



Legge federale sull'adeguamento delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone

Rapporto esplicativo

Compendio

La legislazione in vigore sulle misure collaterali alla libera circolazione delle persone presenta alcune lacune che vanno colmate. L'introduzione di provvedimenti volti a lottare contro il fenomeno della pseudo-indipendenza di prestatori di servizi stranieri, a fornire le basi per sanzionare i datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera, infrangono le disposizioni sul salario minimo prescritte in un contratto normale di lavoro nonché le violazioni dei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata renderà ancora più efficiente l'attuazione delle misure collaterali.

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. Le misure collaterali permettono di sorvegliare il mercato del lavoro e di controllare le condizioni lavorative al fine di poter adottare i provvedimenti adeguati nel caso venissero individuati abusi.

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

Sono tuttavia emerse alcune lacune nella legislazione in vigore, per colmare le quali occorre ancorare nella legge:

- dei provvedimenti per lottare contro il fenomeno della pseudo-indipendenza di prestatori di servizi stranieri;
- delle sanzioni per i datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera, infrangono le disposizioni sul salario minimo prescritte in un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni;
- delle sanzioni in caso di violazioni dei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata ai sensi dell'articolo 1a della legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro.

Indice

1	Punti essenziali del progetto	3
1.1	Situazione iniziale	3
1.1.1	Accordo sulla libera circolazione delle persone	3
1.1.2	Misure collaterali alla libera circolazione delle persone	3
1.1.3	Ultimi sviluppi nel settore delle misure collaterali	5
1.1.3.1	Problematica dei falsi indipendenti	6
1.1.3.2	Nessuna sanzione in caso di violazione dei contratti normali di lavoro che stabiliscono salari minimi obbligatori	6
1.1.3.3	Nessuna sanzione in caso di violazione dei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata	7
1.2	La nuova normativa proposta	8
1.2.1	Misure per lottare contro il fenomeno della pseudo-indipendenza	8
1.2.2	Sanzioni in caso di violazione dei contratti normali di lavoro che stabiliscono salari minimi obbligatori	9
1.2.3	Sanzioni in caso di violazione dei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata	10
1.3	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	11
1.3.1	Misure per lottare contro il fenomeno della pseudo-indipendenza	11
1.3.2	Sanzioni in caso di infrazioni alle disposizioni sui salari minimi obbligatori prescritte nei contratti normali di lavoro	12
1.3.3	Sanzioni in caso di violazioni dei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata	13
1.4	Attuazione	13
1.5	Interventi parlamentari	13
2	Commento ai singoli articoli	14
2.1	Legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera	14
2.2	Modifica della legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale collettivo di lavoro	17
3	Ripercussioni	17
3.1	Per la Confederazione	17
3.2	Per i Cantoni e per i Comuni	18
3.3	Per l'economia	18
3.4	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	18
4	Programma di legislatura e piano finanziario	18
5	Aspetti giuridici	19
5.1	Costituzionalità e legalità	19
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	19
5.3	Forma dell'atto	19

1 Punti 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)¹. Tale Accordo è stato approvato dal popolo nel 2000 ed è entrato in vigore il 1° giugno 2002. L'estensione dell'Accordo ai dieci Stati² 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, che hanno aderito all'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 sul 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 transfrontaliere di servizi rivolti alle persone. I lavoratori e i prestatori di servizi indipendenti sono autorizzati a recarsi in uno Stato contraente e a fornirvi le proprie prestazioni per un periodo fino a 90 giorni lavorativi per anno civile.

1.1.2 Misure collaterali alla libera circolazione delle persone

In seguito alla progressiva introduzione della libera circolazione delle persone con l'UE, il controllo preventivo del rispetto delle condizioni salariali e lavorative usuali per il rilascio di un'autorizzazione nei confronti degli Stati dell'UE-17 è decaduto il 1° giugno 2004. 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. Per compensare i controlli preventivi e sistematici del mercato del lavoro, sono state introdotte misure collaterali atte a contrastare l'abbassamento abusivo delle condizioni salariali e lavorative usuali in Svizzera. Se si riscontra un'offerta di salari inferiori a quelli usuali, si procede all'attuazione di misure a livello individuale, quali sanzioni contro datori di lavoro esteri inadempienti, o a livello collettivo, quali 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.

Esse comprendono essenzialmente le seguenti regolamentazioni:

¹ RS 0.142.112.681.

² Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

- la legge federale dell'8 ottobre 1999³ concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (Ldist) obbliga un datore di lavoro estero che distacca 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)⁴.
- Qualora vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali, le disposizioni di un contratto collettivo di lavoro concernenti i salari minimi, gli orari di lavoro e i controlli paritetici possono essere più facilmente dichiarate di obbligatorietà generale ai sensi dell'articolo 1a della legge federale del 28 settembre 1956⁵ concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL). Questa misura vale sia per le aziende svizzere che 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. Tale provvedimento è valido per tutte le aziende del ramo interessato.

Con l'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) ai 10 Stati che nel 2004 hanno aderito all'UE, efficacia ed esecuzione delle misure collaterali sono state rafforzate il 1° aprile 2006. Il 1° gennaio 2010 l'esecuzione delle misure collaterali è stata ulteriormente ottimizzata in seguito all'allargamento dell'ALC a Romania e Bulgaria. Il rafforzamento e l'ottimizzazione delle misure collaterali prevedevano diversi obblighi: quello da parte dei Cantoni di impiegare un numero sufficiente di ispettori del mercato del lavoro, quello di comminare sanzioni più severe, quello da parte dei prestatori di servizi indipendenti di produrre la prova della loro attività indipendente, quello di estendere anche ai prestatori di servizi stranieri le prescrizioni contenute nei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale (in particolare l'obbligo di depositare una cauzione o di contribuire alle spese d'esecuzione) e quello di stabilire a livello di ordinanza un numero vincolante di controlli (27 000) da eseguire a cadenza annuale.

