



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia DFE
Segreteria di Stato dell'economia SECO

Rapporto esplicativo sul progetto di revisione dell'ordinanza sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist)

SECO, 29 luglio 2009

1. Introduzione

In concomitanza con la graduale introduzione della libera circolazione delle persone tra la Svizzera e la Comunità europea il 1° giugno 2002¹ sono state adottate misure relative al mercato del lavoro, con le quali si intendeva evitare un'eccessiva pressione salariale in Svizzera a causa dell'apertura del mercato del lavoro. La legge federale dell'8 ottobre 1999² concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (LDist) rappresenta una parte consistente di queste misure di accompagnamento. La legge sui lavoratori distaccati, infatti, accorda ai lavoratori distaccati in Svizzera nel quadro di una prestazione di servizio il diritto a condizioni salariali e lavorative minime, fissate in particolare nelle leggi federali, nei CCL di obbligatorietà generale e nei contratti normali di lavoro che prevedono salari minimi obbligatori ai sensi dell'articolo 360a CO (art. 2 cpv. 1 LDist).

Con l'estensione dell'ALCP ai nuovi Stati membri dell'UE avvenuta il 1° aprile 2006 sono stati apportati importanti miglioramenti alle misure di accompagnamento (Misure di accompagnamento II)³. Nell'ambito del distacco dei lavoratori, le sanzioni amministrative nei confronti di datori di lavoro stranieri inadempienti sono state completate con il cosiddetto divieto di offrire servizi e ai Cantoni è stato imposto l'obbligo di fornire un numero sufficiente di ispettori del mercato del lavoro. Con tali misure si intendeva garantire un sistema più efficiente per il controllo del rispetto delle condizioni salariali e lavorative e si intendevano rafforzare gli strumenti di applicazione, al fine di scongiurare il pericolo del dumping salariale conseguente alla graduale apertura del mercato del lavoro ai nuovi Stati membri dell'UE.

Il rapporto della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) sull'attuazione delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone, pubblicato il 27 settembre 2007⁴, descrive l'efficacia delle nuove misure di accompagnamento. Stando ai risultati, sono stati condotti controlli a tappeto in tutti i settori sulle condizioni salariali e lavorative, ed è emerso che il livello dei salari è stato prevalentemente rispettato; tuttavia in alcuni settori si è riscontrato un rischio di dumping salariale più elevato. Visto il bilancio sostanzialmente positivo, si è deciso all'unanimità di non apportare modifiche fondamentali alle misure di accompagnamento. La rappresentanza dei lavoratori ha comunque richiamato l'attenzione su alcune mancanze nel sistema di esecuzione, che si ripercuotono sull'efficacia delle misure di accompagnamento. Il gruppo di lavoro composto per l'occasione da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, dei Cantoni e della Confederazione ha formulato proposte di soluzioni per ottimizzare l'esecuzione della legge. Tali misure sono state annunciate nel messaggio del Consiglio federale del 14 marzo 2008⁵ concernente il rinnovo dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone e la sua estensione alla Bulgaria e alla Romania, e sono state approvate dal Parlamento il 13 giugno 2008⁶. Nel dettaglio si tratta dei seguenti punti:

- determinazione a livello di ordinanza di un numero vincolante di controlli del mercato del lavoro nei settori provvisti o meno di CCL di obbligatorietà generale; ade-

¹¹ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri e la Confederazione Svizzera sulla libera circolazione delle persone (ALCP, RS **0.142.112.681**)

² RS **823.20**

³ RU **2006** 979

⁴ disponibile in lingua francese e tedesca,

<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=it&msg-id=14787>

⁵ FF **2008** 1823

⁶ FF **2008** 4655

- guamento del numero di controlli in concomitanza con l'apertura del mercato del lavoro ai nuovi Stati membri dell'UE;
- allestimento di una piattaforma internet della Confederazione dedicata alle condizioni salariali e lavorative vigenti in Svizzera;
 - creazione di una base legale nella legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)⁷ per il trasferimento di informazioni dalle casse di disoccupazione agli organi di controllo (commissioni paritetiche nei settori con CCL di obbligatorietà generale e commissioni tripartite nei settori senza CCL di obbligatorietà generale); in questo modo la cassa di disoccupazione può informare la competente commissione paritetica o tripartita in caso di sospetto di infrazioni salariali o di salari inferiori a quelli usuali;
 - innalzamento del limite massimo delle multe amministrative di cui all'articolo 9 capoverso 2 lettera a LDist. Nell'ambito della revisione prevista della legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA)⁸ si intende esaminare la possibilità di un innalzamento dell'importo massimo delle multe amministrative e adeguarlo di conseguenza nella legge sui lavoratori distaccati.

