamento dei contributi ai costi d'esecuzione può legittimamente essere imposto ai datori di lavoro e ai lavoratori assoggettati anche in caso di conferimento agevolato del carattere obbligatorio generale. La disposizione in oggetto non si applica tuttavia ai contributi alle spese di perfezionamento professionale previste nei contratti collettivi di lavoro.

### **2.2** **Legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera**

#### *Titolo*

L'estensione delle disposizioni della legge in materia di controllo e sanzioni ai datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera e per i quali vigono i salari minimi vincolanti previsti da un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO rende necessario un adeguamento del titolo della legge. In tal modo si tiene conto del fatto che la legge non è più applicabile soltanto ai lavoratori distaccati.

Il titolo abbreviato della versione tedesca della legge non è entrato nell'uso corrente. Molto più spesso vengono citati il titolo abbreviato non ufficiale di «Entsendegesetz» o l'abbreviazione «EntsG». Attraverso la modifica del titolo abbreviato si intende tener conto di questo fatto, tanto più che la legge si rivolge innanzitutto ai lavoratori distaccati e ai loro datori di lavoro. Il titolo abbreviato tedesco è quindi adeguato alle versioni francese e italiana, alle quali sono aggiunte a loro volta le abbreviazioni «LDét» e «LDist».

#### *Art. 1 cpv. 2 e 3*

I datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera sono tenuti a rispettare le disposizioni del CO. Per poter sanzionare i datori di lavoro che non rispettano i salari minimi vincolanti prescritti dai contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO, si devono estendere anche a loro le disposizioni della LDist in materia di controlli e sanzioni. Si tratta dell'articolo 7 capoversi 1 lettera b, 2 e 4, dell'articolo 9 capoverso 2 lettere d ed e nonché dell'articolo 12.

Nel capoverso 2 si precisa inoltre che i salari minimi vincolanti stabiliti nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO devono essere rispettati. Si intende così operare una chiara distinzione rispetto ai salari minimi stabiliti nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 359 CO, ai quali è possibile derogare mediante accordo.

I prestatori di servizi esteri che dichiarano di esercitare un'attività lucrativa indipendente devono, su richiesta, dimostrarlo ai competenti organi di controllo. Affinché la prova sia ritenuta valida, devono essere adempiuti i criteri che definiscono un'attività lucrativa indipendente in Svizzera (cpv. 1). Ai fini della verifica dell'attività lucrativa indipendente, in occasione del controllo sul posto si devono presentare tre documenti (cpv. 2). Si tratta di documenti che qualsiasi prestatore di servizi può facilmente procurarsi e portare con sé, inoltre è presumibile che in caso di impiego all'estero ne siano comunque in possesso, come avviene ad esempio per la licenza di guida. La conferma della notifica fornisce informazioni sulla propria valutazione della persona in questione per quanto riguarda il suo statuto; il documento E 101<sup>15</sup> rilasciato dalle assicurazioni sociali informa sullo statuto della persona controllata nel suo Paese d'origine dal punto di vista del diritto delle assicurazioni sociali; la copia del mandato o del contratto d'opera oppure, se questo documento non è disponibile in forma scritta, la conferma scritta del mandante o del committente per il mandato o il contratto d'opera da eseguire in Svizzera, fornisce indicazioni sull'impostazione del rapporto contrattuale e sulla persona che, in caso di pseudo-indipendenza, è tenuta in quanto datore di lavoro a rispettare le condizioni salariali e lavorative svizzere.

Affinché le persone interessate siano rese attente al loro obbligo di documentazione, l'Ufficio federale della migrazione, responsabile della gestione del sistema d'informazione centrale sulla migrazione e del sistema di notifica online, invia un apposito avvertimento nel quadro della procedura di notifica online.