L'attuazione delle misure collaterali è stata affidata a diversi attori. L'esecuzione 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.

Le commissioni tripartite istituite nei Cantoni e nella Confederazione tengono sotto osservazione l'evoluzione generale del mercato del lavoro, analizzano i casi sospetti di offerte 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, articolo 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 il rispetto delle disposizioni relative ai salari minimi di un contratto normale conformemente all'articolo 360a CO. Le commissioni tripartite non hanno alcuna competenza in materia di sanzioni nei confronti di datori di lavoro esteri inadempienti. Sono tuttavia tenute a notificare alle autorità cantonali competenti le infrazioni riscontrate a scopo di sanzionamento.

³ RS 823.20.

⁴ RS 220.

⁵ RS 221.215.311.

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 inoltre affida loro il controllo del rispetto del contratto collettivo di lavoro da parte delle aziende che distaccano lavoratori. Se riscontrano delle infrazioni al contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale, conformemente alla LDist questi organi di controllo sono tenuti a notificarle alle autorità cantonali competenti in materia di sanzionamento.

1.1.3 Ultimi sviluppi nel settore delle misure collaterali

La Segreteria di Stato dell'economia (SECO), in qualità di autorità di sorveglianza sull'esecuzione delle misure collaterali, pubblica ogni anno un rapporto in materia e mantiene un colloquio costante con le parti sociali che rivestono un ruolo importante nell'esecuzione di tali misure.

Dall'ultimo rapporto della SECO (del 3 maggio 2011⁶) emerge un quadro dettagliato della portata dell'attività di controllo svolta dagli organi d'esecuzione, dei casi sospetti di infrazioni, dei casi in cui sono stati offerti salari inferiori a quelli usuali e delle conseguenti sanzioni comminate nel 2010 (anno oggetto del rapporto). I risultati del rapporto indicano un'intensificazione dei controlli sui lavoratori distaccati e sui prestatori di servizi indipendenti soggetti all'obbligo di notifica nonché sugli impiegati presso imprese svizzere. Gli organi di controllo hanno perfino superato l'obiettivo di verificare il 50 per cento dei lavoratori distaccati. I casi individuati di infrazioni e di offerte di salari inferiori a quelli usuali hanno dimostrato la necessità di continuare i controlli anche in futuro. Le commissioni cantonali tripartite hanno notificato offerte di salari inferiori a quelli usuali nel 12 per cento delle aziende distaccanti e nel 6 per cento delle imprese svizzere (tra quelle controllate). Le commissioni paritetiche, incaricate di controllare che i contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale siano rispettati, hanno notificato offerte di salari inferiori a quelli obbligatori in circa un terzo dei controlli effettuati.

Sia il rapporto del 3 maggio 2011 della SECO sia le esperienze fatte sinora nell'esecuzione delle misure collaterali dimostrano che tali misure sono uno strumento collaudato per sorvegliare il mercato del lavoro. Nello stesso tempo, sono tuttavia emerse delle lacune nella legislazione in vigore, messe in evidenza soprattutto dall'Unione svizzera delle arti e dei mestieri, da alcuni sindacati, singoli Cantoni e numerosi interventi parlamentari.

Con decisione del 6 luglio 2011, il Consiglio federale ha pertanto incaricato il Dipartimento federale dell'economia (DFE) di elaborare disposizioni legali volte a colmare le lacune concernenti le misure collaterali nella legislazione in vigore.

Il 5 luglio 2011, in occasione di una tavola rotonda tra il capo del DFE e alcune parti sociali, è stato raggiunto un accordo in base al quale la SECO avrebbe vagliato alcuni provvedimenti finalizzati a migliorare la collaborazione tra i vari attori coinvolti nell'esecuzione delle misure collaterali (parti sociali, Cantoni e Confederazione) e lo scambio di informazioni in tale ambito. È inoltre stato istituito un gruppo di lavoro, composto di rappresentanti delle parti sociali, dei Cantoni e della Confederazione, incaricato di procedere, entro l'autunno del 2011, a una prima analisi riguardante le offerte di salari inferiori a quelli usuali in caso di nuove assunzioni, il trattamento sistematico di queste offerte e l'esecuzione delle sanzioni nei confronti delle imprese estere che distaccano lavoratori in Svizzera.

⁶ www.seco.admin.ch > Temi > Lavoro > Libera circolazione delle persone CH-UE e misure di accompagnamento > Misure di accompagnamento

1.1.3.1 Problematica dei falsi indipendenti

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, dato che non sono salariati. La LDist prevede tuttavia che i prestatori di servizi indipendenti debbano dimostrare agli organi di controllo il loro statuto di indipendente (art. 1 cpv. 2 LDist). Se non sono in grado di dimostrarlo, sono considerati falsi indipendenti o pseudo-indipendenti.

