



Berna, 22 aprile 2020

Rapporto esplicativo

Modifica della legge sui lavoratori distaccati

Compendio

La mozione Abate del 7 giugno 2018 (18.3473 Ottimizzazione delle misure di accompagnamento. Modifica dell'articolo 2 della legge sui lavoratori distaccati), accolta dal Consiglio degli Stati il 25 settembre 2018 e dal Consiglio nazionale il 21 marzo 2019, incarica il Consiglio federe di presentare una modifica dell'articolo 2 della legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro (Legge sui lavoratori distaccati, LDist). Secondo quanto chiesto nella mozione, il nuovo testo di legge deve prevedere la possibilità di imporre ai datori di lavoro esteri che distaccano i propri lavoratori in Svizzera anche il rispetto delle condizioni salariali minime prescritte in una legge cantonale. L'autore ha motivato la mozione indicando che, a seguito di un'iniziativa popolare approvata il 14 giugno 2015, è stata inserita nella Costituzione cantonale una prescrizione sul salario minimo e che l'8 novembre 2017 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha licenziato il messaggio concernente la corrispondente legge. La mozione 18.3473 mira a garantire che anche le aziende che distaccano lavoratori in Ticino siano tenute a rispettare i salari minimi stabiliti nelle leggi cantonali.

Nel quadro della presente revisione si intende inoltre aggiungere nella LDist una disposizione sulle conseguenze dell'inadempienza totale o parziale dei compiti esecutivi. L'obiettivo è creare una base legale esplicita per la trattenuta e la restituzione dei contributi federali ai costi d'esecuzione della legislazione sui lavoratori distaccati in caso di inadempienza totale o parziale dei compiti esecutivi. Al contempo occorre inserire una corrispondente disposizione anche nella legge federale contro il lavoro nero.

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Competenza di emanare leggi cantonali sul salario minimo

Il Cantone di Neuchâtel è stato il primo a introdurre un salario minimo cantonale. Nel 2011 l'elettorato neocastellano ha approvato una norma costituzionale che autorizza il Cantone a stabilire un minimo salariale. In applicazione di questa norma, nel 2014 il Gran Consiglio del Cantone di Neuchâtel ha modificato la legge cantonale sull'occupazione e sull'assicurazione contro la disoccupazione (LEmpl/NE)¹. Gli esponenti di diversi rami hanno adito il Tribunale federale contro questa decisione, adducendo in particolare che le disposizioni violavano la libertà economica e la libertà sindacale. Con decisione del 21 luglio 2017², il Tribunale federale ha respinto i ricorsi contro le disposizioni sul salario minimo nel Cantone di Neuchâtel.

Il Tribunale federale ha stabilito che il salario minimo così fissato costituisce una misura di politica sociale conforme al principio di libertà economica sancito dalla Costituzione federale e non viola il diritto federale. Nei considerandi ha rilevato che, durante i lavori preparatori della legge, il Gran Consiglio del Cantone di Neuchâtel aveva motivato l'introduzione di un salario minimo con la lotta alla povertà e, in particolare, al fenomeno dei «working poor». Il Tribunale federale ha considerato relativamente basso l'importo di 20 franchi del salario orario minimo, che si basa sulle prestazioni complementari dell'AVS/AI. Ha pertanto ritenuto che, in considerazione delle varie deroghe previste, le disposizioni rispettano il principio di proporzionalità.

Nell'ambito del diritto del lavoro, la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni è disciplinata dall'articolo 110 della Costituzione federale (Cost.)³ per le norme di diritto pubblico e dall'articolo 122 Cost. per le norme di diritto civile. Secondo l'articolo 122 Cost., la legislazione nel campo del diritto civile – e quindi anche il diritto del lavoro privato – compete alla Confederazione. Conformemente all'articolo 110 capoverso 1 lettere a e b Cost., la Confederazione può emanare prescrizioni sulla protezione dei lavoratori nonché sui rapporti tra i datori di lavoro e i lavoratori. Emanando la legge sul lavoro (LL)⁴, le relative ordinanze, la legislazione sui lavoratori distaccati e il CO, la Confederazione ha previsto una regolamentazione molto vasta per quanto riguarda la protezione generale dei lavoratori.

Secondo la suddetta decisione del Tribunale federale, la legge sul lavoro disciplina in maniera esaustiva la protezione dei lavoratori, ma non è contraria all'adozione di determinate misure di politica sociale⁵. In questo ambito, i Cantoni possono emanare disposizioni di diritto pubblico che perseguono uno scopo diverso dalla protezione dei lavoratori. Il Tribunale federale giunge alla conclusione che gli obiettivi perseguiti dalla legge del Cantone di Neuchâtel sono determinati prevalentemente da considerazioni di ordine sociopolitico. Secondo il Tribunale federale, le misure sancite dalla legge cantonale possono rientrare tra quelle di protezione di diritto pubblico che i Cantoni sono in linea di principio ancora autorizzati ad adottare, a prescindere dalle disposizioni di diritto civile federale relative al lavoro⁶. Il Tribunale federale non si è ancora pronunciato espressamente sul fatto che i Cantoni possano o meno prevedere un salario minimo anche per i lavoratori distaccati.

