



Rapporto del Dipartimento federale dell'economia sui risultati della consultazione relativa alla legge federale sull'adeguamento delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone

Gennaio 2012

Sommario

1	Punti essenziali del progetto	3
2	Procedura di consultazione e concetto di valutazione	4
2.1	Procedura di consultazione.....	4
2.2	Principi di valutazione	4
3	I risultati più importanti della consultazione.....	4
3.1	Posizione di massima dei partecipanti alla consultazione	4
3.2	Le riserve più importanti dei partecipanti favorevoli al progetto	5
3.3	Le motivazioni principali dei partecipanti contrari al progetto.....	5
3.4	Ulteriori proposte dei partecipanti alla consultazione	6
3.4.1	Proposte di attuazione a livello di legge.....	6
3.4.2	Proposte di attuazione a livello di esecuzione	7
3.4.3	Ulteriori proposte.....	7
4	Valutazione della consultazione nel dettaglio	8
4.1	Misure atte a combattere la pseudo-indipendenza (art. 1 cpv. 3, art. 1 ^{bis} , art. 9 cpv. 2 lett. a e c LDist).....	8
4.1.1	Considerazioni generali.....	8
4.1.2	Definizione di attività lucrativa indipendente e prova dell'esercizio della medesima (art. 1 cpv. 3 e 1 ^{bis} cpv. 1).....	8
4.1.3	Obbligo di presentare la documentazione (art. 1 ^{bis} cpv. 2).....	8
4.1.4	Concessione di un termine supplementare prima di ordinare l'interruzione dell'attività lavorativa (art. 1 ^{bis} cpv. 3).....	9
4.1.5	Ordine d'interrompere l'attività lavorativa (art. 1 ^{bis} cpv. 4).....	9
4.1.6	Richiesta di informazioni supplementari (art. 1 ^{bis} cpv. 5).....	10
4.1.7	Possibilità di applicare sanzioni in caso di infrazione dell'obbligo di presentare la documentazione (art. 9 cpv. 2 lett. a).....	10
4.2	Possibilità di comminare sanzioni a datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera e violano le disposizioni sul salario minimo obbligatorio previste nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO (titolo della legge, titolo abbreviato, art. 1 rubrica e cpv. 2, art. 7 cpv. 2, art. 9 cpv. 2 lett. d ed e LDist)	11
4.3	Possibilità di comminare sanzioni in caso di violazione dei contratti collettivi di lavoro dichiarati di obbligatorietà generale agevolata ai sensi dell'articolo 1a LOCCL (art. 1a LOCCL)	12
5	Abbreviazioni	12

Situazione iniziale

L'esperienza maturata negli ultimi sette anni di esecuzione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone ne ha dimostrato l'efficacia nel proteggere i lavoratori svizzeri e stranieri contro l'offerta di salari inferiori a quelli usuali e contro le violazioni delle condizioni lavorative. Sono tuttavia emerse alcune lacune nella legislazione in vigore, evidenziate soprattutto dall'USAM, da alcuni sindacati, singoli Cantoni e numerosi interventi parlamentari.

Con decisione del 6 luglio 2011 il Consiglio federale ha pertanto incaricato il DFE di elaborare disposizioni legali volte a colmare le lacune nella legislazione vigente in materia di misure collaterali.

Il progetto redatto e posto in consultazione il 23 settembre 2011 propone di attuare a livello di legge le misure seguenti:

- provvedimenti per lottare contro il fenomeno della pseudo-indipendenza di prestatori di servizi stranieri; sanzioni per i datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera, infrangono le disposizioni sul salario minimo prescritte in un CNL ai sensi dell'articolo 360a CO; sanzioni in caso di violazioni dei CCL di obbligatorietà generale agevolata ai sensi dell'articolo 1a LOCCL.

Punti essenziali del progetto

Le modifiche della LDist e della LOCCL proposte prevedono misure intese a combattere la pseudo-indipendenza dei prestatori di servizi stranieri e a migliorare l'applicazione dei salari minimi comminando sanzioni.

Per combattere la pseudo-indipendenza il progetto di legge propone di introdurre un obbligo di presentare la documentazione richiesta per i prestatori di servizi indipendenti provenienti dall'estero. Chi non osserva quest'obbligo rischia – secondo il progetto – una multa fino a 1000 franchi. In caso di violazione dell'obbligo di fornire informazioni o di rifiuto del controllo incombe il divieto di fornire i propri servizi per un periodo da uno a cinque anni. Il progetto prevede inoltre che le autorità cantonali possano ordinare di interrompere il lavoro nei casi in cui una persona non presenti la documentazione atta a dimostrare l'esercizio di un'attività lucrativa indipendente o sia stata accertata la pseudo-indipendenza di un lavoratore di cui non si conosce però il datore di lavoro. Queste misure facilitano l'attività di controllo degli organi d'esecuzione delle misure collaterali e assicurano la possibilità di combattere efficacemente la pseudo-indipendenza dei prestatori di servizi stranieri.