La pseudo-indipendenza è utilizzata come mezzo 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 assumono 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 falsi indipendenti individuati dagli organi d'esecuzione, il 1° gennaio 2011 la SECO ha emanato una direttiva⁷, indirizzata a tali organi, concernente la procedura di esame dell'attività lucrativa indipendente di prestatori di servizi stranieri. Questa direttiva facilita il compito degli organi d'esecuzione nell'individuare i casi di falsi indipendenti. Ciononostante, questi esami richiedono un impegno importante da parte degli organi d'esecuzione, tanto più che, spesso, le persone oggetto dei controlli non hanno con sé alcun documento in grado di comprovare il loro statuto di indipendente.

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 il loro statuto di indipendente né prevede sanzioni efficaci nel caso di violazione dell'obbligo di dare informazioni. Anche durante l'elaborazione della suddetta direttiva è emerso che le possibilità di sanzionamento esistenti nei confronti dei falsi indipendenti sono lacunose e la pertinente disposizione legale della LDist (art. 1 cpv. 2) è troppo vaga.

L'Unione svizzera delle arti e dei mestieri, alcuni sindacati e numerosi interventi parlamentari hanno sottolineato l'esigenza di prevedere altre misure, oltre alla direttiva della SECO, per potere lottare in modo efficace contro il fenomeno della pseudo-indipendenza. Nel dicembre 2010 la Direzione del lavoro della SECO ha pertanto istituito un gruppo di lavoro (qui di seguito chiamato «gruppo di lavoro sui falsi indipendenti»), composto di rappresentanti delle parti sociali, dei Cantoni e della Confederazione, che ha analizzato la portata della problematica dei falsi indipendenti e ha studiato le modalità per attuare le sanzioni e le misure richieste per lottare contro questo fenomeno; ha inoltre vagliato la necessità di elaborare a tal fine nuove basi a livello di ordinanza e di legge.

1.1.3.2 Nessuna sanzione in caso di violazione dei contratti normali di lavoro che stabiliscono salari minimi obbligatori

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 ai sensi dell'articolo 360a CO che preveda salari obbligatori.

⁷ www.seco.admin.ch > Temi > Lavoro > Libera circolazione delle persone CH-UE e misure di accompagnamento > Distacco di lavoratori in Svizzera

Conformemente all'articolo 2 LDist, i datori di lavoro che distaccano lavoratori in Svizzera devono rispettare i salari minimi obbligatori prescritti nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a. In caso di inadempienza, possono essere sanzionati, conformemente alla LDist, con una multa amministrativa 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 dare informazioni, ossia se fornisce scientemente informazioni false o si rifiuta di dare 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 non garantisce ai suoi lavoratori sistematicamente e per fine di lucro 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, possono essere sanzionati soltanto i prestatori di personale, poiché, secondo l'articolo 360d capoverso 1 CO, un contratto normale di lavoro si applica anche ai lavoratori interinali. Ai prestatori di personale che non rispettano o infrangono le disposizioni obbligatorie di un contratto normale di lavoro non è concessa l'autorizzazione necessaria a svolgere la loro attività, poiché essi non assicurano la fornitura di personale a prestito conformemente alle regole della professione (cfr. art. 13 cpv. 2 lett. b della legge federale del 6 ottobre 1989⁸ sul collocamento e il personale a prestito; LC). Ai sensi dell'articolo 16 capoverso 1 lettera b LC, i prestatori di personale possono inoltre vedersi revocata l'autorizzazione in seguito alla violazione delle prescrizioni imperative in materia di protezione dei lavoratori.

Non esistono tuttavia basi legali che consentano di sanzionare gli altri datori di lavoro che infrangono le disposizioni sul salario minimo obbligatorio quando assumono lavoratori in Svizzera nei rami regolati da un contratto normale di lavoro a carattere obbligatorio, il che mette in discussione l'efficacia dei contratti normali di lavoro che prevedono salari minimi obbligatori. 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.

1.1.3.3 Nessuna sanzione in caso di violazione dei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata

La legge federale del 28 settembre 1956⁹ concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL) disciplina le competenze e la procedura da seguire per estendere, su richiesta delle parti contraenti, il campo d'applicazione di un contratto collettivo di lavoro ai datori di lavoro e ai lavoratori che non fanno parte di un'associazione di categoria. La competenza in materia di controllo ed esecuzione spetta alle commissioni paritetiche previste nel contratto collettivo di lavoro.

Accanto alle altre autorità e agli altri organi competenti in materia, le commissioni tripartite sono tenute a controllare l'osservanza della LDist (art. 7 cpv. 1 e art. 2 LDist; cfr. anche art. 360b CO). Se constatano che vengono ripetutamente e abusivamente offerti salari e durate di lavoro inferiori a 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 di obbligatorietà generale 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).

Poiché, tuttavia, alle sanzioni previste nel contratto collettivo di lavoro (p. es. pene convenzionali) non può essere conferita l'obbligatorietà generale agevolata, le parti sociali dispon-

⁸ RS 823.11.

⁹ RS 221.215.311.

gono di un margine di manovra limitato in termini di esecuzione, il che, a sua volta, mette in discussione l'efficacia della dichiarazione d'obbligatorietà generale.

1.2 La nuova normativa proposta

La nuova normativa proposta, da attuare nel quadro della revisione ed integrazione di vari testi normativi, concerne i seguenti ambiti:

- lotta contro il fenomeno della pseudo-indipendenza dei prestatori di servizi esteri;
- possibilità di sanzionare i datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera, infrangono le disposizioni sul salario minimo prescritte in un contratto normale di lavoro;
- possibilità di sanzionare le violazioni dei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata.