Se i documenti menzionati al capoverso 2 non vengono presentati, l'organo di controllo competente impartisce un termine supplementare entro il quale si dovranno inoltrare i documenti richiesti o documenti equivalenti (cpv. 3). I documenti elencati al capoverso 2 sono generalmente i più idonei a comprovare lo statuto di indipendente. Secondo il principio di proporzionalità, un prestatore di servizi indipendente dovrebbe tuttavia poter dimostrare la sua attività indipendente anche sulla base di altri documenti equivalenti a quelli prescritti al capoverso 2. Sono considerati documenti equivalenti in particolare: la prova di una cerchia di clienti, i conteggi che dimostrano la propria fatturazione, le fatture per i pernottamenti nel luogo di lavoro con l'indicazione di chi le ha pagate.

Il termine supplementare entro il quale i documenti devono essere presentati sotto comminatoria di un'interruzione dell'attività è fissato dall'organo di controllo a seconda delle circostanze. Per impieghi di breve durata si può prevedere un termine di due o tre giorni per presentare i documenti personalmente, via fax o via e-mail all'organo di controllo competente. Il termine supplementare è solitamente breve perché tutti e tre i documenti elencati al capoverso 2 o documenti ad essi equivalenti possono essere procurati in un arco di tempo limitato. La durata effettiva del termine è stabilita caso per caso dagli organi di controllo in base alla situazione specifica e nel rispetto del principio della proporzionalità. Per impieghi più lunghi in Svizzera è possibile prolungare di una durata corrispondente anche il termine supplementare. Se i documenti sono inoltrati successivamente, l'organo di controllo verifica lo statuto della persona.

<sup>15</sup> Con l'entrata in vigore della modifica dell'allegato II dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC), il modulo E 101 sarà sostituito con il modulo A 1.



Poiché i tre documenti da presentare non consentono di accertare in ogni singolo caso lo statuto di una persona senza ombra di dubbio, gli organi di controllo richiedono che vengano fornite informazioni o presentati documenti supplementari atti a dimostrare l'attività lucrativa indipendente (cpv. 4). Le condizioni per richiedere ulteriori informazioni sono soddisfatte quando, nonostante i documenti di cui al capoverso 2, i documenti equivalenti o gli accertamenti sul posto, gli organi di controllo nutrono ancora dubbi sullo statuto di una persona o sospettano una pseudo-indipendenza. Questi dubbi potrebbero anche emergere dal fatto che gli organi di controllo constatano contraddizioni tra le osservazioni sul posto e i documenti presentati oppure se non sono sicuri dell'autenticità dei documenti o se hanno potuto effettuare solo pochi accertamenti sul posto in merito allo statuto di una persona. Sia la persona controllata sia il rispettivo mandante o committente sono tenuti a fornire le informazioni richieste agli organi di controllo. Possono essere richiesti tutti i documenti necessari a comprovare l'attività lucrativa indipendente e che forniscono informazioni sul rapporto contrattuale e le parti contraenti. I documenti supplementari possono essere: la licenza di esercizio, la prova dell'affiliazione a un'associazione professionale (ad es. Camera dell'artigianato), il numero IVA o dell'imposta sulla cifra d'affari, i conteggi che dimostrino la propria fatturazione, le fatture per i pernottamenti nel luogo di lavoro con l'indicazione di chi le ha pagate, i giustificativi dell'acquisto di materiale e apparecchi, l'elenco di clienti in Svizzera, la copia dell'assicurazione auto se viene utilizzata un'auto propria, l'assicurazione di responsabilità civile per aziende o contratti di locazione di locali commerciali. Se anche questi documenti non sono sufficienti a fornire la prova dell'attività lucrativa indipendente, l'organo di controllo in un secondo tempo può rivolgersi al mandante o al committente per acquisire informazioni. Nel capoverso 5 viene inoltre sancito l'obbligo per il mandante o il committente di fornire informazioni supplementari; l'esperienza ha infatti dimostrato che, in molti casi, le informazioni che queste persone sono in grado di procurare si rivelano utili nel determinare lo statuto della persona controllata in caso di dubbio.

