



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR

Segreteria di Stato dell'economia SECO
Libera circolazione delle persone e Relazioni di lavoro
Sorveglianza del mercato di lavoro

Rapporto sui risultati dell'indagine conoscitiva

Revisione dell'ordinanza sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist) Attuazione della responsabilità solidale dell'appaltatore primario

3003 Berna, giugno 2013

1. Premessa

Per rafforzare le misure d'accompagnamento alla libera circolazione delle persone il Parlamento ha approvato il 14 dicembre 2012 una nuova disposizione legislativa che rafforza l'attuale responsabilità solidale dell'appaltatore primario citata nella legge sui lavoratori distaccati (LDist)¹ nel caso in cui i subappaltatori non rispettino le condizioni salariali e lavorative (art. 5 LDist).

L'obiettivo della responsabilità solidale è impedire determinati abusi relativi alle catene di subappalto riscontrabili soprattutto nel settore dell'edilizia. La legge dovrebbe garantire che siano rispettate le condizioni salariali e lavorative minime anche in caso di riattribuzione dei mandati. L'appaltatore primario può essere reso responsabile di provvedere affinché qualsiasi subappaltatore che esegue lavori lungo la catena di subappalto rispetti le condizioni salariali e lavorative minime previste. La nuova regolamentazione consente comunque all'appaltatore primario di fornire la cosiddetta prova liberatoria. Se riesce a fornire prova di aver adempiuto il suo obbligo di diligenza nella riattribuzione dei mandati egli è liberato dalla responsabilità. L'appaltatore primario deve a tal fine verificare al momento dell'attribuzione dei lavori che i subappaltatori incaricati dell'esecuzione rispettino le condizioni salariali e lavorative minime di cui all'articolo 2 LDist. Lo stesso deve inoltre esigere che i subappaltatori rendano verosimile, sulla base di documenti e pezze giustificative, che rispettano le condizioni salariali e lavorative minime.

Il nuovo obbligo di diligenza prevede requisiti più rigidi per l'appaltatore primario e il subappaltatore e comporta maggiori oneri rispetto alla regolamentazione attuale non essendo più limitato a un solo accordo contrattuale per il rispetto delle condizioni minime.

Il presente progetto di ordinanza ha lo scopo di precisare alcuni aspetti della responsabilità solidale insiti nell'articolo 5 LDist e in particolare di meglio definire l'obbligo di diligenza. È necessario illustrare all'appaltatore primario e ai subappaltatori con quali documenti e attraverso quali altre possibilità di prova l'appaltatore primario può verificare che il subappaltatore rispetti le condizioni salariali e lavorative minime secondo l'articolo 2 LDist. Per l'appaltatore primario diventa così più facile fornire, nel corso di una procedura giudiziaria, la prova che ha adempiuto l'obbligo di diligenza richiesto dalle circostanze.

Viene inoltre definita la nozione di salario minimo netto (art. 5 cpv. 1 LDist). L'ODist è infine completata da una disposizione priva di un legame diretto con la responsabilità solidale. Si tratta dell'introduzione di una base legale per la trasmissione alle commissioni paritetiche (CP) incaricate dell'esecuzione dei CCL di obbligatorietà generale dei distacchi di lavoratori soggetti ad autorizzazione secondo la legge federale sugli stranieri (LStr)². Tali distacchi comprendono tutti i soggiorni di lavoratori distaccati nell'ambito di prestazioni transfrontaliere, che non sono soggetti alla procedura di notifica secondo l'articolo 6 LDist.

2. Indagine conoscitiva

Dal 12 aprile al 15 maggio 2013 è stata svolta fra i soggetti interessati un'indagine conoscitiva sulla revisione dell'ODist. L'8 maggio 2013 ha inoltre avuto luogo una conferenza consultiva sulla revisione (art. 7 cpv. 3 lett. b della legge federale sulla procedura di consultazione).

L'elenco dei destinatari e il verbale della conferenza dell'8 maggio 2013 si trovano in allegato al presente documento.