1.2.1 Misure per lottare contro il fenomeno della pseudo-indipendenza

Il disegno di legge in oggetto conferma il diritto vigente nella misura in cui stabilisce espressamente che la definizione di «lavoratore» è quella retta dal diritto svizzero¹⁰ e che, su richiesta, i lavoratori indipendenti sono tenuti a fornire agli organi di controllo la prova del loro statuto di indipendente. L'elemento nuovo consiste nel fatto che l'obbligo da parte dei prestatori di servizi indipendenti di presentare la documentazione richiesta è ora ancorato nella legge, affinché, in caso di controllo sul posto, questi 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 immediatamente determinati documenti che dovrebbero appunto confermare il carattere indipendente dell'attività. Il fatto di specificare questi documenti nella legge consente di agevolare l'esecuzione e di conferire maggiore sicurezza giuridica ai prestatori di servizi indipendenti, molti dei quali, sinora, non sapevano come dimostrare il loro statuto.

Oltre all'obbligo, da parte dei lavoratori indipendenti, di presentare la documentazione richiesta, il disegno di legge prevede i provvedimenti che possono essere adottati in caso di violazione di tale obbligo. In particolare, gli organi d'esecuzione hanno la facoltà di predisporre che la persona interessata lasci il posto di lavoro se non è riuscita, neppure entro il termine supplementare impartito, a presentare la documentazione prescritta nella legge o documenti equivalenti e idonei a dimostrare lo statuto di indipendente. Questa misura è ritenuta efficace e utile nel far rispettare l'obbligo di presentare la documentazione richiesta e, in ultima analisi, nel garantire l'esame 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 di aver esercitato un'attività lucrativa 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 indipendente.

Il disegno prevede inoltre la possibilità di ordinare l'interruzione dell'attività lavorativa 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 così rendere conto del proprio operato in caso di violazione delle condizioni salariali e lavorative minime.

¹⁰ Cfr. spiegazioni al n. 276.134 lettera B del Messaggio del Consiglio federale del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, FF 1999 5092.

L'accertamento della legittimità dell'attività 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 presenza 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 di controllo 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 a cui gli organi di controllo possono richiedere documenti supplementari. Tali condizioni sono soddisfatte se, una volta vagliata la documentazione di cui al capoverso 2 del disegno 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 di controllo devono poter contattare la persona controllata e il rispettivo datore di lavoro o mandante/committente, al fine di ottenere le informazioni supplementari atte ad accertare lo statuto della persona. Nel disegno di legge viene inoltre sancito espressamente l'obbligo da parte del committente o mandante 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 dai partner contrattuali. 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 stranieri. Gli organi di controllo devono tuttavia assicurarsi che l'onere a carico delle persone che devono presentare i documenti supplementari sia comunque ragionevole.

Oltre a quella di decidere l'interruzione dell'attività lavorativa in caso di violazione dell'obbligo di presentare la documentazione richiesta, il disegno di legge prevede la possibilità di comminare una sanzione. Le sanzioni proposte si basano su quelle penali e amministrative che possono essere comminate se i datori di lavoro che distaccano lavoratori infrangono le disposizioni della LDist. Per rispettare il principio della proporzionalità, l'importo massimo della multa amministrativa in caso di violazione del suddetto obbligo ammonta a 1000 franchi. Gli articoli 9 e 12 LDist sono dunque applicabili anche nel contesto della lotta contro i falsi indipendenti. Le sanzioni menzionate in questi articoli si sono dimostrate opportune ed efficaci nel quadro dell'esecuzione della LDist. In presenza di una fattispecie di cui all'articolo 9 LDist, i costi dei controlli possono inoltre essere addossati alle persone o alle imprese inadempienti.

1.2.2 Sanzioni in caso di violazione dei contratti normali di lavoro che stabiliscono salari minimi obbligatori

La LDist in vigore sancisce l'obbligo da parte dei datori di lavoro esteri che distaccano lavoratori in Svizzera di rispettare i salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO. In base al CO, i datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera sono dunque tenuti a rispettare questi salari minimi. Tale obbligo viene ora sancito nella LDist in modo tale da prevedere anche le sanzioni corrispondenti in caso di inadempienza, il che rende necessario estendere il campo d'applicazione della LDist.

Nel capoverso 2 dell'articolo 9 LDist è quindi aggiunta una disposizione che autorizza l'autorità competente a sanzionare i datori di lavoro inadempienti con una multa sino a 5000 franchi. Viene così colmata una lacuna a livello di legge a causa della quale le autorità cantonali non erano in grado di sanzionare i datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera, infrangono le disposizioni sul salario minimo prescritte in un contratto normale di lavoro. 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 le disposizioni sui sa-

lari minimi prescritte nei contratti normali di lavoro potevano infatti essere sanzionati ai sensi della LDist; quelli svizzeri non erano invece soggetti ad alcuna sanzione statale. Ai sensi dell'articolo 12 LDist è inoltre possibile sanzionare i datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera se si verificano le fattispecie menzionate nell'articolo stesso.

1.2.3 Sanzioni in caso di violazione dei 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 violazioni dei 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^{quater} LDist la possibilità prevista in un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale agevolata di infliggere una pena convenzionale vale anche per le imprese 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 l'eventuale 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 esplicitarlo 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 alle spese d'esecuzione, non è in linea di principio possibile addossare loro le spese dei controlli se non è stata accertata alcuna infrazione alle disposizioni contrattuali. In circostanze particolari (p. es. rifiuto o impedimento dei controlli), i costi dei controlli potrebbero eventualmente essere addossati anche in assenza di violazioni del contratto o nel caso in cui tali violazioni 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 rispettati e applicati 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 alle spese d'esecuzione al fine di cofinanziare l'attività di controllo. Questa possibilità non è contemplata in caso di conferimento agevolato dell'obbligatorietà agevolata. 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 quindi un importo unico per le due voci di spesa, le parti contrattuali sono tenute a suddividere l'importo e a modificare quindi il contratto. La necessità di operare questa suddi-

visione 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 alle spese 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^{bis} e 2^{quater} LDist).