1.1.2 Leggi cantonali sul salario minimo

Le leggi cantonali sul salario minimo in vigore si differenziano le une dalle altre prevedendo ad esempio campi d'applicazione diversi. La legge del Cantone del Giura stabilisce che i salari minimi sono applicabili a tutte le persone che lavorano sul territorio cantonale⁷. Nel Cantone di Neuchâtel (e dall'1.1. 2021 anche nel Cantone Ticino), la legge sul salario minimo si applica soltanto alle

¹ Loi cantonale sur l'emploi et l'assurance-chômage, RSN **813.10**.

² Decisione del Tribunale federale del 21 luglio 2017 (2C_774/2014, 2C_813/2014, 2C_815/20014, 2C_816/2014), qui di seguito DTF salario minimo Neuchâtel.

³ RS **101**

⁴ RS **822.11**

⁵ DTF salario minimo Neuchâtel: consid. 7.5 segg.

⁶ DTF salario minimo Neuchâtel: consid. 7.5.3.

⁷ Art. 3 della legge sul salario minimo cantonale del Cantone del Giura (Loi sur le salaire minimum cantonal Canton du Jura; **822.41**).

persone che lavorano invece abitualmente sul territorio cantonale⁸. Ciò significa che i lavoratori distaccati (dall'estero o da altri Cantoni) il cui luogo di lavoro abituale non si trova sul territorio del Cantone di Neuchâtel o del Cantone Ticino non rientrano nel campo d'applicazione della legge cantonale sul salario minimo⁹. Inoltre, sono previste deroghe per alcuni rami (agricoltura, viticoltura, ecc.)¹⁰ o determinate categorie di lavoratori (stagisti, partecipanti a provvedimenti d'integrazione sul mercato del lavoro)¹¹. Alcune leggi cantonali contengono inoltre disposizioni sulla prevalenza del salario minimo cantonale rispetto ad altri salari minimi, come quelli stabiliti in un contratto collettivo di lavoro (CCL) di obbligatorietà generale o in un contratto normale di lavoro (CNL) ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni (CO)^{12 13}. Anche le modalità di controllo e di applicazione dei salari minimi cantonali variano da Cantone a Cantone e in alcuni casi non sono nemmeno previste prescrizioni al riguardo.

1.1.3 Misure collaterali alla libera circolazione delle persone

L'Accordo del 21 giugno 1999¹⁴ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC) è entrato in vigore il 1° giugno 2002. La conclusione di questo Accordo ha permesso l'introduzione progressiva della libera circolazione delle persone e autorizzato pertanto i cittadini svizzeri e dell'UE a scegliere senza restrizioni il luogo di lavoro e di soggiorno sul territorio degli Stati contraenti. Ha inoltre liberalizzato parzialmente le prestazioni di servizi transfrontaliere di breve durata (fino a 90 giorni). In seguito alla progressiva introduzione della libera circolazione delle persone, dal 1° giugno 2004 sono stati aboliti i controlli preliminari delle condizioni lavorative e salariali usuali, da cui dipendeva in precedenza la decisione sul rilascio di un permesso di soggiorno e di lavoro. Per il timore di una pressione salariale o, indirettamente, dell'esclusione della forza lavoro nazionale in seguito all'apertura del mercato del lavoro svizzero, sono state introdotte misure collaterali, il cui scopo è evitare l'offerta abusiva di condizioni lavorative e salariali inferiori a quelle usuali in Svizzera nonché garantire eque condizioni concorrenziali per le imprese svizzere ed estere.

Le misure collaterali comprendono essenzialmente la legge dell'8 ottobre 1999 sui lavoratori distaccati (LDist)¹⁵, il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale ai CCL e l'adozione di CNL. Esse prevedono un'osservazione generale della situazione sul mercato del lavoro nonché controlli mirati delle condizioni lavorative e salariali presso le imprese che distaccano lavoratori in Svizzera e presso i datori di lavoro svizzeri. A ciò si aggiunge la verifica dello statuto dei prestatori di servizi indipendenti soggetti all'obbligo di notifica.

La legislazione sui lavoratori distaccati, che si basa su considerazioni di politica economica, mira a proteggere i lavoratori (cfr. anche l'art. 110 Cost.) e a combattere gli abusi salariali. Il rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime è controllato dagli organi esecutivi (commissioni paritetiche [CP] e commissioni tripartite [CT]) (art. 7 LDist) e le infrazioni possono essere sanzionate (art.9 LDist).

1.1.4 Impostazione ed esecuzione delle misure collaterali

L'attuazione delle misure collaterali è stata affidata a diversi attori e si basa su un sistema duale, che permette agli organi di controllo di apportare al meglio le proprie competenze specifiche. In assenza di un CCL di obbligatorietà generale che preveda condizioni lavorative e salariali vincolanti, le CT cantonali controllano che vengano rispettate le condizioni lavorative e salariali usuali nel luogo, nella professione e nel ramo, nonché le disposizioni relative ai salari minimi di un CNL ai sensi dell'articolo 360a CO.

⁸ Art. 32b LEmpl/NE.