Ad eccezione degli adattamenti normativi della LADI e della DPA menzionati, l'attuazione delle misure volte al miglioramento dell'esecuzione della legge non richiede una sua revisione; tuttavia all'interno dell'ODist e dell'ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone (OLCP)⁹ devono essere realizzate singole basi. Inoltre, nel corso dei lavori preparatori sono sopraggiunte ulteriori proposte per il miglioramento dell'esecuzione della legge. Le modifiche contemplate nel presente progetto riguardano i seguenti punti:

- nei settori con CCL di obbligatorietà generale viene disciplinata l'assunzione da parte della Confederazione e dei Cantoni delle spese non coperte relative ai controlli delle assunzioni di impiego a breve termine presso un datore di lavoro svizzero (art. 9 ODist);
- viene fissato un numero minimo vincolante di controlli che devono essere effettuati ogni anno dalle commissioni paritetiche e tripartite per verificare il rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime (art. 16e ODist);
- il numero dei rappresentanti cantonali nella Commissione tripartita della Confederazione (art. 360b CO) è aumentato dagli attuali due a tre membri. In contropartita, la Confederazione sarà rappresentata soltanto da tre membri contro i quattro attuali (art. 16 cpv. 2 ODist).

Inoltre, nell'OLCP è stata creata una base legale per la trasmissione delle notifiche delle assunzioni di impiego a breve termine e dei lavoratori indipendenti agli organi di controllo (art. 9 cpv. 1ter OLCP). Tale modifica si è inserita nel quadro della revisione dell'OLCP in vista dell'estensione dell'ALCP a Romania e Bulgaria.

I fondamenti per il presente progetto di revisione sono stati elaborati dal gruppo di lavoro composto da rappresentanti degli interlocutori sociali, dei Cantoni e della Confederazione (SECO).

⁷ RS 837.0

⁸ RS 313.0

⁹ RS 142.203

2. Commento ai singoli articoli

Il presente progetto di revisione mira ad apportare miglioramenti all'esecuzione della legge. Diversamente da quanto era avvenuto per la revisione del 2006 condotta in concomitanza con la prima estensione dell'ALCP ai dieci nuovi Stati membri dell'UE, in previsione del proseguimento dell'ALCP e della sua estensione a Romania e Bulgaria non si avverte la necessità di un sostanziale rafforzamento del sistema. Tuttavia si rivelano necessari adattamenti e misure di concretizzazione a livello di ordinanza, volti al migliorare l'efficacia dello stesso.

Art. 9 cpv. 1bis (nuovo), 2 e 3

a) Premessa

Nei settori con CCL di obbligatorietà generale, gli organi paritetici del CCL sono preposti al controllo del rispetto del CCL; i controlli sono finanziati dai contributi alle spese di esecuzione previsti dai CCL di obbligatorietà generale. L'indennità delle spese delle commissioni paritetiche (a carico della Confederazione o dei Cantoni) è prevista solo per i controlli causati dall'applicazione della legge in aggiunta all'esecuzione abituale del CCL (art. 9 cpv. 1 ODist).

In alcuni settori con CCL di obbligatorietà generale come la ristorazione, il numero di lavoratori distaccati in Svizzera è piuttosto esiguo, mentre le assunzioni di impiego a breve termine (per una durata fino a 90 giorni per anno civile) di lavoratori stranieri presso datori di lavoro svizzeri sono molto numerose. I rappresentanti dei lavoratori hanno segnalato un conseguente aumento dell'onere amministrativo per i controlli, che non viene indennizzato dai poteri pubblici. Gli stessi hanno precisato che, prima dell'introduzione della libera circolazione delle persone, i Cantoni effettuavano i controlli preventivi dei contratti di lavoro nel corso delle procedure di autorizzazione, e che la nuova procedura di notifica introdotta per le assunzioni di impiego a breve termine ha comportato un onere supplementare per le commissioni paritetiche (CP), le quali sono ora incaricate di controllare le persone a posteriori dopo che sono state assunte. Per questo è stata avanzata la richiesta che, nei settori con un CCL di obbligatorietà generale, sia la Confederazione a sostenere le spese per il controllo delle persone assunte a breve termine presso un datore di lavoro svizzero.

b) Assunzione delle spese non coperte per il controllo delle assunzioni di impiego a breve termine presso un datore di lavoro svizzero

Un'indagine condotta dalla SECO tra le commissioni paritetiche dei settori con CCL di obbligatorietà generale ha evidenziato che la maggior parte dei settori, inclusi quelli più importanti (edilizia, ristorazione ecc.), è favorevole all'assunzione delle spese da parte della Confederazione. Le CP hanno segnalato anche la loro disponibilità a concludere convenzioni sulle prestazioni.