L'introduzione di questo provvedimento assicura inoltre il pari trattamento tra datori di lavoro svizzeri ed esteri, visto che, sinora, soltanto i datori di lavoro esteri che avevano violato i contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata potevano essere sanzionati ai sensi della LDist; quelli svizzeri non erano invece soggetti ad alcuna sanzione statale. D'ora in avanti 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 per lottare contro il fenomeno della pseudo-indipendenza

Complessivamente, tra il 2005 e il 2010, il numero di lavoratori indipendenti soggetti all'obbligo di notifica è quasi raddoppiato. Sono soggetti all'obbligo di notifica i prestatori di servizi indipendenti che provengono dai seguenti 17 Paesi membri dell'UE e Stati AELS: Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia. Dal 1° maggio inoltre i prestatori di servizi indipendenti provenienti dagli 8 Paesi UE 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 1° maggio 2011 essi sottostavano all'obbligo di autorizzazione.

Un pari incremento è riscontrabile nel numero dei giorni di impiego in Svizzera dei lavoratori indipendenti soggetti all'obbligo di notifica. I lavoratori indipendenti soggetti all'obbligo di notifica restano nel nostro Paese per un periodo di tempo limitato e forniscono un volume di lavoro pari a circa 2100 lavoratori/anno, il che corrisponde allo 0,06 per cento dell'occupazione (convertita in equivalenti a tempo pieno). La maggior parte dei lavoratori indipendenti soggetti all'obbligo di notifica opera nel ramo dell'edilizia, dove la quota d'occupazione è pari a quasi lo 0,5 per cento.

Gli organi di controllo delle misure collaterali hanno constatato che, nel 2010, circa 11 000 prestatori di servizi indipendenti si sono notificati per svolgere un impiego in Svizzera. 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 falsi indipendenti. Le persone che vi lavorano non sono quindi controllate dalle autorità preposte al mercato del lavoro.

Le commissioni paritetiche hanno controllato 3524 lavoratori indipendenti soggetti all'obbligo di notifica e i Cantoni 3486. In base ai dati forniti dalle commissioni paritetiche, nel 2010 la quota di casi sospetti di falsi indipendenti era pari a circa il 23 per cento e al 15 per cento secondo i dati dei Cantoni. Circa 2500 delle persone che si sono notificate nel 2010 erano quindi sospettate di essere falsi indipendenti. In determinate regioni (p. es. quelle di frontiera) e rami (p. es. quello 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 (p. es.

quello della posa di piastrelle, della pittura e della gessatura e falegnameria). I falsi indipendenti si trovano spesso alla fine della catena dei subappaltatori.

Il gruppo di lavoro sui falsi indipendenti ritiene che le cifre fornite¹¹ non consentano di fare affermazioni attendibili sulla portata del fenomeno della pseudo-indipendenza tra i prestatori di servizi stranieri 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 dei falsi indipendenti; 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 falsi indipendenti. La direttiva della SECO concernente la procedura di verifica dell'attività lucrativa indipendente di prestatori di servizi stranieri 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 falsi indipendenti rilevati per il 2010 e per gli anni precedenti.

Il gruppo di lavoro sui falsi indipendenti ha inoltre constatato che il fenomeno della pseudo-indipendenza è più accentuato nei rami che prevedono salari minimi obbligatori; in questi rami sarebbe cioè più forte la tentazione di eludere i salari minimi simulando un'attività indipendente rispetto ai rami che non prevedono invece salari minimi obbligatori e in cui le offerte 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 dovuti¹². Nei rami accessori dell'edilizia più interessati da questo fenomeno si riscontrano numerosi contratti collettivi di lavoro che prevedono salari minimi vincolanti.

Sebbene il fenomeno della pseudo-indipendenza non sia così rilevante se rapportato alla quota dell'occupazione dei prestatori di servizi indipendenti soggetti all'obbligo di notifica, in alcuni rami accessori dell'edilizia e in alcune regioni della Svizzera i falsi indipendenti hanno eluso le misure collaterali, rischiando di minare i livelli salariali.

Il gruppo di lavoro sui falsi indipendenti è favorevole alla maggior parte delle misure proposte.

1.3.2 Sanzioni in caso di infrazioni alle disposizioni sui salari minimi obbligatori prescritte nei contratti normali di lavoro

Attualmente esistono cinque 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 Gine-

¹¹ Cfr. a proposito il rapporto della SECO, del 3 maggio 2011, sulle misure d'accompagnamento volte a garantire il rispetto delle condizioni salariali e lavorative («FLaM-Bericht vom 3. Mai 2011: Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz-Europäische Union»; in tedesco e francese).

¹² 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 ai salari usuali stabiliti o alla fascia salariale adottata dalla maggior parte delle imprese di un dato ramo e di una data regione per i loro dipendenti.

vra, per il ramo della cosmetica e per il personale domestico; nel Cantone Ticino, per gli istituti di bellezza e i call center; e nel Cantone del Vallese, per i rami della manutenzione e della pulizia industriale. A livello federale è stato stabilito un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO 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 una violazione del 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 rescissione del contratto di lavoro venisse giudicata illecita, il lavoratore avrebbe diritto a un'indennità pari ad al massimo 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. Ma, anche 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 sul salario minimo. La possibilità di sanzionamento serve anche a garantire la credibilità dei contratti normali di lavoro che prevedono salari minimi obbligatori, il pari trattamento dei datori di lavoro svizzeri ed esteri, il rispetto dei salari minimi e il versamento retroattivo dei salari dovuti.