⁹ Commento all'articolo 32b LEmpl/NE nel « Rapport du conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage » del 4 novembre 2013.

¹⁰ Art. 32e LEmpl/NE.

¹¹ Art. 32c LEmpl/NE.

¹² RS 220

¹³ Art. 3 cpv. 3 Loi sur le salaire minimum cantonal Canton du Jura.

¹⁴ RS 0.142.112.681

¹⁵ RS 823.20

Le CT sono composte da rappresentanti dei Cantoni, delle associazioni dei datori di lavoro e dei sindacati. Le CP, dal canto loro, sono costituite da rappresentanti dei sindacati e delle associazioni dei datori di lavoro. La LDist affida alle CP, che monitorano già il rispetto dei CCL da parte dei datori di lavoro svizzeri, anche il compito di verificare lo statuto dei prestatori di servizi indipendenti e di controllare che le aziende estere che distaccano lavoratori in Svizzera osservino i CCL di obbligatorietà generale. L'esecuzione delle misure collaterali, in particolare i controlli in loco, spetta agli organi preposti dal Cantone o dal ramo. I relativi ispettori verificano che, in tutte le regioni della Svizzera e in tutti i rami, le condizioni salariali e lavorative svizzere siano rispettate. Controllano inoltre i datori di lavoro esteri che distaccano lavoratori in Svizzera, le imprese elvetiche e i prestatori di servizi indipendenti soggetti all'obbligo di notifica. I controlli vengono svolti sia in forma scritta sia sul posto. Se vengono constatate infrazioni possono essere adottate misure individuali¹⁶ o collettive¹⁷.

1.1.5 Salari minimi secondo la LDist

In virtù dell'articolo 2 LDist, per la durata del distacco i datori di lavoro con sede all'estero devono rispettare determinate condizioni lavorative e salariali vigenti in Svizzera se prescritte:

- nelle leggi federali,
- nelle ordinanze del Consiglio federale,
- in CCL di obbligatorietà generale e
- in CNL ai sensi dell'articolo 360a CO.

Pertanto, l'articolo 2 in vigore si riferisce soltanto ai salari minimi previsti nei CCL di obbligatorietà generale e nei CNL con salari minimi vincolanti.

Le leggi federali e le ordinanze del Consiglio federale applicabili sono essenzialmente atti di diritto pubblico (in particolare la legge sul lavoro e le relative ordinanze, la legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni [LAINF]¹⁹, l'ordinanza sull'assicurazione contro gli infortuni [OAINF]²⁰ e la legge federale sulla parità dei sessi [LPar]²¹), ma in alcuni casi anche di diritto privato (ad es. durata legale minima delle vacanze secondo il CO). Sono escluse le leggi e le ordinanze cantonali o comunali, dato che il diritto del lavoro è in linea di principio di competenza della Confederazione (cfr. spiegazioni al n. 1.1.1). Le condizioni lavorative e salariali minime prescritte nella legge sono controllate dalle CP e dalle CT conformemente all'articolo 7 LDist e le infrazioni in materia possono essere sanzionate conformemente all'articolo 9 LDist.

1.1.6 Salari usuali per il luogo e il ramo

Le CT istituite a livello cantonale e federale sono state incaricate dal legislatore di verificare se sul territorio del proprio Cantone vengono rispettate le condizioni salariali usuali per il luogo, la professione e il ramo²². Tali condizioni riflettono la realtà economica e variano in funzione della professione e del ramo. Si può pertanto presumere che i salari usuali sono generalmente superiori ai salari minimi cantonali, che sono determinati in base a criteri di politica sociale. Le CT osservano l'evoluzione generale del mercato del lavoro ed esaminano i casi sospetti di offerte di salari inferiori a quelli usuali. Spetta a loro valutare se tali offerte sono abusive e ripetute. Contrariamente a quanto previsto dalle disposizioni contenute nei CCL di obbligatorietà generale o nei CNL, le offerte di condizioni lavorative e salariali inferiori a quelle usuali in un dato ramo o in una data professione non possono essere rettificare e sanzionate individualmente. Se vengono constatate simili offerte, le CT cantonali ricercano dapprima un'intesa diretta con i datori di lavoro inadempienti (cosiddetta procedura di conciliazione, art. 360b cpv. 3 CO). Tuttavia, se riscontrano offerte ripetute e abusive di salari inferiori a quelli usuali ai sensi dell'articolo 360a capoverso 1 CO, propongono adeguate

¹⁶ Ad es. sanzioni contro i datori di lavoro svizzeri ed esteri inadempienti.

¹⁷ Ad es. il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale a un CCL o l'adozione di un CNL con salari minimi vincolanti.

¹⁸ Cfr. rapporto del 2018 sull'attuazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea (disponibile unicamente in francese e tedesco; *FlaM Bericht 2018, Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union*).

¹⁹ RS 832.20

²⁰ RS 832.202

²¹ RS 151.1

²² Art. 360b CO.

misure alle autorità cantonali competenti, come il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale a un CCL²³ o l'adozione di un CNL contenente salari minimi vincolanti.