I controlli delle assunzioni di impiego a breve termine presso datori di lavoro svizzeri rientrano nella normale esecuzione del CCL e dovrebbero essere essenzialmente finanziati dai contributi alle spese di esecuzione. Supponendo da un lato che il costo dei controlli delle assunzioni di impiego a breve termine corrisponda a quello dei contratti di lavoro a tempo indeterminato, ma che dall'altro lato le entrate sotto forma di contributi pro rata temporis per i contratti di lavoro a breve termine risultino proporzionalmente inferiori, è chiaro che tali entrate non sono sufficienti per coprire interamente le spese di controllo dei contratti di lavoro a breve termine. Sarebbe ipotizzabi-

le un finanziamento di queste spese mediante un innalzamento dei contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori alle spese di esecuzione del CCL. Gli attuali contributi alle spese di esecuzione, tuttavia, si situano in parte già al limite superiore ammissibile per il conferimento dell'obbligatorietà generale di CCL, motivo per cui un innalzamento non è la soluzione ideale. Il controllo delle assunzioni di impiego soggette all'obbligo di notifica, come il controllo delle imprese che distaccano lavoratori, rappresenta un'importante misura preventiva tesa ad evitare il dumping salariale derivante dalla libera circolazione delle persone e non deve quindi essere finanziato unicamente dai datori di lavoro e dai lavoratori soggetti a un CCL di obbligatorietà generale.

Il progetto di revisione prevede che la quota delle spese di controllo sulle persone con un contratto di impiego a breve termine presso un datore di lavoro svizzero non coperta dai contributi obbligatori alle spese di esecuzione sia assunta dalla Confederazione o dai Cantoni. Si noti che l'indennità copre solo le spese che superano le entrate provenienti dai contributi alle spese di esecuzione, dalle pene convenzionali e dalle spese di controllo in rapporto alle assunzioni di impiego soggette all'obbligo di notifica¹⁰. L'obbligo della prova dell'ammontare delle spese spetta alle commissioni paritetiche. Dato che tale prova comporta un onere amministrativo elevato per gli organi di controllo e, in relazione alla verifica del diritto all'indennità, anche per le autorità cantonali, dovrebbe essere possibile, dopo un determinato periodo di tempo, convenire per l'indennità importi forfetari sulla base di dati empirici. Nella pratica tuttavia i dati empirici sulle spese effettive devono ancora essere riuniti, per cui nei primi anni la prova di tali spese è necessaria. A livello formale, l'indennità è versata solo su richiesta delle commissioni paritetiche.

La competenza di determinare unilateralmente il diritto all'indennità, attualmente spettante alla Confederazione o ai Cantoni, rimane un principio invariato (art. 9 cpv. 3 primo periodo ODist). Tuttavia, nel capoverso 3 secondo periodo viene introdotta la possibilità per la Confederazione o i Cantoni di concludere convenzioni sulle prestazioni con gli interlocutori sociali; queste prevedono sia le indennità già esistenti e derivanti dall'esecuzione della legge sui lavoratori distaccati (art. 1) che le nuove indennità relative alle assunzioni di impiego a breve termine in Svizzera (art. 1bis). Per quanto riguarda il contenuto delle convenzioni sulle prestazioni, gli indicatori dell'efficacia e la definizione dei compiti di ispezione, si applicano per analogia le disposizioni relative all'attività di ispezione delle commissioni tripartite previste all'articolo 7a della legge (art. 16b capoversi 2 e 3 e art.16c lettere c-h ODist). Il nuovo diritto all'indennità non deve tuttavia portare a un eccesso di controlli delle assunzioni di impiego a breve termine rispetto ai controlli ordinari condotti presso i datori di lavoro svizzeri. Per questo nelle convenzioni sulle prestazioni deve essere espressamente indicato il margine entro cui far rientrare il numero di controlli delle assunzioni di impiego a breve termine da eseguire e da indennizzare.

Art. 16 cpv. 2, 3 (nuovo) e 4

Inizialmente si era previsto, in seguito alla riforma dell'Amministrazione 2005-2007 e alla conseguente decisione di limitare in maniera generale a 15 i membri delle commissioni extraparlamentari¹¹, di adeguare altresì il numero dei membri della Commissione tripartita della Confederazione (CT della Confederazione). La proposta di ridur-

¹⁰ La maggior parte dei CCL di obbligatorietà generale prevede l'imputazione delle spese di controllo al datore di lavoro inadempiente in caso di violazione delle disposizioni del CCL.