1.3.3 Sanzioni in caso di violazioni dei 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 (p. es. pene convenzionali e disposizioni sui costi dei controlli) consente di rafforzare l'efficacia della misura volta al conferimento agevolato del carattere obbligatorio ai contratti collettivi di lavoro.

1.4 Attuazione

L'attuazione delle nuove disposizioni non modifica in alcun modo le competenze degli organi d'esecuzione, i quali già oggi hanno il compito di controllare se i lavoratori indipendenti svolgono effettivamente un'attività lucrativa indipendente e se sono rispettati i contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO.

1.5 Interventi parlamentari

Il presente disegno di legge consente di adempiere la mozione Pedrina (11.3363) in quanto introduce la possibilità di sanzionare i datori di lavoro svizzeri che infrangono le disposizioni sul salario minimo prescritte in un contratto normale di lavoro. Sono inoltre adempite la mozione Carobbio Guscetti (11.3364), la mozione del Gruppo BD (11.3525), la mozione Estermann (11.3604), la mozione Lustenberger (11.3703) e la mozione Hiltbold (11.3704), nelle quali si chiede di colmare le lacune a livello di esecuzione delle misure collaterali e di adottare i provvedimenti necessari a lottare contro il fenomeno della pseudo-indipendenza; il disegno di legge introduce infatti l'obbligo da parte dei prestatori di servizi indipendenti di presentare la documentazione richiesta, la possibilità di comminare sanzioni e di ordinare l'interruzione dell'attività. Si chiede pertanto che queste mozioni siano stralciate.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera

Titolo

Nel campo d'applicazione della legge sono ora contemplati anche i controlli dei datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera e che devono rispettare le disposizioni sul salario minimo obbligatorio prescritte in un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO. Questa estensione del campo d'applicazione si traduce in un adeguamento del titolo della legge: il nuovo titolo tiene conto del fatto che la legge non si applica più solamente alla fattispecie dei lavoratori distaccati in Svizzera.

Al posto dell'attuale titolo abbreviato della versione tedesca della legge, nella prassi è impiegato il titolo ufficioso «Entsendegesetz» o l'abbreviazione «EntsG». La modifica del titolo abbreviato rispecchia questo stato di cose, tanto più che la legge si rivolge in primo luogo ai lavoratori distaccati in Svizzera e ai loro datori di lavoro. Il titolo abbreviato tedesco è quindi adeguato alle versioni italiana e francese, nelle quali sono a loro volta aggiunte le abbreviazioni «Ldist» e «Ldét».

Art. 1 cpv. 2

Oggetto e definizione

I datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera sono tenuti a rispettare le disposizioni del CO. L'obbligo da parte di questi datori di lavoro di rispettare le disposizioni sul salario minimo obbligatorio prescritte in un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO è ora ancorato nella LDist allo scopo di poter introdurre la possibilità di sanzionare i soggetti inadempienti. Il campo d'applicazione della legge è pertanto esteso a questi datori di lavoro.

Il tipo di disposizioni applicabili a questi datori di lavoro è menzionato esplicitamente: si tratta cioè di disposizioni finalizzate al controllo e al sanzionamento, ovvero dell'articolo 7 capoverso 1 lettera b, capoversi 2 e 4, dell'articolo 9 capoverso 2 lettere d–e e dell'articolo 12.

Nel capoverso 2 si precisa inoltre che i salari minimi obbligatori stabiliti nei contratti normali di lavoro devono essere rispettati ai sensi dell'articolo 360a CO. 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.

Art. 1^{bis}

Esame dell'attività lucrativa indipendente

L'articolo 1^{bis} prevede che chi afferma di esercitare un'attività lucrativa indipendente è tenuto, in caso di controllo sul posto, a provarlo presentando tre documenti; questi ultimi, che ogni prestatore di servizi indipendente può avere con sé e che permettono di risalire al suo statuto professionale, sono inoltre documenti che il titolare dovrebbe comunque avere appresso nel momento in cui si reca all'estero per svolgere un'attività professionale (p. es. la licenza di condurre). Per quanto riguarda i documenti elencati, la copia della notifica funge da conferma dell'autovalutazione che la persona interessata ha fatto del proprio statuto professionale; il modulo E 101¹³ fornisce informazioni sullo statuto della persona, nel Paese d'origine, in ambito di diritto delle assicurazioni sociali; la copia del contratto concluso con il mandante/committente o, in assenza di un contratto scritto, la conferma scritta da parte del mandante/committente per il mandato/contratto d'opera da eseguire in Svizzera, infine, fornisce indicazioni sul contenuto del rapporto contrattuale e sul mandante/committente che, in un caso accertato di pseudo-indipendenza, è tenuto a rispettare le condizioni salariali e lavorative svizzere nella sua veste di datore di lavoro.

¹³ A seguito della modifica dell'allegato II dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC), il modulo E 101 è sostituito con il modulo A 1.