1.1.7 Conseguenze dell'inadempienza totale o parziale dei compiti esecutivi

Sia la legge sui lavoratori distaccati che la legge del 17 giugno 2005²⁴ contro il lavoro nero (LLN) prevedono che la Confederazione partecipi ai costi d'esecuzione della legge. Secondo l'articolo 7a capoverso 3 LDist in combinato disposto con l'articolo 16d dell'ordinanza del 21 maggio 2003²⁵ sui lavoratori distaccati (Odist), la Confederazione assume il 50 per cento delle spese salariali sostenute dal Cantone per lo svolgimento dei compiti di controllo di cui all'articolo 7 capoverso 1 LDist e dei compiti di osservazione di cui all'articolo 360b capoversi 3–5 CO. L'articolo 7 capoverso 5 LDist in combinato disposto con l'articolo 9 ODist disciplina inoltre le indennità per i compiti esecutivi spettanti agli interlocutori sociali. Questi ultimi hanno cioè diritto a un'indennità per le spese causate dall'applicazione della legge sui lavoratori distaccati in aggiunta all'esecuzione abituale del CCL (controllo dei prestatori di servizio distaccati e delle assunzioni di impiego soggette all'obbligo di notifica). Le indennità sono versate sotto forma di importo forfettario. Le condizioni della partecipazione finanziaria della Confederazione ai costi generati dai compiti di controllo e di osservazione sono disciplinate in convenzioni annuali tra il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca e i singoli Cantoni o gli interlocutori sociali²⁶.

Per quanto riguarda la lotta contro il lavoro nero, qualora si scoprano violazioni ai sensi dell'articolo 6 LLN, per le spese dei controlli vengono riscossi emolumenti presso le persone controllate²⁷. La parte delle spese salariali per gli ispettori non coperta con questi emolumenti né compensata dalle multe è a carico per metà della Confederazione e per metà dei Cantoni. Le condizioni quadro della partecipazione finanziaria della Confederazione sono fissate nelle convenzioni sulle prestazioni concluse tra quest'ultima e i Cantoni.

La partecipazione finanziaria della Confederazione ai costi legati all'esecuzione del diritto in materia di lavoratori distaccati e lavoro nero costituisce un'indennità ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 della legge del 5 ottobre 1990²⁸ sui sussidi (LSu). L'articolo 28 LSu disciplina le conseguenze giuridiche dell'inadempienza totale o parziale di un compito sovvenzionato soltanto per quanto riguarda gli aiuti finanziari. Il legislatore ha volutamente rinunciato a disciplinare in maniera generale le conseguenze dell'inadempienza totale o parziale anche per le indennità, sostenendo che una norma generale non potrebbe tenere debitamente conto delle diversità dei tipi di indennità²⁹. L'articolo 10 capoverso 1 lettera e numero 1 LSu stabilisce pertanto che le conseguenze dell'inadempienza totale o parziale del compito devono essere previste nelle disposizioni legali che disciplinano le indennità. Attualmente tali conseguenze non sono sancite esplicitamente né nella legge contro il lavoro nero né nella relativa ordinanza. Lo stesso vale per le misure collaterali: né la LDist né l'ordinanza in materia prevedono disposizioni su tali conseguenze. Per questo motivo, la presente revisione intende creare nella legge sui lavoratori distaccati e nella legge contro il lavoro nero una disposizione in questo senso.

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Inserimento nella legge sui lavoratori distaccati di una disposizione sui salari minimi cantonali

Per attuare la mozione Abate (18.3473) il Consiglio federale propone di aggiungere un capoverso 1^{bis} all'articolo 2 LDist. In base a questo nuovo capoverso le aziende che distaccano lavoratori sono tenute a rispettare i salari minimi cantonali se i lavoratori distaccati rientrano nel campo d'applicazione personale e materiale delle leggi cantonali sul salario minimo.

²³ Art. 1a della legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro, RS 21.215.311.

²⁴ RS 822.41

²⁵ RS 823.201

²⁶ Art. 7a cpv. 3 LDist in combinato disposto con gli art. 16b cpv. 2 lett. b e 16d ODist (Indennità dei Cantoni) nonché art. 7 cpv. 5 LDist in combinato disposto con l'art. 9 cpv. 3 ODist (Indennità degli interlocutori sociali).

²⁷ Art. 16 LLN e art. 7 seg. dell'ordinanza del 6 settembre 2006 contro il lavoro nero (OLN; RS 822.411).

²⁸ RS 616.1

²⁹ Messaggio del 15 dicembre 1986 a sostegno di un disegno di legge sugli aiuti finanziari e le indennità, FF 1987 I pag. 297, in particolare pag. 326.

1.2.2 Esecuzione delle leggi cantonali sul salario minimo

All'articolo 7 LDist viene aggiunto un nuovo capoverso 1^{bis}, che stabilisce le competenze in materia di esecuzione. È previsto che i Cantoni controllino il rispetto delle disposizioni cantonali sui salari minimi e garantiscano l'esecuzione conformemente alle proprie normative. A tal fine vengono esclusi dal campo d'applicazione gli articoli della legge sui lavoratori distaccati che disciplinano l'esecuzione della legge e si rinvia alle pertinenti disposizioni del diritto cantonale.