La modifica della LDist proposta comprende inoltre la possibilità di sanzionare i datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera, infrangono le disposizioni sul salario minimo prescritte nei CNL. Secondo il progetto, simili violazioni possono essere sanzionate con una multa amministrativa fino a 5000 franchi. Tali misure riguardano i datori di lavoro svizzeri. Finora infatti, in presenza di violazioni dei salari minimi vincolanti previsti dai CNL, potevano essere sanzionate esclusivamente le aziende con lavoratori distaccati in Svizzera. Con questa misura s'intende colmare una lacuna della legge e rafforzare la misura costituita dai CNL con salari minimi vincolanti. La base legale per tali multe verrà creata nella LDist. Essendo necessario a tal fine estendere il suo campo d'applicazione, occorrerà adeguare anche il titolo della legge.

La modifica della LOCCL proposta comporterà la possibilità di dichiarare più facilmente di obbligatorietà generale le pene convenzionali, le spese di controllo e i contributi alle spese di esecuzione previsti nel CCL. Di conseguenza, le violazioni ai CCL dichiarati di obbligatorietà generale mediante procedura agevolata dovranno essere sanzionate dalle commissioni paritetiche competenti. Questa misura riguarda i datori di lavoro sia svizzeri sia stranieri.

2 Procedura di consultazione e concetto di valutazione

2.1 Procedura di consultazione

Sono stati invitati a partecipare alla procedura di consultazione i Governi dei 26 Cantoni, la CdC, 14 partiti politici, 3 associazioni mantello svizzere dei Comuni, delle Città e delle Regioni di montagna, 9 associazioni mantello dell'economia e 89 cerchie interessate.

Tra questi hanno inviato il proprio parere 20 Cantoni (nessun parere pervenuto da AI, GR, SZ, UR, ZG, ZH), la CdC, il cui parere è condiviso da LU, NW, OW, GL, SO, SG, TG e NE, 7 partiti politici (PPD, PLR, PS, UDC, PCS, PEV, i Verdi), l'Unione delle Città svizzere, 7 associazioni mantello dell'economia (economiesuisse, USAM, USI, USC, USS, SIC Svizzera, Travail.Suisse) nonché 17 rappresentanti di cerchie interessate (ICL AR, Service des arts et métiers et du travail, TAK UR/OW/NW, AUSL, FER, Hotel&Gastro Union, hotelleriesuisse, ISOLSUISSE, NSV, Società svizzera degli impresari costruttori, suissetec, Unia, ASFMS, VSSU, ZPBK Schreinergerwerbe, ZPBK Plattenlegergewerbe, ZPK).

11 partecipanti hanno espresso un parere di propria iniziativa, ossia senza essere stati invitati (UPSA, ASTAG, IHK St. Gallen-Appenzell, Centre patronal, ASA, FMB, ZHAW, CT SG, Forum PMI, BVMW, Bauwirtschaft Baden-Württemberg).

2.2 Principi di valutazione

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è espressa sia in linea di massima sul progetto sia nello specifico sulle tre misure proposte (lotta alla pseudo-indipendenza, possibilità di sanzionare i datori di lavoro che, quando impiegano lavoratori in Svizzera, infrangono le disposizioni sul salario minimo prescritte in un CNL e possibilità di sanzionare le violazioni dei CCL di obbligatorietà generale agevolata).

Dalla valutazione della consultazione emergono la posizione di massima dei partecipanti alla consultazione concernente il rafforzamento delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone nonché altre domande e suggerimenti. Segue una panoramica degli interventi presentati durante la consultazione articolata in base alle priorità tematiche del progetto. Per i dettagli e in particolare per le proposte relativi alla riformulazione di disposizioni di legge, che sono stati numerosi e variati, si rinvia alle risposte pervenute durante la consultazione disponibili presso la SECO.

3 I risultati più importanti della consultazione

3.1 Posizione di massima dei partecipanti alla consultazione

I partecipanti hanno commentato minuziosamente il disegno posto in consultazione e condividono in linea di massima la posizione del Consiglio federale secondo cui le misure collaterali funzionano bene, ma occorre colmare alcune lacune a livello di legge e apportare miglioramenti in fase di esecuzione per ottimizzare l'efficacia dei provvedimenti. Le misure proposte dal Consiglio federale sono considerate per principio come un miglioramento dell'efficacia delle misure collaterali. GE, PCS, USC e VSSU sono favorevoli al progetto e non fanno alcuna osservazione sulle singole misure.

Si sono dichiarati in linea di massima favorevoli al progetto la CdC, il cui parere è condiviso dai Cantoni LU, NW, OW, GL, SO, SG, TG e NE (i Cantoni OW, NW, GL, TG si sono inoltre espressi sulle singole misure), i Cantoni FR, SO, BL, SH, AR, AG, VD, VS, NE, JU, l'Unione delle città svizzere, USAM, ICL AR, Service des arts et métiers et du travail, TAK UR/OW/NE, AUSL e FER.

Si sono espressi a favore del progetto anche i Cantoni BE e TI, il PPD, il PS, il PEV, i Verdi, l'USS, Travail.Suisse, Hotel&Gastro Union, ISOLSUISSE, la Società svizzera degli impresari

costruttori, suissetec, Unia, VSSM, ZPBK Schreinergerber, ZPBK Plattenlegergerber, ZPK, ZHAW e FMB. Precisando tuttavia che il progetto di legge si limita a colmare alcune lacune in materia di misure collaterali, i partecipanti di cui sopra formulano richieste supplementari intese a migliorarle. ISOLSUISSE, VSSM, suissetec, ZPBK Schreinergerber, ZPBK Plattenlegergerber, ZPK e la Società svizzera degli impresari costruttori chiedono di unire il progetto di legge del Consiglio federale all'iniziativa parlamentare Gysin (11.435, No all'attività indipendente fittizia e all'elusione delle misure d'accompagnamento), mentre l'USI chiede di accogliere la proposta avanzata nell'iniziativa parlamentare Gysin relativa all'articolo 5 capoverso 1 LDist.