I capoversi 3 e 4 disciplinano i due casi in cui l'autorità cantonale può adottare provvedimenti nei confronti di una persona ossia, concretamente ordinare l'interruzione dell'attività: il primo caso si verifica se la persona controllata non adempie l'obbligo di presentare la documentazione di cui al capoverso 2 o documenti equivalenti entro il termine supplementare impartito. In tal caso, la persona in questione può essere espulsa dal proprio posto di lavoro. In linea di massima, i documenti di cui al capoverso 2 sono i più atti a dimostrare la legittimità dell'attività indipendente, ovvero quelli che, almeno nella maggior parte dei casi, dovrebbero permettere di esaminare lo statuto professionale di una persona. Tenendo conto del principio della proporzionalità, al prestatore di servizi indipendente deve però essere concessa la possibilità di dimostrare il suo statuto con documenti equivalenti a quelli di cui al capoverso 2. Per documenti equivalenti si intendono in particolare: la prova dell'esistenza di una cerchia di clientela in Svizzera, i conteggi che dimostrino la propria fatturazione e le fatture per i pernottamenti nel luogo di lavoro con l'indicazione di chi le ha pagate. L'interruzione dell'attività può quindi essere ordinata soltanto se non viene presentato alcun documento (idoneo) che fornisca indicazioni sullo statuto della persona controllata. In questo senso, essa costituisce l'ultima ratio, ossia la misura da adottare soltanto se non viene presentato alcun documento in occasione di un controllo o se vi è il rischio che la persona in questione lasci la Svizzera nell'immediato futuro, rendendo così impossibile l'accertamento del suo statuto.

Gli organi di controllo (ossia le commissioni paritetiche o quelle tripartite, a seconda del ramo d'attività della persona) impartisce, durante il controllo sul posto, un termine supplementare entro il quale la persona controllata deve fornire, personalmente, via fax o posta elettronica, la documentazione richiesta ai competenti organi di controllo. Il termine supplementare è solitamente breve (in linea di massima, due o tre giorni) 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. Se i documenti sono presentati, l'organo di controllo esamina lo statuto della persona. Se, invece, il termine impartito trascorre infruttuosamente, cioè la persona non presenta i documenti di cui al capoverso 2, spetta all'autorità cantonale competente decidere se ordinare l'interruzione dell'attività. In quanto organi di diritto civile, le commissioni paritetiche non hanno la facoltà di ordinare l'interruzione del lavoro, ma devono rivolgersi all'autorità cantonale, la quale la ordinerà, per esempio, in caso di violazione ripetuta dell'obbligo di presentare i documenti richiesti o se i lavori intrapresi in Svizzera volgono al termine. Non sarà invece ordinata l'interruzione dell'attività se, al posto di quelli di cui al capoverso 2, la persona in questione presenta altri documenti comunque idonei a dimostrare la legittimità dell'attività indipendente e ad accertare lo statuto professionale della persona.

Un'eventuale interruzione dell'attività può essere sospesa se la persona in questione adempie l'obbligo di presentare i documenti di cui al capoverso 2 o documenti equivalenti oppure se la persona di cui si è accertata la pseudo-indipendenza riprende la propria attività nel quadro di un rapporto di lavoro regolamentato. Con questo provvedimento si intende si evitare che i falsi indipendenti lavorino in Svizzera, ma non ostacolare con ciò lo svolgimento di un'attività indipendente o salariata.

Il secondo caso in cui l'autorità cantonale può ordinare l'interruzione dell'attività si verifica quando viene accertata la pseudo-indipendenza di una persona di cui non si riesce tuttavia a individuare il datore di lavoro. 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.

Le leggi applicabili in materia di procedure amministrative disciplinano l'attuazione dell'interruzione dell'attività.

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 possono richiedere, a determinate condizioni, che vengano fornite informazioni o presentati documenti supplementari atti a dimostrare l'attività indipendente. Tali condizioni, riportate nel capoverso 5, sono soddisfatte quando, sulla base dei documenti di cui al capoverso 2 o di documenti equivalenti, gli organi di controllo nutrono ancora dubbi sullo statuto di una persona. 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. I documenti supplementari possono essere: la licenza di esercizio, la prova dell'affiliazione a un'associazione professionale (p. 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 imprese o contratti di locazione di locali commerciali. Nel capoverso 5 viene inoltre sancito l'obbligo da parte del mandante o del committente di fornire informazioni supplementari; l'esperienza ha infatti dimostrato che, in molti casi, le informazioni che il mandante/committente è in grado di procurare si rivelano utili nel dissipare i dubbi sullo statuto della persona controllata.

Art. 7 Abs. 2

Controllo

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

Sanzioni

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 multa amministrativa, nell'articolo 9 capoverso 2 lettera a viene ora contemplata la possibilità di sanzionare le violazioni dell'obbligo di presentare la documentazione richiesta (art. 1^{bis} cpv. 2). Se i documenti di cui all'articolo 1^{bis} capoverso 2 non possono essere presentati in occasione di un controllo, l'autorità competente ha la facoltà di pronunciare una multa amministrativa sino a 1000 franchi. Gli organi d'esecuzione notificano le violazioni dell'obbligo di presentare la documentazione richiesta all'autorità cantonale competente del luogo di impiego. Soltanto quest'ultima ha la facoltà di comminare sanzioni amministrative.

D'ora in poi l'autorità competente potrà anche vietare al lavoratore indipendente di offrire i propri servizi se questi viola l'obbligo di dare informazioni, fornisce scientemente informazioni false, si rifiuta di dare informazioni oppure se si oppone al controllo dell'autorità o lo impedisce in altro modo (violazione dell'art. 12 cpv. 1 lett. a–b LDist). 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 è necessario che venga pronunciata una decisione di sanzione ai sensi dell'articolo 12 capoverso 1 LDist; è sufficiente che siano presenti le condizioni richieste per tali sanzioni.