1.2.3 Regolamentazione delle conseguenze dell'inadempienza totale o parziale dei compiti esecutivi

Il Consiglio federale propone di introdurre un nuovo articolo 7b nella LDist e un nuovo articolo 16a nella LLN per disciplinare le conseguenze dell'inadempienza totale o parziale, da parte degli organi preposti, dei compiti esecutivi contemplati nella legge sui lavoratori distaccati o nella legge contro il lavoro nero. Il capoverso 1 di tali articoli prevede, per il caso in cui la Confederazione non abbia ancora versato l'indennità prevista, una riduzione adeguata o il non pagamento di tale indennità se l'organo di controllo non adempie i compiti esecutivi conformemente alla convenzione o alla legge. Il capoverso 2 disciplina le conseguenze dell'inadempienza totale o parziale dei compiti esecutivi nel caso in cui l'indennità sia già stata versata e ne stabilisce la restituzione con i relativi interessi. Il capoverso 3 prevede una disposizione derogatoria per i casi di rigore. Queste disposizioni intendono garantire che i mezzi della Confederazione siano utilizzati per l'esecuzione della LDist e della LLN in maniera legale e conformemente allo scopo.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Come illustrato nel punto 1.1, le prescrizioni concernenti il rispetto delle disposizioni sui salari minimi nel settore dei lavoratori distaccati rientrano nel diritto del lavoro e devono essere disciplinate dal legislatore. Queste prescrizioni sono volte a evitare l'offerta abusiva di condizioni lavorative e salariali inferiori a quelle usuali in Svizzera nonché a garantire eque condizioni concorrenziali per le imprese svizzere ed estere.

Conformemente alla Costituzione e alla giurisprudenza del Tribunale federale, i Cantoni hanno la possibilità di fissare salari minimi, purché si tratti di una misura di politica sociale.

Se nella legislazione sui lavoratori distaccati vengono inseriti salari minimi cantonali quale misura di politica sociale, si pone la questione della ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni. Questa questione, di natura costituzionale, è già stata affrontata nella risposta del Consiglio federale alla mozione attuata dal presente progetto di legge. Nella risposta il Consiglio federale ha stabilito che un ampliamento del campo d'applicazione delle leggi cantonali sui salari minimi tramite la modifica di una legge federale (la LDist), per includervi anche i lavoratori distaccati – così come chiesto dall'autore della mozione –, esula dalle competenze della Confederazione. Nel quadro della revisione della legge sui lavoratori distaccati occorre inoltre tener conto del principio di non discriminazione sancito nell'ALC. In aggiunta, nei Cantoni con leggi interne sul salario minimo le CT cantonali devono poter continuare a richiedere alle aziende che distaccano lavoratori anche il rispetto dei salari usuali nel luogo e nel ramo, più elevati.

1.3.1 Competenza della Confederazione di imporre alle aziende che distaccano lavoratori il rispetto delle condizioni salariali minime

Le disposizioni sulle condizioni salariali e lavorative minime cui si rinvia nella legge sui lavoratori distaccati e l'obbligo di rispettarle sono disposizioni che devono da un lato essere sancite nel diritto civile e, dall'altro, essere volte a proteggere i lavoratori. Conformemente agli articoli 110 e 122 Cost., il diritto privato del lavoro e quello pubblico competono in linea di principio alla Confederazione. Il diritto federale può tuttavia delegare determinate competenze ai Cantoni.

Secondo l'autore della mozione, le aziende che distaccano lavoratori in Svizzera devono rispettare anche le condizioni salariali minime prescritte in una legge cantonale. I salari minimi che le aziende di distacco devono osservare sono sanciti nella legge sui lavoratori distaccati. Pertanto, all'articolo

2 LDist occorre inserire anche le leggi cantonali sul salario minimo che devono applicarsi a queste aziende. Le aziende che distaccano lavoratori devono essere tenute a rispettare i salari minimi cantonali soltanto se un simile obbligo è previsto nel campo d'applicazione della legge cantonale. Questa disposizione è sancita nel nuovo articolo 2 capoverso 1^{bis} LDist.

1.3.2 Competenza dei Cantoni di disciplinare il campo d'applicazione e l'esecuzione dei salari minimi cantonali

Come spiegato nel punto 1.1.1, i Cantoni hanno la competenza di emanare leggi cantonali sul salario minimo soltanto a titolo di misura di politica sociale. Sia il Consiglio federale (nel quadro della garanzia federale alle disposizioni costituzionali cantonali in virtù dell'art. 51 cpv. 2 Cost.) che il Tribunale federale hanno riconosciuto la competenza dei Cantoni di adottare regolamentazioni sul salario minimo basate su criteri di politica sociale volte a garantire ai cittadini condizioni di vita dignitose. Il salario minimo deve consentire alle persone di sopperire alle proprie necessità, senza che debbano ricorrere all'assistenza sociale. Ai Cantoni non è tuttavia stata accordata la competenza di estendere ai lavoratori distaccati il campo d'applicazione delle leggi cantonali sul salario minimo. Questa misura di politica sociale non è in linea di principio rivolta ai lavoratori distaccati, anche perché il loro luogo di residenza non rientra nel campo d'applicazione geografico di tali leggi.