¹¹ Articolo 57e capoverso 1 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA).

re il numero dei membri della CT della Confederazione dagli attuali 18 a 15 è stata tuttavia respinta dalle associazioni interessate. Queste ultime sostengono che, riducendo il numero dei membri, si renderebbe più difficile il lavoro della Commissione. A loro parere si impedirebbe di avere una rappresentanza equilibrata degli interlocutori sociali e dei settori nella Commissione, il che risulterebbe dannoso per una prassi consolidata a livello esecutivo.

Va sottolineato che la CT della Confederazione, nei cinque anni dalla sua istituzione, è diventata un importante organo per le questioni relative al mercato del lavoro a livello nazionale. In seno alla Commissione, i rappresentanti delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori nonché delle autorità cercano in comune soluzioni e compromessi, che altrimenti dovrebbero essere trovati adottando vie più complesse. Affinché la Commissione possa essere efficace anche in futuro è necessario che i principali settori vi siano rappresentati. Per questi motivi si è deciso di rinunciare a ridurre il numero dei membri della CT della Confederazione. Si è tuttavia tenuto conto dell'esigenza dei Cantoni di aumentare a tre il numero dei loro rappresentanti nella Commissione. Contemporaneamente, il numero di rappresentanti della Confederazione è ridotto da quattro a tre membri. Il numero totale dei membri rimane così invariato a 18.

A seguito della presente proposta, la Commissione tripartita della Confederazione sarà in futuro così composta:

	finora	nuovo
Lavoratori	6	6
Datori di lavoro	6	6
Confederazione	4	3
Cantoni	2	3

Le cifre contenute nell'articolo 16 capoverso 2 ODist devono essere adattate in funzione della proposta summenzionata. Inoltre nel capoverso 3 si deve precisare che la Confederazione è rappresentata all'interno della CT da un collaboratore dell'Ufficio federale della migrazione e da due collaboratori della Direzione del lavoro della SECO. L'attuale capoverso 3 sarà spostato al capoverso 4.

Articolo 16e

a) Norme giuridiche in vigore

Il sistema svizzero di esecuzione della legge sui lavoratori distaccati si basa sul dualismo tra settori provvisti di contratti collettivi di lavoro (CCL) di obbligatorietà generale e settori che ne sono sprovvisti. In questi ultimi, i Cantoni e le commissioni tripartite da essi istituite sono responsabili dei controlli per il rispetto delle condizioni lavorative, mentre nei settori provvisti di CCL di obbligatorietà generale la competenza spetta agli organi paritetici incaricati dell'esecuzione del CCL (art. 7 cpv. 1 LDist).

La legge sui lavoratori distaccati prescrive ai Cantoni l'obbligo di disporre di un numero sufficiente di ispettori per lo svolgimento dei compiti di controllo di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera b LDist (controlli dei lavoratori distaccati in caso di esistenza di

un CNL che prevede salari minimi) e dei compiti di osservazione delle commissioni tripartite di cui all'articolo 360b capoversi 3-5 CO (controlli del mercato del lavoro per tutti gli altri rapporti di lavoro). Il numero degli ispettori che compongono le commissioni tripartite è determinato segnatamente in base alle dimensioni e alla struttura del mercato del lavoro (art. 7a cpv. 2 LDist). La Confederazione assume il 50 per cento delle spese salariali occasionate da tali ispettori. La SECO può concludere convenzioni sulle prestazioni con i Cantoni (art. 7a cpv. 3 LDist).

Tutt'altro contesto per le commissioni paritetiche, in quanto i controlli sul rispetto delle disposizioni di un CCL rientrano nella normale esecuzione del CCL stesso. La legge sui lavoratori distaccati affida i controlli delle aziende che distaccano i lavoratori nei settori provvisti di contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale alle commissioni paritetiche (art. 7 cpv. 1 lett. a LDist), di cui la Confederazione o i Cantoni si assumono le spese supplementari causate dall'applicazione della legge sui lavoratori distaccati (art. 9 ODist).

L'ordinanza sui lavoratori distaccati contiene disposizioni relative all'entità dell'attività di ispezione (art. 16a), alle convenzioni sulle prestazioni (art. 16b) e al finanziamento (art. 16d), mentre non vi sono obiettivi quantitativi per l'attività di controllo, che vengono stabiliti nelle convenzioni sulle prestazioni concluse tra la SECO e i Cantoni.

b) Obiettivi in materia di controlli nelle convenzioni sulle prestazioni concluse con i Cantoni nel 2006/2007 e 2008/2009 e obiettivi fissati per le commissioni paritetiche

Le convenzioni sulle prestazioni concluse tra la SECO e i Cantoni disciplinano l'entità dell'attività di controllo, il numero dei controlli, l'obbligo di presentare un rapporto e il finanziamento della metà delle spese salariali da parte della Confederazione.