Si sono detti sostanzialmente favorevoli, ma con alcune riserve e rifiutando singole misure, il Cantone BS, il PLR, l'UDC, economiesuisse, USI, hotelleriesuisse, il Forum PMI, Centre patronal, UPSA, ASTAG, ASA e BVMW.

Si sono espressi in modo piuttosto negativo NSV, che rifiuta in particolare la revisione della LOCCL proposta, e Bauwirtschaft Baden-Württemberg, che reputa le misure proposte intese a combattere il fenomeno della pseudo-indipendenza difficilmente compatibili con l'ALC.

Ha dato un parere in linea di massima negativo sul progetto l'IHK St. Gallen-Appenzell.

3.2 Le riserve più importanti dei partecipanti favorevoli al progetto

PLR, USI nonché economiesuisse e ASA (che condividono il parere dell'USI) hotelleriesuisse, la Società degli impresari costruttori e BVMW fanno notare che la disponibilità a colmare lacune nella legislazione concernente le misure collaterali sussiste soltanto se il sistema continua a concentrarsi sulla lotta agli abusi, se nuove misure non comportano una sovraregolamentazione del mercato del lavoro e se sono compatibili con l'ALC. Le misure proposte soddisfano in linea di massima queste condizioni. La CdC (e i Cantoni LU, NW, OW, GL, SO, SG, TG e NE che ne condividono il parere) aderisce alla richiesta secondo cui occorre attuare nuove misure conformemente all'ALC. L'UDC approva singoli adeguamenti delle misure collaterali soltanto se consentono di affrontare problematiche attuali come quella della lotta alla pseudo-indipendenza. Per affrontare invece il problema centrale dei flussi migratori ingestibili, l'UDC chiede di rinegoziare l'ALC affinché le sue ripercussioni negative non siano arginate mediante disciplinamenti supplementari nocivi alla flessibilità del mercato del lavoro.

BS constata che le modifiche della LDist sono state elaborate sotto un'enorme pressione politica e temporale e che i controlli e le sanzioni di nuova introduzione non sono stati in parte debitamente ponderati né dal profilo della sistematica né da quello del contenuto; il Cantone chiede perciò di chiarire le relative questioni legali ancora aperte e di riverificare in modo approfondito la compatibilità con l'ALC.

Numerosi Cantoni e autorità cantonali di esecuzione (AG, AR, BE, BL, BS, FR, NE, SH, TI, VD, VS, TAK UR/OW/NW), la CdC, il cui parere è condiviso dai Cantoni LU, NW, OW, GL, SO, SG, TG e NE, l'AUSL e l'Unione delle città svizzere contestano le considerazioni del Consiglio federale contenute nel rapporto esplicativo secondo cui le nuove misure non comporterebbero oneri finanziari supplementari a livello di esecuzione. Il Consiglio federale è invitato a quantificare nel suo messaggio l'onere a carico degli organi di esecuzione derivante dalla possibilità di comminare sanzioni. Anche il PCS e la SIC Svizzera ritengono necessario che la Confederazione stanzi immediatamente i mezzi finanziari indispensabili per attuare le nuove misure e doti gli organi statali d'esecuzione di maggiori risorse rispetto a quanto fatto finora.

3.3 Le motivazioni principali dei partecipanti contrari al progetto

La IHK St. Gallen-Appenzell si dichiara senza riserve a favore di un'esecuzione coerente delle misure collaterali, ma rifiuta tutte le misure che, a causa di problemi specifici, definiscono nuove fattispecie burocratiche o passibili di sanzioni. Il fatto che le misure

collaterali si trasformino sempre di più in uno strumento di politica statale del mercato del lavoro il cui obiettivo consisterebbe nel disciplinare le imprese svizzere, compromettendo la libertà economica garantita dalla Costituzione federale e pregiudicando la competitività dell'economia svizzera, è ritenuto dalla IHK St. Gallen-Appenzell un'ipotesi discutibile. Essa sostiene che le misure proposte finirebbero per rafforzare simili anomalie, mentre dovrebbero essere rivolte innanzitutto a ditte straniere che distaccano i propri lavoratori in Svizzera.

Le motivazioni critiche nei confronti di singole misure sono illustrate al numero 4.

3.4 Ulteriori proposte dei partecipanti alla consultazione

3.4.1 Proposte di attuazione a livello di legge

Diversi partecipanti alla consultazione (CdC, il cui parere è condiviso dai Cantoni LU, NW, OW, GL, SO, SG, TG e NE, i Cantoni BE, AR e VS, PS, PEV, i Verdi, USS, Travail.Suisse, SIC Svizzera, Hotel&Gastro Union e Unia, che condivide il parere dell'USS, FMB, ZHAW) chiedono di esaminare, nell'ambito della revisione proposta, un modo per contrastare efficacemente le numerose strutture esistenti che operano in regime di subappalto al fine di richiamare maggiormente al dovere gli imprenditori generali e totali ed esigono esplicitamente l'introduzione di una responsabilità solidale. L'USI, il cui parere è condiviso da economiesuisse, ASA e Società degli impresari costruttori, e BVMW si dichiarano esplicitamente contrari all'introduzione di una responsabilità solidale legale dell'appaltatore primario a garanzia che il suo subappaltatore rispetti le misure collaterali.