*Art. 1b* Misure in caso di infrazione all'obbligo di presentare i documenti o di incapacità di fornire la prova dell'attività lucrativa indipendente

Se, invece, il termine impartito dall'organo di controllo competente trascorre infruttuosamente, cioè la persona non presenta i documenti di cui all'articolo 1a capoverso 2 o documenti equivalenti, spetta all'autorità cantonale competente decidere se ordinare l'interruzione dell'attività (cpv. 2). In quanto organi di diritto civile, le commissioni paritetiche non hanno la facoltà di ordinare l'interruzione dell'attività, ma devono rivolgersi all'autorità cantonale (cpv. 1).

L'interruzione dell'attività dovrà essere ordinata soltanto come ultima ratio, ossia se non viene presentato alcun documento in occasione di un controllo e, in generale, se non è possibile verificare l'attività lucrativa indipendente.

I rimedi giuridici adottati contro la decisione non hanno effetto sospensivo. L'interruzione dell'attività potrà essere ordinata, ad esempio, in caso di infrazione ripetuta all'obbligo di presentare i documenti richiesti o se i lavori intrapresi in Svizzera volgono al termine. Nell'ordinare questo provvedimento si dovrà rispettare il principio della proporzionalità. Se i documenti presentati, pur essendo diversi da quelli menzionati nell'articolo 1a capoverso 2, servono a comprovare l'attività lucrativa indipendente e consentono di accertare lo statuto di una persona, il provvedimento non è proporzionato. Lo stesso dicasi se, nonostante non siano stati messi a disposi-

zione tutti e tre i documenti menzionati nell'articolo 1a capoverso 2, è stata comunque fornita la prova dell'attività lucrativa indipendente.

Un'eventuale interruzione dell'attività dovrà essere sospesa se la persona in questione adempie l'obbligo di presentare i documenti di cui all'articolo 1a capoverso 2 o documenti equivalenti.

Un'interruzione dell'attività può essere ordinata anche se è stata constatata una pseudo-indipendenza ma il datore di lavoro della persona pseudo-indipendente non ha potuto essere identificato (cpv. 1 lett. b). Questo provvedimento trova la sua ragione d'essere nel fatto che, per poter attuare le condizioni salariali e lavorative svizzere, occorre trovare il datore di lavoro tenuto a rispettarle in virtù della legislazione svizzera. L'interruzione dell'attività ordinata in questi casi è sospesa non appena si riesce a trovare il datore di lavoro. Può inoltre essere sospesa se la persona di cui si è accertata la pseudo-indipendenza riprende la propria attività nel quadro di un rapporto di lavoro regolamentato (cpv. 3). Questo provvedimento permette di impedire la presenza di lavoratori pseudo-indipendenti in Svizzera, senza tuttavia impedire l'attività come lavoratori indipendenti o dipendenti.

Il diritto cantonale disciplina la procedura nel caso in cui venga ordinata l'interruzione dell'attività.

#### *Art. 7 cpv. 2*

Per poter controllare in modo effettivo i datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera, gli organi competenti devono potere accedere ai documenti necessari. L'attuale obbligo a carico dei datori di lavoro esteri di presentare i documenti necessari a eseguire il controllo è così esteso a tutti i datori di lavoro che rientrano nel campo d'applicazione della LDist. L'espressione «dei lavoratori distaccati» è stata pertanto cancellata.

Questa modifica non comporta tuttavia alcun obbligo supplementare a livello di contratto di lavoro.

#### *Art. 9 cpv. 2*

L'articolo 9 prevede ora che l'autorità cantonale competente possa comminare sanzioni amministrative per infrazioni alla LDist anche a prestatori di servizi indipendenti nonché ai datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera.