Nel messaggio del 1° ottobre 2004¹² concernente la legge federale sulla revisione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone si asseriva che per tutta la Svizzera sarebbero stati necessari 150 ispettori per svolgere i compiti di osservazione del mercato del lavoro e di controllo del rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime, ovvero un ispettore per ogni 25 000 posti di lavoro. Per la determinazione del numero di controlli è stata dapprima calcolata l'entità dell'attività di controllo sulla base dell'attività di ispezione prescritta dalla legge e il risultato è stato poi ripartito sui Cantoni e sui settori (provvisti o meno di CCL di obbligatorietà generale), secondo determinati criteri. Come valore di riferimento si è considerato che un ispettore dovrebbe eseguire circa 150 controlli all'anno; stando ai calcoli, il fabbisogno cantonale di ispettori si attestava sulle 84,5 unità. Le commissioni cantonali tripartite, invece, nelle convenzioni sulle prestazioni per il 2006/2007, sono state obbligate a eseguire 13 084 controlli all'anno, che corrispondono all'attività di circa 88,5 ispettori. Le convenzioni sulle prestazioni per il 2008/2009 si basano allo stesso modo sulle stesse disposizioni quantitative.

Sono stati calcolati circa 9350¹³ controlli che le commissioni tripartite devono eseguire a livello federale e cantonale nei settori con CCL di obbligatorietà generale.

In totale è stato preventivato un numero pari a 22 500 accertamenti all'anno per il controllo e l'osservazione dell'intero mercato del lavoro svizzero. Di questi, solo i controlli effettuati dalle commissioni paritetiche sui lavoratori distaccati in Svizzera e i compiti di osservazione delle commissioni tripartite (CT) a livello del mercato del lavoro sono indennizzati dalla Confederazione. Rimangono quindi esclusi i controlli di

¹² FF 2004 5863

¹³ I media sono stati informati il 27 ottobre 2006 sul calcolo del contingente di controlli:
<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=8042>

lavoratori impiegati presso datori di lavoro svizzeri in settori provvisti di CCL di obbligatorietà generale, che rientrano nella normale esecuzione del CCL da parte degli interlocutori sociali e come tali sono finanziati dai contributi alle spese di esecuzione.

Il numero riguarda i settori soggetti a controllo e le persone seguenti:

Organo di controllo	Settore soggetto a controllo	Persone da controllare
CP	CCL di obbligatorietà generale	- lavoratori ¹⁴ impiegati presso datori di lavoro svizzeri - lavoratori distaccati - lavoratori indipendenti (verifica del lavoro pseudo-indipendente)
CT	- CNL con salari minimi obbligatori secondo l'articolo 360a CO	- lavoratori distaccati - lavoratori indipendenti (verifica del lavoro pseudo-indipendente) - lavoratori ¹⁵ impiegati presso datori di lavoro svizzeri
CT	compiti di osservazione del mercato del lavoro secondo l'art. 360b CO (in settori senza CCL di obbligatorietà generale e CNL con salari minimi obbligatori)	- lavoratori distaccati - lavoratori autonomi - lavoratori ¹⁶ impiegati presso datori di lavoro svizzeri

c) Introduzione del numero di controlli nell'ordinanza sui lavoratori distaccati

Nell'ambito dei lavori preparatori è stata affrontata in maniera dettagliata la questione della frequenza dei controlli. La rappresentanza dei lavoratori ha sostenuto che i controlli presso le imprese svizzere che impiegano personale straniero sarebbero troppo ridotti; secondo le loro costatazioni, infatti, gli obiettivi di eseguire controlli almeno sul 50 per cento delle aziende che distaccano lavoratori in Svizzera sono stati raggiunti in maniera approssimativa, mentre i controlli sulle imprese svizzere in determinati settori sprovvisti di CCL di obbligatorietà generale sono stati troppo ridotti. Considerato il tasso di immigrazione di forze lavoro straniere in crescita notevole negli anni 2006/2007, la rappresentanza dei lavoratori ha identificato seri rischi per i salari, in particolare nei settori sprovvisti di CCL di obbligatorietà generale. Per questo è stata richiesta un'intensificazione dei controlli presso i datori di lavoro svizzeri e una determinazione vincolante a livello normativo del numero di controlli. La legge sui lavoratori distaccati dovrebbe prescrivere un numero minimo di controlli da eseguire presso i datori di lavoro svizzeri e le imprese che distaccano lavoratori.