Per attuare la mozione il legislatore federale ha optato per una soluzione in base a cui spetta ai Cantoni decidere riguardo all'applicabilità ai lavoratori distaccati delle disposizioni cantonali sui salari minimi. Per un'attuazione conforme alla Costituzione federale e alla luce della decisione del Tribunale federale del 21 luglio 2017, compete ai Cantoni determinare il campo d'applicazione della legge cantonale sul salario minimo e le modalità d'esecuzione. Nel nuovo articolo 2 capoverso 1^{bis} LDist, per l'applicabilità delle disposizioni cantonali sui salari minimi ai lavoratori distaccati si rinvia quindi alle pertinenti leggi cantonali. Spetta pertanto ai Cantoni definire il campo d'applicazione delle loro leggi in questo campo.

Il nuovo articolo 7 capoverso 1^{bis} LDist affida ai Cantoni la competenza di controllare il rispetto delle leggi cantonali sul salario minimo. In questo modo la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantone è garantita, come spiegato precedentemente. Inoltre, l'attuazione avviene conformemente alla volontà del legislatore cantonale e tenendo conto dell'impostazione della legge e delle modalità d'applicazione del Cantone interessato.

1.3.3 Prevalenza tra i diversi salari minimi

Nella maggior parte dei casi il salario minimo fissato nelle pertinenti leggi cantonali non è applicabile se esiste già un salario minimo in un CCL o in un CNL. Tuttavia, se il diritto cantonale non prevede norme di conflitto riguardo all'applicabilità di diversi salari minimi vigenti o in relazione alle sanzioni applicabili (salari minimi cantonali, salari minimi, salari minimi in un CCL o CNL), potrebbe in linea di principio esservi il rischio che un'azienda che distacca lavoratori sia sanzionata due volte. In base alla LDist vigente è possibile che un'azienda sia sanzionata dalle CP se non rispetta il salario minimo previsto da un CCL di obbligatorietà generale. In un Cantone che prevede un salario minimo cantonale e contemporaneamente la prevalenza di principio di tale salario può succedere che un datore di lavoro sia sanzionato anche dalle autorità cantonali in virtù della legge sul salario minimo. Attualmente non sussiste il rischio di una doppia sanzione in quanto le leggi sul salario minimo vigenti lo escludono. Nei futuri progetti di legge, i Cantoni dovranno tuttavia provvedere affinché le aziende non possano essere sanzionate più volte.

1.3.4 Disposizioni salariali vincolanti e non vincolanti

Come spiegato nel punto 1.1.6, le commissioni tripartite cantonali (CT) sono state incaricate dal legislatore di verificare se sul territorio del proprio Cantone vengono rispettati i salari usuali per il luogo, la professione e il ramo. Questo mandato rimane valido a prescindere dalle leggi cantonali sul salario minimo.

1.3.5 Non discriminazione ai sensi dell'articolo 2 ALC

Se la legge cantonale sul salario minimo è applicata in modo uniforme sul territorio del Cantone e in maniera identica per tutte le persone che rientrano nel campo d'applicazione della legge, anche il rispetto del principio di non discriminazione sancito nell'ALC può essere garantito.

La disposizione secondo cui l'applicabilità del salario minimo ai lavoratori distaccati è determinata dal diritto cantonale permette inoltre di evitare che vi sia una disparità di trattamento tra i lavoratori distaccati stranieri e quelli svizzeri, il che sarebbe contrario all'articolo 2 ALC in combinato disposto con gli articoli 17 e 19 dell'Allegato I ALC. Nella loro legislazione i Cantoni sono altresì tenuti a osservare i trattati internazionali.

1.3.6 Conseguenze dell'inadempienza totale o parziale dei compiti esecutivi

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, anche in assenza di una base legale esplicita è possibile chiedere la restituzione delle prestazioni versate indebitamente. In analogia alle norme di diritto privato sull'indebito arricchimento (art 62 segg. CO), nel diritto amministrativo vale il principio generale secondo cui ciò che è stato dato per una causa non avveratasi o per una causa che ha cessato di sussistere oppure per un errore nel quadro dell'obbligo di fornire prestazioni deve essere restituito³⁰. A questo principio giuridico generale sono tuttavia intrinseche alcune imprecisioni e generalizzazioni, che nella prassi possono essere fonte di incertezze e divergenze interpretative. Per questo motivo il Consiglio federale propone di creare una base legale esplicita (nuovi art. 7b LDist e 16a LLN) che disciplini, in caso di inadempienza totale o parziale dei compiti esecutivi, la riduzione o il non pagamento delle indennità non ancora corrisposte di cui agli articoli 7 capoverso 5 e 7a capoverso 3 LDist nonché 16 capoverso 2 LLN come pure la restituzione delle indennità già versate. In questo modo si tiene inoltre conto del principio di legalità, applicabile anche nel diritto amministrativo. Infine, una regolamentazione di carattere generale e astratto permette di garantire la certezza del diritto e la parità di trattamento di tutti i beneficiari delle indennità.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Art. 2 cpv. 1^{bis} LDist

Conformemente al nuovo capoverso 1^{bis} dell'articolo 2, i datori di lavoro che distaccano lavoratori in Svizzera sono tenuti a garantire loro il salario minimo cantonale vigente purché tali lavoratori rientrino nel campo d'applicazione di una legge cantonale sul salario minimo.