Nell'ottica della lotta contro la pseudo-indipendenza sono degne di nota soprattutto le due sanzioni descritte qui di seguito. Oltre alle fattispecie che, sinora, potevano fare incorrere in una sanzione amministrativa, nell'articolo 9 capoverso 2 lettera a viene ora contemplata la possibilità di sanzionare le infrazioni all'obbligo di presentare i documenti richiesti (art. 1a cpv. 2). Se i documenti di cui all'articolo 1a capoverso 2 non possono essere presentati in occasione di un controllo, l'autorità competente ha la facoltà di infliggere una multa sino a 5000 franchi. Se la persona controllata si rivela essere uno pseudo-indipendente, si può rinunciare a infliggerle una multa se ha dovuto fingere di svolgere un'attività lucrativa indipendente su ordine del datore di lavoro. In simili casi il lavoratore pseudo-indipendente non dovrebbe essere sanzionato poiché si trova in un rapporto di dipendenza e quindi nella posizione più debole. Le infrazioni all'obbligo di presentare i documenti richiesti vengono notificate dagli organi d'esecuzione all'autorità cantonale compe-

tente del luogo d'impiego, a cui spetta la competenza esclusiva di pronunciare sanzioni amministrative.

D'ora in poi l'autorità competente potrà anche vietare al lavoratore indipendente di offrire i propri servizi (lett. b) se questi viola l'obbligo di informare, fornisce scientemente informazioni false, si rifiuta di fornire informazioni oppure se si oppone al controllo dell'autorità o lo impedisce in altro modo (infrazione all'art. 12 cpv. 1 lett. a-b). Nei rami regolati da un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale vige l'obbligo di fornire le informazioni richieste alle commissioni paritetiche. In caso di inosservanza, le commissioni paritetiche possono chiedere all'autorità competente in materia di sanzioni di imporre il divieto di offrire servizi. Non dev'essere necessariamente pronunciata una sanzione secondo l'articolo 12 capoverso 1; è sufficiente che siano adempiute le condizioni per questa sanzione. Può tuttavia essere comminata parallelamente una sanzione secondo l'articolo 12 capoverso 1. Il divieto di offrire servizi può essere imposto anche per il mancato pagamento di multe passate in giudicato. Un divieto di offrire servizi in seguito a un'infrazione all'obbligo di informare è opportuno soltanto se la persona tenuta a fornire le informazioni richieste non fornisce effettivamente alcuna informazione, ma non se vengono fornite le informazioni ma non vengono presentati i documenti menzionati all'articolo 1a capoverso 2. Se non vengono presentati i documenti ma vengono fornite informazioni può essere pronunciata una sanzione amministrativa.

La nuova lettera c permette all'autorità cantonale competente di sanzionare con una multa sino a 5000 franchi i datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera, infrangono le disposizioni sui salari minimi prescritte nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO. La medesima sanzione di diritto amministrativo può essere comminata in casi analoghi a datori di lavoro esteri. Nella lettera a è esplicitata l'applicabilità dell'articolo 7 della legge federale del 22 marzo 1974<sup>16</sup> sul diritto penale amministrativo.

Secondo la lettera d, i lavoratori indipendenti «inadempienti», ossia quelli che non adempiono l'obbligo di presentare i documenti richiesti o che violano l'articolo 12 possono vedersi addossati i costi dei controlli. I costi in oggetto sono quelli per i controlli delle autorità cantonali. Le commissioni paritetiche non possono addossare i costi per i controlli che effettuano. Sebbene l'articolo 8a dell'ordinanza del 21 maggio 2003<sup>17</sup> sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist) preveda in effetti che le commissioni paritetiche possono riscuotere i costi dei controlli, ciò è possibile soltanto se è applicabile un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale. I lavoratori indipendenti che sono stati sanzionati secondo l'articolo 9 non sono datori di lavoro e non sono pertanto soggetti alle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale.