Diversi Cantoni (CdC, il cui parere è condiviso dai Cantoni LU, NW, OW, GL, SO, TG e NE, AR) chiedono di sancire nella LDist l'obbligo per i lavoratori distaccati di tenere a disposizione la documentazione che dimostra il rispetto delle condizioni salariali e lavorative. FER e FMB chiedono di introdurre la possibilità di ordinare l'interruzione dell'attività lavorativa per quei datori di lavoro stranieri che distaccano lavoratori in Svizzera e violano le condizioni salariali e lavorative svizzere.

Alcuni Cantoni (CdC, il cui parere è condiviso dai Cantoni LU, NW, OW, GL, SO, SG, TG e NE, BL, NW, TAK UR/OW/NW) fanno inoltre notare che i datori di lavoro svizzeri che violano un CCL di obbligatorietà generale non possono essere sanzionati e chiedono pertanto, ai sensi della parità di trattamento, di estendere nella LDist la possibilità che lo Stato commini sanzioni in casi simili.

Il Cantone di BE, il PS, i Verdi, il PEV, l'USS, Unia, che condivide il parere dell'USS, e la ZHAW chiedono in generale di aumentare le multe in caso di violazioni della LDist.

BL riterrebbe opportuno sanzionare con multe amministrative fornitori di servizi indipendenti che violano l'obbligo di notifica e vietare loro di fornire servizi in caso di mancato pagamento della suddetta multa.

JU e il Service des arts et métiers et du travail propongono di introdurre un termine di preannuncio di cinque giorni per tutte le aziende straniere che forniscono i loro servizi in Svizzera e per i datori di lavoro svizzeri che impiegano manodopera tramite la procedura di notifica.

SH evidenzia due lacune nella legislazione concernente le misure collaterali e chiede di colmarle: nella LStr mancherebbe la possibilità di sanzionare aziende di servizi straniere che forniscono servizi in Svizzera per un periodo superiore a 90 giorni lavorativi. Nella LDist occorrerebbe inoltre integrare l'articolo 12 capoverso 1 con una lettera c che consentirebbe di multare chi non si attiene al divieto di fornire servizi secondo dell'articolo 9 capoverso 2 lettera c.

L'Unia ritiene necessario introdurre una nuova disposizione nella LOCCL per semplificare concretamente la dichiarazione di obbligatorietà generale del CCL in modo tale da sopprimere il quorum per le piccole aziende che impiegano meno di cinque dipendenti.

3.4.2 Proposte di attuazione a livello di esecuzione

Per ottimizzare l'esecuzione, BE, il PS, i Verdi, il PEV, la ZHAW, l'USS, Travail.Suisse e l'Unia, che sostiene il parere dell'USS, chiedono di intensificare i controlli in caso di nuove assunzioni e di attuare con coerenza le misure collaterali emanando un contratto che preveda salari minimi qualora si individuassero offerte salariali inferiori a quelle usuali. Altri partecipanti alla consultazione chiedono misure rapide e più efficienti intese a migliorare l'esecuzione (CdC, il cui parere è condiviso dai Cantoni LU, NW, OW, GL, SO, SG, TG e NE, TI, Travail.Suisse, Hotel&Gastro Union). TI rileva ulteriori problemi correlati alle misure collaterali che dovrebbero essere risolti e comporterebbero eventuali adeguamenti legislativi. Si tratterebbe di controllare se il salario dovuto al lavoratore è stato versato e se il lavoratore l'ha effettivamente ricevuto, di quantificare lo svantaggio in termini di concorrenza delle aziende svizzere se i prestatori di servizi stranieri non hanno versato l'imposta sul valore aggiunto e di verificare se i dati da notificare sono stati trasmessi per via elettronica agli organi di controllo. I Verdi chiedono di intensificare i controlli nel settore del lavoro temporaneo. L'USI e con lei economiesuisse, l'ASA, la Società degli impresari costruttori, hotelleriesuisse e BVMW respingono la richiesta sia di emanare in generale più CNL sia di effettuare un numero maggiore di controlli. Anche la CdC, il cui parere è condiviso dai Cantoni LU, NW, OW, GL, SO, SG, TG e NE, non vuole un aumento dei controlli.

Il PLR chiede al Consiglio federale di recepire le raccomandazioni contenute nel rapporto del 21 ottobre 2011 della CdG-N sulla valutazione della sorveglianza e degli effetti delle misure d'accompagnamento alla libera circolazione delle persone e i suoi effetti.

Il PPD chiede di ottimizzare l'esecuzione delle misure collaterali precisandone la procedura e semplificandone il decorso, definendo il concetto di abuso e mettendo a punto strumenti adeguati atti ad accertare offerte di salari inferiori a quelli usuali. Suggerisce inoltre di introdurre cauzioni su tutto il territorio: una possibile soluzione per ovviare alle offerte di salari inferiori a quelli usuali e alla pseudo-indipendenza. L'USI, hotelleriesuisse e la BVMW dichiarano esplicitamente di essere contrari all'introduzione di cauzioni obbligatorie e di oneri finanziari come, appunto, le cauzioni.

L'USS propone di annunciare i salari dei lavoratori distaccati già al momento della notifica per facilitare l'attività di controllo.