Parallelamente, può inoltre essere comminata una sanzione ai sensi dell'articolo 12 capoverso 1 LDist. Il divieto di offrire servizi può essere imposto anche per mancato pagamento di multe passate in giudicato.

La nuova lettera d permette all'autorità cantonale competente di sanzionare con una multa amministrativa sino a 5000 franchi i datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera, infrangono le disposizioni sul salario minimo prescritte in un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO. La medesima sanzione di diritto amministrativo può essere comminata in casi equivalenti a datori di lavoro esteri. Nella lettera a è esplicitata l'applicabilità dell'articolo 7 della legge federale del 22 marzo 1974¹⁴ sul diritto penale amministrativo (DPA).

Secondo la lettera e, i lavoratori indipendenti «colpevoli», ossia quelli che non adempiono l'obbligo di presentare la documentazione richiesta 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 2003¹⁵ sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist) preveda in effetti che le commissioni paritetiche possano 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.

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.

2.2 Modifica della legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale collettivo di lavoro

Art. 1a

In presenza di infrazioni, le commissioni paritetiche possono infliggere pene convenzionali per esempio alle aziende con sede in Svizzera o alle aziende estere che distaccano lavoratori in Svizzera, ma anche a lavoratori. 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, i contributi alle spese d'esecuzione possono essere addossati anche ai datori di lavoro e ai lavoratori assoggettati a un contratto collettivo di lavoro d'obbligatorietà generale agevolata. La disposizione in oggetto non si applica tuttavia ai contributi alle spese di perfezionamento professionale previsti nei contratti collettivi di lavoro.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

L'obiettivo del progetto di legge è quello di rafforzare l'efficacia e di migliorare l'esecuzione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone; esso non aggiunge alcun compito a quelli già inclusi nell'attuale organizzazione esecutiva e non comporta oneri aggiuntivi

¹⁴ RS 313.0.

¹⁵ RS 823.201.

per le finanze federali, visto che 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 Dipartimento federale dell'economia (DFE) stipula a intervalli regolari delle convenzioni sulle prestazioni con i Cantoni e le parti sociali in materia di finanziamento dell'attività di controllo. Le convenzioni in vigore prevedono l'indennizzo dei controlli dei prestatori di servizi indipendenti e dei datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera e che sono assoggettati alle disposizioni sul salario minimo prescritte in un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO.

La modifica proposta della LOCCL non comporta un incremento delle procedure riguardanti il conferimento del carattere obbligatorio generale, dato che i presupposti per le procedure non cambiano. Nessun onere supplementare è previsto inoltre per la verifica delle singole disposizioni concernenti l'ammissibilità del conferimento del carattere obbligatorio generale.

3.2 Per i Cantoni e per i Comuni

Così come per la Confederazione, il disegno di legge non comporta alcun onere finanziario aggiuntivo legato all'esecuzione delle disposizioni né per i Cantoni né per i Comuni. La possibilità di sanzionare anche i prestatori di servizi indipendenti e i datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera avrà ripercussioni positive per i Cantoni, visto che questi ultimi potranno ricavarne delle entrate.

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. La bassa percentuale di recidiva indica l'importanza della presenza sul posto di ispettori del mercato del lavoro. Gli organi di controllo hanno dimostrato di avere sviluppato bene i loro sistemi d'esecuzione, di potere raggiungere gli obiettivi prefissati e, all'occorrenza, intensificare la loro attività.

Le modifiche di legge proposte sono volte a migliorare l'esecuzione delle misure collaterali. 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.

3.4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Le modifiche proposte non hanno alcuna ripercussione finanziaria né sull'effettivo del personale, poiché non introducono alcun compito aggiuntivo, ma sono piuttosto finalizzate a colmare le lacune esistenti a livello di esecuzione delle misure collaterali.

4 Programma di legislatura e piano finanziario

Il disegno non è annunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008¹⁶ sul programma di legislatura 2007-2011 né del decreto federale del 18 settembre 2008¹⁷ sul programma di legislatura.

¹⁶ FF 2008 597.

¹⁷ FF 2008 7469.

In virtù di quanto esposto sopra, il disegno non è previsto nel piano finanziario.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Le disposizioni della legge in oggetto si fondano sull'articolo 110 capoverso 1 lettere a e d e sull'articolo 110 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)¹⁸.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Come menzionato nel Messaggio del Consiglio federale del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE (FF 1999 5092, in particolare pag. 5385), la LDist si fonda sulla direttiva dell'UE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi¹⁹. L'articolo 22 dell'allegato I all'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) fa esplicito riferimento a tale direttiva. Le misure proposte con il presente progetto di legge sono volte ad ampliare la materia disciplinata nella LDist per includere i prestatori di servizi e i datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera. Questo comporta una garanzia migliore contro eventuali abusi delle norme di protezione del diritto del lavoro. Le misure proposte si fondano solo sul diritto nazionale. Dato che né la direttiva dell'UE né la normativa dell'UE in generale prevedono regolamentazioni in materia, il presente disegno di legge non contiene inoltre alcuna disposizione che non sia compatibile con il diritto europeo o con l'ALC. In particolare non sono previste misure che intacchino il principio della parità di trattamento sancito nell'ALC.

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

5.3 Forma dell'atto

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

¹⁸ RS 101.

¹⁹ Direttiva 96/71 del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi; GU L n. 18 del 21.1.1997, pag. 1.