Secondo la lettera d, l'autorità cantonale competente può addossare totalmente o parzialmente i costi dei controlli anche ai datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera e che sono stati sanzionati per non aver rispettato le disposizioni di un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO. In presenza delle fattispecie di cui all'articolo 12 può essere comminata una sanzione penale.

<sup>16</sup> RS 313.0

<sup>17</sup> RS 823.201

## *Art. 12 cpv. 1*

Un prestatore di servizi indipendente o un'azienda che distacca lavoratori in Svizzera svolgendo un'attività nel nostro Paese nonostante un divieto di offrire servizi passato in giudicato commette un'infrazione contro la legge (lett. c).

Secondo la lettera d è ora punibile anche chi impiega lavoratori in Svizzera e viola sistematicamente e per fine di lucro le disposizioni sui salari minimi prescritte nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO. Questa disposizione penale è quindi diretta contro i datori di lavoro svizzeri. I datori di lavoro esteri che distaccano lavoratori in Svizzera sono soggetti al capoverso 3.

Le attuali disposizioni penali sono completate dalle due fattispecie citate. L'ammontare della multa, di 40 000 franchi al massimo, dipende dalla gravità del delitto commesso.

Per quanto riguarda la lotta contro la pseudo-indipendenza, si rileva che anche i datori di lavoro esteri che impiegano sistematicamente e per fine di lucro lavoratori pseudo-indipendenti non attenendosi alle prescrizioni sui salari minimi possono adempiere la fattispecie dell'articolo 12 capoverso 3.

## **3 Ripercussioni**

### **3.1 Per la Confederazione**

L'obiettivo del disegno di legge è quello di rafforzare l'efficacia e di migliorare l'esecuzione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone; in linea di principio esso non aggiunge alcun compito a quelli già inclusi nell'attuale organizzazione esecutiva e non comporta oneri aggiuntivi. La Confederazione finanzia già oggi per metà i controlli dei prestatori di servizi indipendenti e dei datori di lavoro esteri assoggettati a un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO. Il DFE stipula delle convenzioni sulle prestazioni con i Cantoni e le parti sociali in materia di finanziamento dell'attività di controllo.

La possibilità di ordinare l'interruzione dell'attività come misura per combattere la pseudo-indipendenza potrebbe comportare per le autorità cantonali un onere supplementare che dovrà essere finanziato per metà dalla Confederazione. Questo onere potrà essere quantificato nell'ambito dei lavori preparatori per l'esecuzione delle misure previste e dell'esecuzione stessa. Stimare questo onere è difficile poiché la decisione di ordinare simili misure spetta ai Cantoni e non si può ancora prevedere con che frequenza essi faranno uso delle nuove misure. Secondo le stime della SECO, che si basano sulle esperienze fatte finora, l'onere supplementare dovrebbe essere compreso tra mezzo milione e un milione di franchi. Questo onere dovrà essere finanziato per metà dalla Confederazione. Inoltre, i costi supplementari sostenuti dalla Confederazione e i proventi delle multe riscossi dai Cantoni in seguito alle nuove misure non dovrebbero implicare un trasferimento rilevante dei costi tra la Confederazione e i Cantoni. Il DFE verificherà tuttavia periodicamente il rapporto tra le spese sostenute dalla Confederazione e i proventi delle multe risultanti per i Cantoni.

La prevista modifica della LOCCL non determinerà un aumento delle procedure di conferimento dell'obbligatorietà generale in quanto le condizioni per la procedura non cambiano. Non è inoltre previsto un onere supplementare per la verifica delle

single disposizioni concernenti l'ammissibilità del conferimento del carattere obbligatorio generale.

Le misure non comportano alcuna conseguenza a livello di effettivi per la Confederazione.

### **3.2 Per i Cantoni e i Comuni**

Così come per la Confederazione, il disegno di legge, soprattutto per quanto riguarda le misure volte a combattere la pseudo-indipendenza, comporta anche per i Cantoni un onere finanziario supplementare. Secondo le stime della SECO, che si basano sulle esperienze fatte finora, l'onere supplementare dovrebbe essere compreso tra mezzo milione e un milione di franchi. Questo onere dovrà essere finanziato per metà dai Cantoni.