La CdC, il cui parere è condiviso dai Cantoni LU, NW, OW, GL, SG, SO, TG e NE, e l'AUSL chiedono alla Confederazione di prescrivere agli organi di esecuzione paritari linee guida e di esigere da tutti i servizi coinvolti nell'esecuzione delle misure collaterali la stessa professionalità. SIC Svizzera chiede di uniformare l'esecuzione in modo più esteso per arginare il federalismo esecutivo.

3.4.3 Ulteriori proposte VS e il Service des arts et métiers et du travail ritengono opportuno far confluire in modo coordinato le diverse legislazioni relative al mercato del lavoro (ALC, LDist, LLN, LStr) in un dispositivo unitario.

L'USI (economiesuisse e ASA ne condividono il parere), l'UDC e la Società svizzera degli impresari costruttori invitano il Consiglio federale a impegnarsi per eliminare gradualmente le discriminazioni cui sono confrontati i prestatori di servizi svizzeri che operano all'estero (cassa ferie tedesca ULAK, Casse Edili in Italia).

Per ridurre le tensioni presenti sul mercato del lavoro il PEV chiede di applicare in modo coerente il permesso di soggiorno, di sviluppare la cooperazione interistituzionale tra autorità di migrazione, URC, uffici AI, assistenza sociale ecc., di mantenere il termine di preannuncio

di otto giorni (lo chiede anche NE) e di investire in formazione e ricerca per ridurre la dipendenza dalla manodopera proveniente dall'estero.

Per quanto riguarda il resoconto sull'attuazione delle misure collaterali, la CdC (il cui parere è condiviso dai Cantoni LU, NW, OW, GL, SO, SG, TG e NE) BS e l'AUSL chiedono che si basi su dati chiari e che non vengano più comunicate violazioni presunte, bensì le offerte di salari inferiori a quelli usuali accertate in modo definitivo. L'USI chiede di chiarire la discrepanza che ha constatato tra i risultati contenuti nel rapporto della SECO sulle percentuali di infrazioni e le percentuali delle medesime rilevate nel Cantone ZH.

4 Valutazione della consultazione nel dettaglio

4.1 Misure atte a combattere la pseudo-indipendenza (art. 1 cpv. 3, art. 1^{bis}, art. 9 cpv. 2 lett. a e c LDist)

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione è favorevole all'introduzione di misure volte a verificare e a sanzionare i casi di pseudo-indipendenza. Circa la formulazione delle disposizioni proposta dal Consiglio federale sono state presentate numerose proposte di modifica o di integrazione in parte divergenti tra loro. La maggioranza dei partecipanti alla consultazione ribadisce che le misure proposte faciliterebbero in linea di massima l'attività di controllo. Sono illustrate qui di seguito diverse proposte di modifica o di integrazione nonché riserve espresse dai partecipanti alla consultazione, favorevoli per principio al disciplinamento.

4.1.1 Considerazioni generali

La CdC, il cui parere è condiviso dai Cantoni LU, NW, OW, GL, SO, SG, TG e NE, fa notare che i governi cantonali si rammaricano che nel rapporto esplicativo manchino spiegazioni sulla comparabilità delle misure previste per ostacolare i pseudo-indipendenti stranieri con le possibilità di controllo e sanzione che possono essere adottate nei confronti di persone residenti in Svizzera, o dei rispettivi datori di lavoro, qualora sia stata accertata una loro pseudo-indipendenza.

4.1.2 Definizione di attività lucrativa indipendente e prova dell'esercizio della medesima (art. 1 cpv. 3 e 1^{bis} cpv. 1)

L'USI, l'USAM, ISOLSUISSE, la Società degli impresari costruttori e suissetec chiedono di precisare l'articolo 1 capoverso 3 LDist, ritenendo che la nozione di attività lucrativa indipendente debba essere definita secondo il diritto svizzero. ZPBK Plattenlegergewerbe, ZPBK S e ZPK propongono che la nozione di attività lucrativa indipendente sia definita secondo il diritto svizzero. L'USI e la Società degli impresari costruttori chiedono inoltre di precisare nell'articolo 1^{bis} capoverso 1 che chiunque dichiari di esercitare un'attività lucrativa indipendente in Svizzera debba provarlo, su richiesta, agli organi di controllo competenti.

4.1.3 Obbligo di presentare la documentazione (art. 1^{bis} cpv. 2)

BS chiede di eliminare l'obbligo di presentare i documenti, menzionato nell'articolo 1^{bis} capoverso 2, soltanto in caso di un controllo *in loco*; spesso infatti accade che vengano richiesti per iscritto.

FR propone di integrare la disposizione precisando che i documenti vanno presentati in una delle lingue nazionali.

La CdC, il cui parere è condiviso dai Cantoni LU, NW, OW, GL, SO, SG, TG e NE, BL, SH, VS, e l'ICL AR fanno notare che i tre documenti menzionati contengono indicazioni sullo statuto di una persona, ma non consentono di comprovarne inequivocabilmente l'attività indipendente. Probabilmente occorrerà fare molto spesso ricorso al capoverso 5. SH, TG e VS approvano espressamente la possibilità di chiedere ulteriori documenti secondo il

capoverso 5. SO, l'Unione delle città svizzere, TAK UR/OW/NW, l'AUSL e la ZHAW approvano invece l'enumerazione esaustiva dei documenti. FR, TAK UR/OW/NW e la ZHAW chiedono, per semplificare l'attività di controllo, che sia dichiarata sufficiente l'esibizione di tre documenti quale prova dell'esercizio di un'attività indipendente. Consentire la presentazione di documenti equivalenti per provare l'esercizio di un'attività indipendente nuocerebbe all'uniformazione dell'esecuzione e lascerebbe agli ispettori un margine di apprezzamento troppo grande.