Dall'altro lato, i Cantoni hanno segnalato che spesso i controlli multipli effettuati nelle imprese che distaccano personale sono necessari per raggiungere lo standard di controlli concordato nell'ambito dei distacchi di lavoratori. Per questo i Cantoni hanno fatto richiesta di maggior margine di manovra nella determinazione dei controlli e nella suddivisione tra imprese svizzere e imprese che distaccano personale.

Viste le premesse, è opportuno che nella determinazione vincolante delle prescrizioni sui controlli si assicurino la massima flessibilità e ampio margine di manovra ai Can-

¹⁴ Lavoratori stranieri e svizzeri.

¹⁵ Lavoratori stranieri e svizzeri.

¹⁶ Lavoratori stranieri e svizzeri.

toni nella suddivisione dei controlli. In caso contrario, nell'esecuzione delle misure di accompagnamento, non si riuscirebbero a tenere abbastanza in conto le particolarità cantonali relative alla struttura economica e al mercato del lavoro locali, ma anche relative alla situazione geografica. Inoltre, il grado di intensificazione dei controlli presso le imprese svizzere dovrebbe essere lasciato alla discrezione dei Cantoni. Con l'eliminazione dei controlli superflui condotti presso le imprese che distaccano personale, in ogni caso, vi saranno maggiori possibilità di rafforzare i controlli presso le imprese svizzere.

La presente proposta riprende le richieste dei lavoratori e prevede un numero minimo vincolante di controlli a livello di ordinanza. Il nuovo articolo 16e stabilisce che gli organi paritetici incaricati dei controlli dei CCL e le commissioni tripartite incaricate delle attività di ispezione secondo l'articolo 7a della legge¹⁷ sono tenuti a eseguire un numero minimo di controlli all'anno. La determinazione a livello di ordinanza attribuisce a questa prescrizione un carattere vincolante nei confronti di tutti gli organi incaricati dell'esecuzione della legge, ma fa anche in modo che essa possa essere adattata agli sviluppi economici e del mercato del lavoro solo per mezzo di una modifica dell'ordinanza. Le convenzioni sulle prestazioni tra la SECO e i Cantoni o le commissioni paritetiche devono orientarsi sul numero totale di controlli indicato nell'ordinanza. Gli ulteriori dettagli relativi alle prescrizioni sui controlli continueranno ad essere stabiliti nelle convenzioni sulle prestazioni concluse, affinché gli organi di esecuzione abbiano sufficiente margine di manovra per la suddivisione dei controlli secondo le imprese e per la definizione di priorità per determinati settori.

Allo stesso tempo, con l'iscrizione nell'ordinanza del numero minimo di controlli viene anche definito un adeguato aumento del volume totale di controlli da eseguire presso i lavoratori distaccati e le imprese svizzere, che si rivela necessario in vista della graduale liberalizzazione della prestazione di servizi e della graduale apertura del mercato del lavoro ai nuovi Stati membri dell'UE. Allo scadere del periodo transitorio, i lavoratori distaccati nel quadro di una prestazione di servizio¹⁸ provenienti dai cosiddetti Stati dell'CE-8¹⁹ non hanno più bisogno del permesso di lavoro e di soggiorno per un periodo inferiore a tre mesi. Inoltre i contingenti per i permessi concessi alle forze lavoro provenienti dai 10 nuovi Stati membri della CE²⁰ decadranno al più tardi alla fine dell'aprile 2011. Per la Romania e Bulgaria è previsto il mantenimento dei contingenti per i 7 anni successivi all'entrata in vigore dell'estensione dell'ALC, con eventuale possibilità di prolungamento per ulteriori tre anni in caso di immigrazione eccessiva.

Considerato l'andamento che si profila, si calcola che occorrerà adattare del 20 per cento il numero di controlli da eseguire; se ciò non avvenisse, si verificherebbe una riduzione dell'intensità dei controlli. Con l'aumento del 20 per cento, infatti, il numero assoluto di controlli all'anno passa dagli attuali 22 500 a circa 27 000. Un simile aumento permette di tenere sotto controllo le nuove possibilità di reclutamento delle imprese in paesi con salari notevolmente inferiori.

È chiaro che l'aumento dei controlli nelle convenzioni sulle prestazioni sarà ripartito in maniera proporzionale tra i Cantoni e le commissioni paritetiche. A seguito dell'aumento, la ripartizione dei controlli subirà le seguenti modifiche:

¹⁷ Controlli dei CNL che prevedono salari minimi obbligatori secondo l'articolo 360a CO e osservazioni del mercato del lavoro secondo l'articolo 360b CO.

¹⁸ I permessi sono necessari nei seguenti settori: edilizia e rami accessori, orticoltura, servizi di pulizia industriale e aziendale, servizi di sorveglianza e di sicurezza.