Il nuovo articolo 2 capoverso 1^{bis} LDist stabilisce il principio in base a cui la legge cantonale è determinante per definire il campo d'applicazione personale e materiale del salario minimo cantonale. Se tale legge dichiara il salario minimo applicabile a tutte le persone attive sul territorio del Cantone, anche i datori di lavoro esteri saranno tenuti a rispettare le prescrizioni cantonali sul salario minimo (campo d'applicazione personale). Se invece una legge cantonale sul salario minimo esclude dal campo d'applicazione le persone che non lavorano regolarmente sul territorio del Cantone, la presente revisione non incide su tale campo d'applicazione. Si deve inoltre tener conto del campo d'applicazione materiale dei salari minimi cantonali. Se nella legge sono esclusi i rami dotati di un CCL, di un CCL di obbligatorietà generale o di un CNL che prevede già un salario minimo, ciò si applica anche alle aziende di distacco di tali rami.

Con il rimando alle disposizioni cantonali sui salari minimi previsto nel nuovo articolo 2 capoverso 1^{bis} LDist si intende segnalare alle aziende estere che distaccano lavoratori che occorre consultare le leggi cantonali sul salario minimo. Questo articolo contribuisce pertanto anche a una maggiore trasparenza. Le aziende di distacco possono così determinare facilmente il salario minimo o il salario usuale (per il luogo o il ramo) che occorre garantire ai lavoratori distaccati.

2.2 Art. 7 cpv. 1^{bis} LDist

Per quanto riguarda l'esecuzione della legge cantonale sul salario minimo, la LDist rinvia al diritto cantonale, in particolare alle leggi sul salario minimo. Nella legislazione cantonale sono definiti gli

³⁰ DTF 124 II 570, pag. 578 seg.

organi incaricati di controllare il rispetto dei salari minimi cantonali ed è stabilito se e quali sanzioni sono applicabili in caso di inosservanza. Pertanto, se la legge cantonale sul salario minimo prevede prescrizioni esecutive, queste ultime valgono per tutti i rapporti di lavoro che rientrano nel campo d'applicazione delle disposizioni su tale salario (ai datori di lavoro e ai lavoratori svizzeri e stranieri). In tal modo è possibile garantire che chiunque rientri nel campo d'applicazione delle leggi cantonali sul salario minimo sia in linea di principio controllato e sanzionato allo stesso modo.

Nell'ambito delle loro attività d'esecuzione e di osservazione del mercato del lavoro, i Cantoni o le CT cantonali possono decidere di richiedere il rispetto dei salari usuali per il luogo e il ramo tramite una procedura di conciliazione.

Le disposizioni esecutive della LDist non si applicano pertanto all'esecuzione della legislazione cantonale sul salario minimo. Per questo motivo il secondo periodo di questo capoverso sancisce che, invece degli articoli della LDist che si riferiscono all'esecuzione delle altre condizioni salariali e lavorative minime, in materia di controllo, finanziamento e sanzioni si applicano le pertinenti disposizioni del diritto cantonale. In questo modo anche la vigilanza sull'esecuzione delle leggi rimane di competenza dei Cantoni.

Sia i campi d'applicazione che le disposizioni esecutive delle leggi sul salario minimo variano notevolmente a seconda del Cantone. Nei Cantoni in cui la legge sul salario minimo non è applicabile se esiste un CCL di obbligatorietà generale, un CCL o un CNL che prevede un salario minimo, non vi è alcun rischio di un doppio controllo o di una doppia sanzione. I Cantoni in cui il salario minimo cantonale prevale in linea di principio sugli altri salari minimi devono invece garantire, nelle loro disposizioni esecutive, che le aziende non siano soggette a doppi controlli e sanzioni.

2.3 Art. 7b LDist e art. 16a LLN

Questi articoli vengono introdotti nella legge sui lavoratori distaccati e nella legge contro il lavoro nero per creare una base legale esplicita che disciplini, in caso di inadempienza totale o parziale dei compiti esecutivi, la riduzione o il non pagamento delle indennità non ancora versate (cpv. 1) e la restituzione delle indennità già versate (cpv. 2).

Si parla di *inadempienza parziale* quando il beneficiario dell'indennità non adempie i compiti esecutivi secondo le disposizioni legali applicabili (in particolare della LLN, OLN, LDist, Odist, CO e LSu) e non rispetta le condizioni previste nelle convenzioni sull'esecuzione della LLN e delle misure collaterali concluse tra il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca e i Cantoni o gli organi paritetici. Ciò avviene in particolare quando, senza un motivo valido, vengono svolti controlli insufficienti o troppo onerosi. Si parla inoltre di inadempienza parziale quando non sono verificati tutti gli elementi richiesti o quando vengono svolti controlli inadeguati in termini di tempo, luogo, rischio o soggetti, ad esempio quando vengono controllate le stesse persone e aziende in tempi ravvicinati senza che siano state in precedenza constatate irregolarità.