USAM, ISOLSUISSE, suissetec, ZPBK Plattenlegergewerbe, ZPBK Schreinergerber und ZPK propongono di aggiungere all'articolo di legge una lettera d secondo cui, per provare l'esercizio dell'attività lucrativa indipendente, occorrerebbe presentare l'attestato delle autorità con il codice fiscale o il numero d'identificazione dell'imposta sulla cifra d'affari.

AG rileva che si dovrebbe precisare il capoverso 2 lettera a dato che, nei casi soggetti all'obbligo di autorizzazione, quest'ultimo non riguarda l'entrata in Svizzera, ma l'esercizio di un'attività lucrativa. Se per entrare occorre anche un visto, tale necessità verrebbe disciplinata mediante una cosiddetta autorizzazione di visto, non tramite un'autorizzazione secondo il diritto degli stranieri.

Secondo Bauwirtschaft Baden-Württemberg l'obbligo di avere con sé i documenti menzionati non comporterebbe una limitazione dell'ALC in quanto costringerebbe, a titolo d'esempio, i lavoratori autonomi a concludere contratti scritti.

4.1.4 Concessione di un termine supplementare prima di ordinare l'interruzione dell'attività lavorativa (art. 1^{bis} cpv. 3)

La CdC, il cui parere è condiviso dai Cantoni LU, NW, OW, GL, SO, SG, TG e NE, AG, BE, BL, SH, l'Unione delle città svizzere, TAK UR/OW/NW e l'AUSL chiedono di disciplinare a livello federale la durata del termine supplementare per organizzarne l'esecuzione in modo uniforme.

GL, FR, VS, PS, PEV, i Verdi, USS, Travail.Suisse, AUSL, FER, Hotel&Gastro Union, Unia, la ZHAW e FMB chiedono di abrogare il termine supplementare; secondo loro deve essere possibile ordinare in tempi brevi un'interruzione dell'attività lavorativa: gli impieghi in Svizzera avrebbero infatti spesso una durata molto breve e la prestazione sarebbe già terminata alla scadenza del termine supplementare. Se il Consiglio federale dovesse insistere sulla necessità di un termine supplementare, questo dovrebbe essere al massimo di un giorno (i Verdi, USS). Bauwirtschaft Baden-Württemberg, come già menzionato nel rapporto esplicativo, ritiene invece un termine supplementare di due-tre giorni eccessivamente breve.

Dato che i tre documenti indicati nel capoverso 2 risulterebbero spesso insufficienti per provare l'esercizio di un'attività indipendente, la CdC, il cui parere è condiviso dai Cantoni LU, NW, OW, GL, SO, SG, TG e NE, e AG chiedono che un termine supplementare possa essere ordinato anche quando i documenti di cui al capoverso 2 non bastano a provare il carattere indipendente di un'attività.

4.1.5 Ordine d'interrompere l'attività lavorativa (art. 1^{bis} cpv. 4)

L'Unione delle città svizzere critica la formulazione potestativa della disposizione che relativizzerebbe inutilmente la possibilità di infliggere sanzioni.

Diversi Cantoni (FR, BS, BL, AG, VS, TAK UR/OW/NW), l'Unione delle città svizzere e l'AUSL chiedono di integrare il messaggio del Consiglio federale con il disciplinamento delle questioni procedurali che emergono. Occorrerebbe inoltre inserire un capitolo sulla responsabilità nel caso in cui l'ordine d'interrompere l'attività lavorativa risulti sproporzionato (CdC, il cui parere è condiviso dai Cantoni LU, NW, OW, GL, SO, SG, TG e NE, GL, BL, BS, Unione delle città svizzere, AUSL). Secondo SH interrompere l'attività lavorativa sarebbe

senz'altro uno strumento adatto a imporre le misure collaterali che però, a causa della procedura onerosa e di eventuali ripercussioni finanziarie, andrebbe ripensato.

Il disciplinamento proposto, secondo cui soltanto l'autorità cantonale può ordinare l'interruzione dell'attività, è criticato da diversi partecipanti alla consultazione (PS, i Verdi, USAM, FMB, Unia, ISOLSUISSE, suissetec, ZPBK Plattenlegergewerbe, ZPBK Schreinergergewerbe, ZPK). Si chiede che anche gli organi paritetici d'esecuzione delle misure collaterali possano ordinare una simile interruzione. L'USI si dichiara invece nettamente contraria a trasferire questa competenza a detti organi.

AG propone di verificare la possibilità di integrare il progetto di legge in modo tale da consentire al primo committente di evitare un'interruzione dell'attività mediante una prestazione finanziaria di garanzia.

Bauwirtschaft Baden-Württemberg ritiene la possibilità di ordinare un'interruzione dell'attività un'infrazione dell'ALC.