La possibilità di sanzionare anche i prestatori di servizi indipendenti e i datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera dovrebbe inoltre avere ripercussioni positive per i Cantoni, visto che questi ultimi potranno ricavarne delle entrate. I proventi delle multe dovrebbero essere inferiori all'onere supplementare sostenuto dai Cantoni.

### **3.3 Per l'economia**

Dai rapporti pubblicati sinora dalla SECO sull'attuazione delle misure collaterali emerge che i controlli effettuati nell'ambito delle misure collaterali e le conseguenti sanzioni sono strumenti adeguati.

Le modifiche proposte vanno a colmare lacune puntuali esistenti nell'esecuzione. L'inasprimento di alcune disposizioni, giustificato dal punto di vista materiale, è da considerarsi nel complesso moderato. Le possibilità di accesso al mercato da parte delle aziende e dei prestatori di servizi esteri non sono infatti intaccate.

Il disegno di legge non è inteso a regolare in modo eccessivo il mercato del lavoro, ma piuttosto ad attuare più efficacemente gli strumenti esistenti.

## **4 Programma di legislatura e piano finanziario**

Il progetto è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>18</sup> sul programma di legislatura 2011–2015 alla voce «Altri oggetti».

Il progetto non è previsto nel piano finanziario. I motivi risultano dalle spiegazioni che precedono.

<sup>18</sup> FF 2012 305, qui 435

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità e legalità**

Le disposizioni di questa legge si basano sull'articolo 110 capoverso 1 lettere a e d nonché capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)<sup>19</sup>.

### **5.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera**

Come rilevato nel messaggio del 23 giugno 1999<sup>20</sup> concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, la LDist si basa sulla direttiva CE relativa al distacco dei lavoratori<sup>21</sup>. L'articolo 22 dell'Allegato I ALC fa espressamente riferimento a questa direttiva. Le misure proposte nel disegno di legge mirano a estendere l'oggetto della regolamentazione della LDist ai prestatori di servizi e ai datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera. Queste misure garantiscono ai lavoratori una protezione più efficace contro gli abusi rispetto alle norme di protezione previste dal diritto del lavoro. Le misure proposte sono rette unicamente dal diritto interno. La direttiva relativa al distacco di lavoratori non è applicabile ai lavoratori indipendenti e il diritto europeo non prevede norme specifiche per combattere la pseudo-indipendenza. Rimangono tuttavia determinanti le norme generali del diritto europeo e dell'ALC, in particolare il divieto di discriminazione in base alla nazionalità. Come già menzionato, l'obiettivo delle presenti proposte è di emanare misure compatibili con l'ALC, anche per evitare questioni di responsabilità. Nel corso dei lavori preparatori tali questioni sono state esaminate con attenzione. Sebbene siano stati espressi diversi dubbi in merito al pari trattamento dei lavoratori pseudo-indipendenti svizzeri ed esteri, il nostro Collegio ritiene che non siano previste misure contrarie al divieto di discriminazione sancito dall'ALC. La LDist è una legge che per la sua ragione d'essere e il suo scopo si rivolge in primo luogo agli stranieri. Per i lavoratori pseudo-indipendenti svizzeri sono già disponibili sufficienti possibilità di verifica e di sanzionamento nel diritto nazionale.

Per il resto, il disegno non viola alcun impegno assunto dalla Svizzera a livello internazionale.

### **5.3 Forma dell'atto**

Il disegno modifica leggi federali in vigore; conformemente all'articolo 164 Cost., deve pertanto essere emanato sotto forma di legge federale.

<sup>19</sup> RS 101

<sup>20</sup> FF 1999 5092, qui 5385

<sup>21</sup> Direttiva 96/71/CE del 16 dic. 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi; GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1.