¹ Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro; RS **823.201**

² RS **142.20**

In totale sono pervenuti 26 pareri scritti, suddivisi come segue:

8 pareri dai Governi cantonali:

BS, BL, SG, AG, AR, GE, ZH, NE

1 parere dagli uffici cantonali del lavoro: UCIAML GR

Commissione tripartita del mercato del lavoro UR/OW/NW (tak UR/OW/NW)

SUVA

Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL)

11 pareri da associazioni e organizzazioni professionali:

- Società Svizzera degli Impresari-Costruttori (SSIC)
- Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)
- *Fédération des Entreprises Romandes* (FER)
- *Fédération vaudoise des entrepreneurs* (fve)
- Associazione svizzera e del Liechtenstein della tecnica della costruzione (suissetec)
- Unione svizzera degli installatori elettricisti (USIE)
- Associazione Svizzera delle Piastrelle (ASP)
- Associazione svizzera imprenditori pittori e gessatori (ASIPG)
- Unione Svizzera del Metallo (USM)
- Involucro edilizio Svizzera
- Associazione Aziende di isolamento svizzere (ISOLSUISSE)

2 pareri da partiti politici:

- Unione Democratica di Centro (UDC)
- PLR. I Liberali Radicali

1 parere da un'impresa di costruzioni (Implenia)

Alla conferenza consultativa dell'8 maggio 2013 erano rappresentati i seguenti uffici cantonali, associazioni, partiti e soggetti: vedi verbale all'allegato II.

3. Risultati

3.1 Considerazioni generali

In generale il programma di attuazione nell'ODist è stato accolto positivamente. La maggioranza dei pareri ricevuti dai rami accessori dell'edilizia (suissetec, USIE, ASP, USM, involucro edilizio Svizzera e ISOLSUISSE) e dai Governi cantonali sono risultati favorevoli al progetto di ordinanza, anche se sono state avanzate critiche a singole disposizioni. Nella maggior parte dei casi è stato riconosciuto che l'onere amministrativo richiesto agli appaltatori primari e ai subappaltatori è rimasto entro i limiti ed è stato raggiunto l'effetto preventivo sperato.

L'USAM valuta positivamente il fatto che l'ODist introduca dei capisaldi e che la portata della responsabilità solidale sia limitata ma considera eccessive numerose disposizioni. La SSIC richiede alcune specificazioni in relazione all'obbligo di diligenza che permettano di ridurre al minimo i rischi per l'appaltatore primario.

La tak UR/OW/NW concorda con gli aspetti dell'obbligo di diligenza definiti all'articolo 8b e c ODist, vale a dire l'evidenziazione del rispetto delle condizioni salariali e lavorative e i provvedimenti contrattuali e organizzativi. Il Cantone ZH mette in dubbio il fatto che il progetto di ordinanza, dati i ridotti effetti attesi e l'elevato onere amministrativo per imprese e Cantoni, permetta di raggiungere l'effetto sperato. Il Cantone BL è favorevole alla revisione dell'ODist, ma considera le disposizioni del progetto esagerate. Le misure da adottare sono di competenza dell'appaltatore primario, il che causa una forte incertezza giuridica. Il Cantone AR prende favorevolmente atto del progetto. L'UCIAML GR considera troppo elevati gli ostacoli per l'applicazione della responsabilità solidale secondo il diritto civile, punto su cui il progetto non modifica l'ordinanza in vigore. L'AUSL approva in maniera generale il progetto di ordinanza anche se comporta maggiori spese per i Cantoni e le imprese interessate. L'AUSL chiede che lo scambio di informazioni fra CP e Cantoni venga verificato alla luce delle sanzioni previste nel nuovo articolo 5 capoverso 4 LDist. Il Cantone NE chiede invece alla SECO di elaborare documenti tipo relativi all'evidenziazione del rispetto delle condizioni salariali e lavorative.

Il PLR considera positivamente il fatto che con l'ODist sia garantita la certezza del diritto per le imprese interessate. A Implenja non risulta chiaro se l'obbligo di diligenza definito nel progetto è richiesto solo al momento dell'attribuzione o se i controlli nei cantieri devono essere svolti anche successivamente.

Pareri a seguito della conferenza consultiva dell'8 maggio 2013: secondo UNIA l'ordinanza introduce un margine di manovra concesso dalla legge troppo limitato. Sarà l'applicazione pratica a illustrare se il rafforzamento della responsabilità è o meno uno strumento efficace di lotta alla pressione salariale nelle catene di subappalto. UNIA interpreta in modo più ampio l'obbligo di diligenza dell'appaltatore primario, che entra in gioco anche durante l'esecuzione dei lavori di costruzione e prevede la verifica dei conteggi salariali.