4.1.6 Richiesta di informazioni supplementari (art. 1^{bis} cpv. 5)

AG propone di estendere espressamente l'obbligo di dare informazioni ai mandanti svizzeri e a tutti i subappaltatori intermedi. L'IHK St. Gallen-Appenzell sottolinea che l'obbligo di informare da parte del mandante/committente dovrebbe consistere al massimo nel mettere a disposizione una copia del mandato/contratto d'opera in modo da non gravare le PMI con ulteriori oneri amministrativi.

4.1.7 Possibilità di applicare sanzioni in caso di infrazione dell'obbligo di presentare la documentazione (art. 9 cpv. 2 lett. a)

Contrariamente a diversi partecipanti alla consultazione (JU, USS, Travail.Suisse, Service des arts et métiers et du travail, FER, Società degli impresari costruttori, Hotel&Gastro Union, Unia, Centre patronal, FMB) l'USI approva che l'importo della multa amministrativa ammonti fino a 1000 franchi. I partecipanti contrari ribadiscono che la cifra non è sufficientemente deterrente. JU sottolinea che l'ammontare non deve differenziarsi troppo se si viola l'obbligo di presentare la documentazione secondo il capoverso 2 o si commettono infrazioni salariali; la conseguenza potrebbe infatti essere una violazione intenzionale dell'obbligo di presentare la documentazione per evitare una multa più elevata. L'USI propone l'eventualità di vietare la prestazione di servizi qualora avvenga una severa infrazione dell'articolo 1^{bis} capoverso 2.

Diversi partecipanti alla procedura (AG, TG, VD, Unione delle città svizzere, PS, PEV, i Verdi, USS, ICL AR, Unia, ZHAW) criticano il fatto che il progetto di legge non prevede, in caso di infrazioni all'obbligo di presentare la documentazione, di sanzionare in alcun modo il datore di lavoro della persona pseudo-indipendente, mentre sarebbe proprio quest'ultimo a costringerla a spacciarsi per tale. I lavoratori non avrebbero infatti nessun interesse a aggirare le condizioni salariali e lavorative; la proposta del Consiglio federale andrebbe dunque nella direzione sbagliata. L'ICL AR propone di introdurre una disposizione penale per quei datori di lavoro che impiegano pseudo-indipendenti, la ZHAW suggerisce una multa lieve fino a 1000 franchi per la persona pseudo-indipendente e una molto più consistente fino a 100 000 franchi per il datore di lavoro.

AG deplora che non siano state riprese nuove disposizioni penali relative alle misure intese a combattere la pseudo-indipendenza: le multe amministrative sarebbero infatti generalmente basse e troppo poco deterrenti.

4.2 Possibilità di comminare sanzioni a datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera e violano le disposizioni sul salario minimo obbligatorio previste nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO (titolo della legge, titolo abbreviato, art. 1 rubrica e cpv. 2, art. 7 cpv. 2, art. 9 cpv. 2 lett. d ed e LDist)

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva l'introduzione proposta dal Consiglio federale e il modo in cui è strutturata la possibilità di sanzionare i datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera e violano le disposizioni sul salario minimo obbligatorio previste nei CNL ai sensi dell'articolo 360a CO. I partecipanti ritengono che queste misure rispettino il principio della parità di trattamento dei datori di lavoro svizzeri e stranieri.

BS e FR sono in linea di massima favorevoli a introdurre questa possibilità di sanzionare, reputano tuttavia incomprensibile l'esenzione del campo d'applicazione della LDist e l'introduzione nella stessa della possibilità di comminare sanzioni. Secondo BS in questo caso anche il titolo abbreviato «legge sui lavoratori distaccati» risulterebbe fuorviante. FR ritiene che la possibilità di sanzionare andrebbe inserita in un altro testo di legge, per esempio nell'articolo 360a CO.

La CdC, il cui parere è condiviso dai Cantoni LU, NW, OW, GL, SO, SG, TG e NE, e AR fanno notare che, per ragioni inerenti alla parità di trattamento dei datori di lavoro svizzeri e stranieri, l'articolo 12 capoverso 3 LDist è applicabile probabilmente anche a quei datori di lavoro che violano le disposizioni sul salario minimo obbligatorio previste nei CNL ai sensi dell'articolo 360a CO.

BS ritiene opportuno precisare l'articolo 1 capoverso 2 e l'articolo 9 capoverso 2 lettera d e parlare di «datori di lavoro residenti in Svizzera», dato che si fa riferimento soltanto a datori di lavoro svizzeri.

Hotel&Gastro Union e Travail.Suisse affermano esplicitamente di ritenere i 5000 franchi della multa un importo troppo basso e poco deterrente.

Diversi Cantoni (BL, SO, TG), l'AUSL e l'Unione delle città svizzere fanno notare che controllare i privati comporta un elevato onere amministrativo o risulta in parte pressoché impossibile; l'operazione dovrebbe essere effettuata soltanto in caso di sospetto fondato. Andrebbero evitati i controlli generalizzati del mercato del lavoro nel settore privato.

Secondo l'USI sarebbe sbagliato addossare un ulteriore compito di controllo alle autorità cantonali, derivandolo dalla sanzionabilità di diritto pubblico-privato delle violazioni delle disposizioni sul salario minimo obbligatorio previste nei CNL ai sensi dell'articolo 360a CO; l'articolo 16e ODist continua infatti a essere determinante per quanto riguarda la frequenza dei controlli.