¹⁹ Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica ceca, Ungheria

²⁰ Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica ceca, Ungheria e Cipro

Sintesi del numero di controlli

	stando alle stime correnti	nuovo
Controlli CP	9 346	11 215
Controllo CT/Cantoni	13 084	15 700
Totale approssimativo	22 500	27 000

Per quanto concerne queste cifre va notato che l'indennità delle CP e dei Cantoni si basa su un metodo di calcolo proprio che non consente di determinare se il numero complessivo dei controlli è stato raggiunto o meno. Le attuali convenzioni sulle prestazioni concluse con i Cantoni si basano sui controlli alle persone, mentre quelle concluse con le CP si basano sui controlli alle imprese; si noti che, generalmente, il controllo di un'impresa interessa più lavoratori. I dettagli sui controlli sono contenuti nelle convenzioni sulle prestazioni concluse tra la SECO e gli interlocutori sociali o i Cantoni.

Per quanto riguarda il numero di posti di ispettori, si registrano le seguenti variazioni: il fabbisogno delle CT aumenta di 17 posti, dagli attuali 88,5 a 105,5; il numero calcolato per le CP nei settori provvisti di CCL di obbligatorietà generale aumenta di 65 posti, passando da 13 a 78 ispettori.

3. Implicazioni finanziarie

a) Per la Confederazione

Indennità delle spese non coperte per il controllo delle assunzioni di impiego a breve termine in Svizzera:

Secondo le stime presentate dalla SECO, l'ammontare dell'indennità si regola in funzione del numero di lavoratori stranieri impiegati in un settore nel quadro di un'assunzione di impiego soggetta all'obbligo di notifica. Sulla base dei dati raccolti, nel 2007 sono stati registrati 35 706 lavoratori stranieri soggetti a notifica, assunti presso datori di lavoro svizzeri per un periodo fino a 90 giorni nei settori edilizia e rami accessori, ristorazione e personale a prestito (vedi tabella sotto). In questo modo i settori principali provvisti di CCL di obbligatorietà generale, in cui lavora una parte consistente di forza lavoro straniera, dovrebbero poter essere coperti. Una certa inesattezza deriva dal fatto che non tutti i lavoratori ad interim vengono impiegati in settori con un CCL di obbligatorietà generale e che non tutti i settori sono compresi da un tale CCL.

2007
Persone soggette all'obbligo di notifica a livello svizzero per settori

Settori	Lavoratori distaccati	Fornitori di prestazioni indipendenti	Assunzione di impiego fino a 90 giorni presso datori di lavoro svizzeri	Totale
	Numero	Numero	Numero	
Edilizia (ingegneria civile e genio civile)	5206	698	1891	7795
Rami accessori dell'edilizia	22943	4621	2533	30097
Ristorazione	358	87	8175	8620
Personale a prestito	24	0	23107	23131
Totale	28531	5406	35706	69643

La stima dei costi relativa all'anno 2008 si basa sui dati dei quattro settori suddetti. Nel 2008, il numero complessivo delle persone soggette all'obbligo di notifica provviste di un contratto d'impiego a breve termine in Svizzera e nei settori menzionati è stato di 45 488²¹. Secondo i dati del rapporto sulle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone 2006/2007²², nei quattro settori è stato controllato in media il 15% delle persone impiegate presso datori di lavoro svizzeri. Il numero di controlli delle assunzioni di impiego soggette all'obbligo di notifica deve corrispondere, proporzionalmente, ai controlli normali. Considerate queste premesse vengono controllate al massimo 6 800 persone soggette all'obbligo di notifica. Basandosi sulla proposta di una cifra forfettaria di 100 franchi²³, che comprenderebbe la deduzione delle spese di esecuzione, del costo dei controlli e delle multe, la somma massima da indennizzare ammonterebbe a 680 000 franchi. A questa cifra va sottratta la parte spettante ai Cantoni, pari a 88 400 franchi (13%)²⁴, che fisserebbe l'indennità a carico della Confederazione a 591 600 franchi (87%).

Costi aggiuntivi a seguito dell'aumento del numero di controlli nel 2010:

L'aumento del numero di controlli conformemente all'articolo 16e del progetto avrebbe ripercussioni finanziarie sull'indennità degli ispettori cantonali, per i compiti di cui all'articolo 7a della legge sui lavoratori distaccati, e sull'indennità degli interlocutori

²¹ Fonte: UFM

²² Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, Période du 1^{er} janvier 2006 au 30 juin 2007 (cfr. link alla nota 4).

²³ L'importo ipotetico di 100 franchi corrisponde circa al 40% del contributo per le spese di esecuzione previsto per i lavoratori impiegati nel settore edile, rientranti nel precedente CCL di obbligatorietà generale del CNM (0,45% di un salario annuo di 55 900 franchi [13 x 4300]).