Si parla di *inadempienza totale* quando l'organo preposto non svolge alcun controllo ai sensi della LLN o della LDist.

La Confederazione riscuote un interesse remunerativo del cinque per cento sulle indennità già versate e che devono essere (in parte) restituite in seguito a inadempienza totale o parziale dei compiti esecutivi (cpv. 2). Questo interesse corrisponde a quello di mora dovuto in caso di restituzione di aiuti finanziari per inadempienza totale o parziale (art. 28 LSu) nonché al tasso applicato dal Tribunale federale agli interessi di mora sui crediti di diritto pubblico³¹.

In analogia alle corrispondenti disposizioni in materia di aiuti finanziari della legge sui sussidi (art. 28 LSu), gli interessi decorrono dalla data del versamento.

Sia per la LDist che per la LLN, il contributo federale ai costi d'esecuzione viene versato ai beneficiari dell'indennità in maniera scaglionata. Nel secondo semestre dell'anno d'esecuzione x viene corrisposto l'80 per cento dell'indennità annuale prevista in base a una stima effettuata a metà anno.

³¹ DTF 95 I 258, pag. 264.

Nel primo semestre dell'anno $x + 1$ viene versato il 20 per cento rimanente sulla base del conteggio annuale degli importi effettivi. Se viene constatata un'inadempienza dei compiti esecutivi già al momento del versamento dell'acconto nel secondo semestre dell'anno x , la Confederazione deve informare senza indugio il beneficiario dell'indennità e avvisarlo riguardo alle relative conseguenze conformemente al principio di proporzionalità. Considerato questo sistema di indennizzazione, si può rinunciare all'obbligo legale di diffida da parte delle autorità.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Secondo il progetto di revisione, in futuro anche i datori di lavoro saranno tenuti a rispettare i salari minimi cantonali se previsto nella pertinente legge cantonale. L'esecuzione dei salari minimi cantonali sarà disciplinata nelle leggi cantonali sul salario minimo e spetterà ai Cantoni.

In linea di principio i Cantoni devono adempiere i compiti legati all'esecuzione amministrativa di disposizioni federali senza, per questo, percepire indennità. Il versamento di un'indennità da parte della Confederazione è giustificato segnatamente se i Cantoni devono adempiere compiti che esulano dalla semplice esecuzione amministrativa di disposizioni federali. Ciò potrebbe succedere, per esempio, se la Confederazione imponesse ai Cantoni regole rigide per l'esecuzione della legge federale, ma non è questo il caso. Lasciando ai Cantoni la piena competenza di attuare le disposizioni cantonali sui salari minimi, la Confederazione non è tenuta a versare alcuna indennità per i controlli dei salari minimi cantonali. Ciò vale anche per quanto riguarda il controllo dei lavoratori distaccati che rientrano nel campo d'applicazione della legge cantonale.

Per eseguire le suddette disposizioni, i Cantoni possono designare un organo esecutivo. Alcuni compiti vengono affidati anche alle CT esistenti. Se tali compiti includono tuttavia l'osservazione della situazione sul mercato del lavoro secondo l'articolo 360b CO, non ne deve risultare alcun costo supplementare a carico della Confederazione.

Le misure non hanno alcuna ripercussione a livello di effettivi per la Confederazione.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni

Le leggi cantonali sul salario minimo adottate finora si basano su iniziative costituzionali cantonali e sono concepite come misure di politica sociale. Diverse leggi disciplinano anche le modalità di controllo e d'esecuzione. Ciò significa che i Cantoni hanno già valutato le ripercussioni finanziarie del salario minimo cantonale in occasione dell'introduzione della propria legge. Se nella legge è in linea di principio previsto che anche i lavoratori distaccati rientrino nel campo d'applicazione e che i lavoratori stranieri siano effettivamente controllati, questo fatto è già stato preso in considerazione nel processo legislativo.

I controlli del salario minimo cantonale saranno pertanto effettuati e finanziati dai Cantoni, che copriranno quindi anche gli eventuali costi supplementari.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

Il progetto si basa sull'articolo 110 capoverso 1 lettera a Cost., che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sulla protezione dei lavoratori. Le spiegazioni in merito sono riportate ai capitoli 1.3.1 e 1.3.2.

Per non interferire con la competenza dei Cantoni di emanare disposizioni nel settore delle misure di politica sociale, la mozione Abate 18.3473 è attuata in modo conforme alla Costituzione federale.

4.2 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 lavoratori³². L'articolo 22 dell'allegato I ALC fa esplicito riferimento a tale direttiva. Con il presente progetto, la legge federale si basa sul presupposto che in futuro le aziende che distaccano lavoratori saranno tenute a rispettare anche i salari minimi cantonali, purché sia le aziende stesse che i relativi lavoratori distaccati rientrino nel campo d'applicazione personale e materiale della pertinente legge cantonale. I Cantoni sono chiamati a conciliare la propria legislazione con gli impegni internazionali della Svizzera.

La regolamentazione delle conseguenze di un'inadempienza totale o parziale dei compiti esecutivi si basa solo sul diritto nazionale.

4.3 Forma dell'atto

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

³² Direttiva 96/71 del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi; GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1.