3.2 Pareri sulle singole disposizioni

Art. 7 cpv. 3, trasmissione delle autorizzazioni

Questa disposizione è stata espressamente accolta dai Cantoni BS, BL, AR e NE così come da suissetec, FER, USIE, ASIPG, USM, Involucro edilizio Svizzera, ISOLSUISSE e ASP. La trasmissione delle autorizzazioni concesse semplifica alle CP lo svolgimento dei controlli.

Art. 8a, Salario minimo netto

Nonostante approvi la limitazione della responsabilità per il salario minimo netto la FVE sottolinea che il progetto non prevede alcuna disposizione nel caso in cui il subappaltatore

recuperi a posteriori una parte del salario minimo garantito al lavoratore. Il Cantone GE ritiene che il salario minimo netto sia difficile da stabilire, perché le deduzioni variano a seconda del Paese. Propone dunque di precisare che la verifica dei salari dovrebbe avvenire sulla base degli stipendi lordi.

Pareri a seguito della conferenza consultiva: il Cantone ZG sottolinea che l'art. 8a ODist non prevede alcuna definizione di salario usuale per il luogo e il settore.

Art. 8b cpv. 1, rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime

SSC e suissetec hanno chiesto che la disposizione si riferisca espressamente al subappaltatore *trasferitosi con il consenso dell'appaltatore primario* e ne suggeriscono l'integrazione nel testo. Il sistema presuppone che l'appaltatore primario esiga che qualsiasi riattribuzione sia sottoposta alla sua approvazione. L'integrazione proposta rafforza questo concetto di base.

L'USAM apprezza l'approccio pragmatico del progetto, secondo cui l'obbligo di diligenza considera anche il livello di fiducia tra appaltatore primario e subappaltatore. La FER considera i documenti e le altre possibilità di prova previsti come «paperasserie» (scartoffie). Deve essere reso più chiaro il fatto che i documenti di cui al capoverso 1 lettere da *a* a *d* non devono essere intesi in modo cumulativo. L'UDC ritiene più o meno soddisfatte le sue richieste relative all'onere amministrativo e alla trasparenza per le imprese. Il Cantone SG fa riferimento all'onere derivante dall'obbligo di presentare i documenti ma accoglie positivamente l'effetto preventivo legato all'esercizio dell'obbligo di diligenza da parte dell'appaltatore primario. Il Cantone ZH valuta non gestibile l'onere amministrativo relativo alla dichiarazione del subappaltatore, in particolare per le PMI.

Il Cantone GE avanza la richiesta di un capoverso 6 integrativo nell'art. 8b che preveda l'impossibilità per l'appaltatore primario di liberarsi dalla responsabilità qualora il subappaltatore rientri nella «lista nera» di un'autorità amministrativa o di una CP del settore edile. Per il Canton BL dal progetto non emerge chiaramente in quali casi la verosimiglianza è soddisfatta, e in particolare se sono richiesti tutti o solo alcuni dei documenti citati al capoverso 1. L'appaltatore primario non sa dunque se attraverso le misure da lui prese è riuscito a soddisfare l'obbligo di diligenza.

Art. 8b cpv. 1 lett. b

La SSIC ritiene la conferma scritta dei lavoratori un onere burocratico troppo elevato e un elemento estraneo alla prassi perché a causa di modifiche non prevedibili tale elenco non può essere sempre aggiornato. Una conferma di questo genere causa inoltre insicurezza e agitazione fra i lavoratori dell'azienda. La conferma scritta riduce inoltre le prospettive di successo del lavoratore in caso di un futuro processo contro l'appaltatore primario. USAM, suissetec, ASIPG, USM, Involucro edilizio Svizzera, ISOLSUISSE e USIE respingono l'obbligo generale di sottoscrizione della dichiarazione da parte dei singoli lavoratori considerandolo eccessivo e consigliano al contempo di limitarlo alle imprese nazionali con meno di due anni di attività. Suissetec e ISOLSUISSE propongono l'aggiunta nell'ordinanza dell'obbligo di sottoscrizione della dichiarazione da parte del subappaltatore.

Pareri a seguito della conferenza consultiva: UNIA e Syna sostengono la generica conferma scritta proposta. Secondo Syna questa sottoscrizione da parte del lavoratore è utile anche per informarlo sui suoi diritti minimi. UNIA crede invece che l'ordinanza dovrebbe essere ulteriormente ampliata rispetto al progetto. Siccome potrebbe accadere che il salario effettivamente versato non corrisponda a quanto stabilito nel contratto, secondo UNIA l'appaltatore primario dovrebbe verificare i certificati salariali.