²⁴ Di questi, approssimativamente l'87% ricade su settori con un CCL a livello federale e il 13% su settori con un CCL a livello cantonale. Questa stima si basa sul rapporto tra il numero di lavoratori rientranti in un CCL a livello federale da una parte e quelli rientranti in un CCL a livello cantonale dall'altra (La Vie économique 10-2008, p.52: in data 1° luglio 2008, i CCL a livello federale contavano 492 577 lavoratori; i CCL cantonali 73 132).

sociali per l'esecuzione della legge sui lavoratori distaccati, di cui all'articolo 9 dell'ordinanza sui lavoratori distaccati.

La determinazione delle spese aggiuntive a carico della Confederazione a partire dal 2010 è calcolata su un aumento generale di controlli del 20% (CT e CP: lavoratori distaccati, lavoratori svizzeri, dimoranti temporanei fino a 90 giorni), ovvero da 22 500 a 27 000 controlli. L'impatto di questo aumento dei controlli sulle spese della CT può essere espresso sulla base delle spese effettive stimate per il 2008 per le indennità dei Cantoni (4 431 216,50 franchi) in base agli acconti versati nel mese di settembre 2008. Queste spese aumenteranno del 20%, ossia di 886 000 franchi²⁵.

Per definire l'evoluzione dei costi concernenti le CP, un costo medio per controllo (che tiene conto dei controlli normali e speciali) è stato determinato sulla base degli indennizzi degli anni 2007 e 2008. Il costo medio di riferimento per un controllo si attesta a 500.- franchi per le CP. In considerazione di un aumento dei controlli del 20% sulla base del numero di controlli da effettuare secondo agli accordi di prestazione 2009, il costo di indennità delle CP ammonterà a franchi 4 248 000.-²⁶.

Sulla base di questo calcolo e tenendo conto di un aumento realistico dei costi effettivi del Cantoni, l'incremento globale dei costi dovuti ad un aumento dei controlli del 20% dovrebbe risultare pari a franchi 1 306 000²⁷ per il 2010.

Queste modifiche di ordinanze comportano un aumento complessivo dei costi per la Confederazione di 1 900 000 franchi²⁸.

Per meglio controllare i costi e rispettare gli obiettivi di bilancio, nelle future convenzioni sulle prestazioni con le CP sarà previsto un tetto dei costi che fissa il limite di indennità massimo.

Secondo le disposizioni legali, ai Cantoni viene rimborsata la metà dei costi salariali dei loro ispettori. Quei Cantoni che effettuano un numero di controlli superiore a quanto stabilito nelle convenzioni sulle prestazioni non ottengono un'indennità supplementare da parte della Confederazione. Di conseguenza viene meno la necessità di fissare un tetto dei costi per i Cantoni.

b) per i Cantoni

Indennità delle spese non coperte per il controllo delle assunzioni di impiego a breve termine in Svizzera:

Secondo i calcoli di cui sopra, la quota dei Cantoni raggiunge la somma di 88 400.- franchi.

Costi aggiuntivi a seguito dell'aumento del numero di controlli nel 2010:

L'aumento di controlli del 20% si ripercuote anche sulle spese cantonali. Considerando che la Confederazione si assume il 50% delle spese cantonali derivanti dalle attività di controllo previste all'articolo 16c ODist, l'aumento delle spese per i Cantoni ammonterà a circa 900 000 franchi (20% dei costi salariali cantonali di circa 4,4 milioni di franchi).

²⁵ 20% di 4 431 216,50 = 886 234.-

²⁶ (7'080+20%)* 500

²⁷ (20% de 4'431'216.50) + (4'248'000-3'827'630) = 1'306'613.-

²⁸ 1'306'613 + 591'600 = 1'898'213.-

A questa cifra si aggiungono le spese derivanti dai controlli sui lavoratori distaccati²⁹, eseguiti dalle commissioni paritetiche all'interno dei settori provvisti di CCL di obbligatorietà cantonale (Art. 9 cpv 2 Odist) che dovrebbero ammontare a circa 73 500 franchi³⁰.

I costi supplementari raggiungono quindi la cifra di 1 061 900.- franchi.

4. Entrata in vigore

Il presente progetto entrerà in vigore il 1° gennaio 2010.

²⁹ Circa $\frac{3}{4}$ dei controlli totali da effettuare da parte delle CP concernenti i lavoratori distaccati. Si tratta della categoria di controlli i cui costi di esecuzione sono assunti dai Cantoni per le CP.

³⁰ Il 20% di ($\frac{3}{4}$ di 981) moltiplicato per fr. 500.- = fr. 73 575.-