L'IHT St. Gallen-Appenzell rifiuta l'assoggettamento delle imprese svizzere alla LDist, argomentando che in Svizzera i rapporti di lavoro tra datori e lavoratori vanno disciplinati in base al CO e non alla LDist. Centre patronal non vuole estendere la LDist né introdurre una possibilità di sanzionare. L'obiettivo primario della LDist dovrebbe essere quello di impedire il dumping salariale, fenomeno che ha comportato un peggioramento della manodopera svizzera e svantaggi sul piano della competitività per le aziende svizzere. L'attuale articolo 9 LDist terrebbe inoltre conto del fatto che i lavoratori distaccati farebbero fatica a far valere i propri diritti davanti a un tribunale svizzero dal loro Paese d'origine. Questa situazione si distingue nettamente da quella in cui datori di lavoro svizzeri impiegano lavoratori residenti di regola in Svizzera che potrebbero quindi far valere molto più facilmente i propri diritti davanti a un tribunale svizzero.

4.3 Possibilità di comminare sanzioni in caso di violazione dei contratti collettivi di lavoro dichiarati di obbligatorietà generale agevolata ai sensi dell'articolo 1a LOCCL (art. 1a LOCCL)

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione è favorevole a introdurre possibilità di sanzionare nella LOCCL in caso di violazione dei CCL dichiarati di obbligatorietà generale agevolata ai sensi dell'articolo 1a LOCCL. La misura rafforzerebbe l'efficacia delle misure collaterali.

La misura incontra l'approvazione di massima dell'Unione svizzera degli imprenditori, dell'ASA, di economiesuisse e del Forum PMI. Si avanza tuttavia l'argomento che lo strumento del COG (conferimento dell'obbligatorietà generale) agevolato dovrebbe essere applicato soltanto in casi eccezionali, ossia se si verifica un abuso. Con il progetto di legge si rafforzerebbe il potere di disporre delle parti sociali, per cui occorrerebbe conferire maggiore importanza agli outsider, segnatamente in relazione all'obbligo delle CP, sancito nell'articolo 48e OC, di rendere conto e di presentare rapporti alla SECO.

L'IHK St. Gallen-Appenzell, ASTAG, UPSA e NVS respingono la proposta di revisione della LOCCL. Nella sua motivazione l'IHK St. Gallen-Appenzell richiama la volontà del legislatore che intendeva distinguere esplicitamente tra COG ordinario e COG agevolato, volontà che dovrebbe essere espressa imperativamente differenziando il tenore di un COG. Sarebbe inoltre oltremodo discutibile finanziare mediante aziende e datori di lavoro che si comportano correttamente compiti sovrani come l'attività di controllo. ASTAG e UPSA sostengono che nel caso del COG non si tratta di una procedura legislativa ordinaria, bensì di un diritto esclusivo creato per determinati settori e determinate professioni. La parità di trattamento sarebbe infatti dubbia in quanto l'esecuzione del CCL avverrebbe mediante associazioni e non mediante organi statali. Non si dovrebbero perciò ampliare ulteriormente le competenze della CP perché ciò sarebbe contrario ai principi dello Stato di diritto. NVS chiede di stralciare senza sostituzioni l'articolo 1a capoverso 2 LOCCL per non aumentare ulteriormente il potere delle commissioni tripartite.

5 Abbreviazioni

ALC	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681)
ASA	Associazione Svizzera d'Assicurazioni
ASFMS	Associazione svizzera fabbricanti mobili e serramenti
ASTAG	Associazione svizzera dei trasportatori stradali
AUSL	Associazione degli uffici svizzeri del lavoro
BVMW	Bundesverband Mittelständische Wirtschaft, Landesgeschäftsstelle Schweiz
CCL di obbligatorietà generale	Contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale
CDEP	Conferenza dei direttori cantionali dell'economia pubblica
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di completamento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni); RS 220

CP	Commissione paritetica
CT SG	Commissione tripartita San Gallo
FER	Fédération des entreprises romandes
FMB	Fédération genevoise des métiers du bâtiment
LDist	Legge federale dell' 8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (RS 823.20)
LLN	Legge federale del 17 giugno 2005 concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (RS 822.41)
LOCCL	Legge federale del 28 settembre 1956 concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (RS 221.215.311)
LStr	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (RS 142.20)
OC	Ordinanza del 16 gennaio 1991 sul collocamento e il personale a prestito (RS 823.111)
ODist	Ordinanza del 21 maggio 2003 sui lavoratori distaccati in Svizzera (RS 823.201)
PCS	Partito cristiano sociale
PEV	Partito evangelico svizzero
PLR	PLR — I Liberali
PPD	Partito popolare democratico
PS	Partito socialista svizzero
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SSIC	Società svizzera degli impresari costruttori
suissetec	Associazione svizzera e del Liechtenstein della tecnica della costruzione
TAK UR/OW/NW	Commissione tripartita del mercato del lavoro UR/OW/NW
UDC	Unione democratica di centro
UPSA	Unione professionale svizzera dell'automobile
URC	Ufficio regionale di collocamento
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USC	Unione svizzera dei contadini
USI	Unione svizzera degli imprenditori
USS	Unione sindacale svizzera

VSSU	Associazione delle imprese svizzere dei servizi di sicurezza
ZHAW	Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo
ZPBK	Commissione professionale paritetica centrale
ZPK	Autorità di controllo paritetica centrale per il settore del completamento delle costruzioni nei Cantoni di Basilea Campagna, Basilea Città e Soletta