Il Cantone ZG propone di prescrivere una lingua ufficiale per i documenti.

Art. 8b cpv. 1 lett. c

La FVE consiglia l'utilizzo di un sistema che preveda una carta elettronica simile a quella dell'assicurazione malattie (LAMal), da utilizzare per la conferma del rispetto delle condizioni salariali e lavorative da parte del subappaltatore. Tale strumento potrebbe essere rilasciato da un organo di controllo paritetico del CCL di obbligatorietà generale.

Art. 8 cpv. 1 lett. d

Swisstec, USIE, ASIPG, USM, Involucro edilizio Svizzera, ISOLSUISSE e ASP osservano che l'iscrizione nel registro dovrebbe avvenire solo a seguito di un controllo da parte degli organi d'esecuzione e non sulla base di un'autodichiarazione del subappaltatore. L'ASIPG chiede l'integrazione del testo nella disposizione.

Art. 8b cpv. 2

La SSIC chiede che la disposizione si riferisca espressamente al subappaltatore *trasferitosi con il consenso dell'appaltatore primario* e consiglia, come per il cpv. 1, la sua integrazione nel testo. Nel rapporto esplicativo sul cpv. 2 dovrebbe inoltre essere stabilito che tramite il nuovo art. 5 LDist non verrà introdotta nessuna nuova norma sulla responsabilità relativa a sicurezza sul lavoro e protezione della salute.

Art. 8b cpv. 3

Per suissetec, ASP, ASIPG, USM, Involucro edilizio Svizzera, ISOLOUISSE e USIE si pone il quesito dei subappaltatori che pur lavorando da più di due anni per il mercato svizzero non sono iscritti al registro di commercio. USIE, Involucro edilizio Svizzera, USM e ASP propongono di estendere l'obbligo di cui al capoverso 3 a tutti i subappaltatori, con esclusione di quelli che nei due anni precedenti sono stati controllati da una CP. Il Cantone BL considera discriminatorie le disposizioni aggiuntive applicabili alle imprese più giovani. Anche il PLR respinge il capoverso 3 perché vi è pregiudizio per le nuove imprese che causa loro un onere amministrativo.

Art. 8c Provvedimenti contrattuali e organizzativi

SSIC, USAM e suissetec respingono i provvedimenti organizzativi dell'appaltatore primario attraverso i quali dovrebbe essere garantito che egli possa verificare tutti i subappaltatori incaricati di eseguire i lavori. Secondo le associazioni sopracitate tali obblighi dell'appaltatore primario sono sprovvisti di basi legali. L'obbligo di diligenza dell'appaltatore primario è applicabile solo al momento della riattribuzione dei lavori e non durante la loro esecuzione. Secondo la SSIC la misura non risulta applicabile né adeguata, soprattutto nei grandi cantieri, perché vi lavorano anche coimprenditori. La verifica dei documenti secondo l'art. 8b è sufficiente affinché l'appaltatore primario possa avere una visione d'insieme sulla catena dei subappaltatori incaricati dell'esecuzione. I provvedimenti organizzativi sono quindi una disposizione superflua. La SSIC chiede di cancellare questa disposizione ma si dice comunque favorevole a una limitazione ai provvedimenti contrattuali. SSIC e suissetec propongono di precisare maggiormente la disposizione specificando che devono essere adottati i necessari provvedimenti contrattuali per far sì che l'appaltatore primario possa esigere che *per ciascuna riattribuzione dei lavori al subappaltatore trasferitosi con il consenso dell'appaltatore primario* venga evidenziato il rispetto delle condizioni salariali e lavorative.

Dal punto di vista della FVE per motivi di trasparenza nell'ordinanza dovrebbe essere precisato quali provvedimenti devono essere adottati concretamente. Anche la FER teme che l'appaltatore primario diventi un ispettore del lavoro per l'intera catena di subappalto e lamenta la mancanza nell'ordinanza di direttive concrete relative ai provvedimenti organizzativi. USIE, ASIPG, USM, Involucro edilizio Svizzera e ASP osservano che l'obbligo di introdurre provvedimenti organizzativi non dovrebbe trasformarsi in un obbligo di controllo e di verifica da parte dell'appaltatore primario durante l'esecuzione dei lavori. L'obbligo di diligenza ricorre al momento dell'attribuzione dei lavori. L'USIE chiede di precisare la

disposizione secondo cui l'obbligo di diligenza dell'appaltatore primario si applica al momento dell'attribuzione e non prevede controlli successivi. L'USAM segnala gli alti costi dei provvedimenti organizzativi e ritiene che quelli contrattuali siano sufficienti per poter soddisfare l'obbligo di diligenza.

Secondo l'UDC i provvedimenti organizzativi sono eccessivi e ne propone quindi la cancellazione. Anche il PLR respinge i provvedimenti organizzativi, perché presuppongono un obbligo di garantire la sorveglianza sul cantiere da parte dell'appaltatore primario per il quale non vi è alcuna base legale.

Per la SUVA la principale priorità è sancita all'articolo 8c, e in particolare nell'obbligo di adottare i provvedimenti necessari.

Nel corso della conferenza anche il Forum PMI si è detto contrario ai provvedimenti organizzativi, soprattutto a causa della loro attuabilità per le PMI. La disposizione incontra invece il sostegno dei sindacati Unia e Syna. Secondo Unia non è possibile che il subappaltatore evidenzi all'appaltatore primario il rispetto delle condizioni salariali e lavorative e successivamente sia un altro imprenditore a effettuare i lavori senza che l'appaltatore primario ne sia al corrente. Per i sindacati i provvedimenti organizzativi sarebbero dunque indispensabili.

Entrata in vigore

SSIC, suissetec e USAM chiedono un differimento al 1° gennaio 2014 dell'entrata in vigore, sostenendo che i lavori preparatori, la formazione delle aziende e l'aggiornamento di contratti, moduli ecc. relativi all'obbligo di diligenza comporterebbero degli oneri che richiedono maggiore tempo rispetto a quello previsto affinché l'entrata in vigore avvenga il 15 luglio 2013.

3.3 Ulteriori pareri

I Cantoni BS e AG lamentano la mancanza di una regolamentazione per le sanzioni all'appaltatore primario che indichi in particolare in quali casi le autorità cantonali devono avviare una procedura di sanzione e in che modo dovrebbe essere coordinata una tale procedura con una di diritto civile. Il Cantoni AG e ZH temono che la pressione delle CP sulle autorità cantonali per l'applicazione di sanzioni sarebbe molto elevata. Il Cantone ZH si aspetta perciò costi molto più elevati per i Cantoni rispetto a quanto indicato dai calcoli della SECO. Anche per il Cantone GE il progetto genera costi maggiori per i Cantoni e chiede quindi un adeguamento delle convenzioni sulle prestazioni concluse fra Confederazione e Cantoni riguardanti il finanziamento di nuovi posti, resi necessari dalla modifica dell'ODist. Il Cantone SG propone di semplificare la procedura sanzionatoria prevedendo la notifica dell'appaltatore primario nella procedura di notifica e la corrispondente modifica dell'art. 6 cpv. 4 ODist.

Allegato I: Elenco dei destinatari

1. Cantoni

- Governi cantonali
- Conferenza dei governi cantonali (CdC)
- Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL)
- Uffici cantonali del lavoro

2. Associazioni mantello nazionali dell'economia

- Unione svizzera delle arti e mestieri
- Unione svizzera degli imprenditori economie svisse
- Unione sindacale svizzera
- Travail.Suisse

3. Altre organizzazioni

- Società svizzera degli impresari costruttori
- UNIA
- *Fédération des entreprises romandes*
- **Syna**
- **SUVA**
- Unione Svizzera degli Installatori Elettricisti
- Associazione svizzera imprenditori pittori e gessatori
- Associazione svizzera fabbricanti mobili e serramenti
- Unione Svizzera del Metallo
- ISOLSUISSE Associazione Aziende di isolamento svizzere
- **suissetec**
- Associazione Svizzera delle Piastrelle
- Associazione aziende svizzere involucro edilizio
- Società degli Imprenditori Svizzeri dei ponteggi
- *Second oeuvre romand*
- Holzbau Schweiz
- IG PBK
- Associazione svizzera degli imprenditori generali

4. Partiti politici

- Partito borghese democratico (PBD)
- Partito popolare democratico (PPD)
- Partito cristiano sociale Obvaldo (PCS-OW)
- Partito popolare cristiano sociale Alto Vallese
- Partito evangelico svizzero (PEV)
- PLR. I Liberali Radicali

- I Verdi - Partito ecologista svizzero (PES)
- Verdi liberali
- **Lega dei Ticinesi (Lega)**
- *Mouvement Citoyens Romand* (MCR)
- Unione democratica di centro (UDC)
- Partito socialista svizzero (PSS)