

Legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (LLN)

Rapporto finale

Christian Bolliger, Marius Féraud

Collaborazione: Maud Krafft (MaudKrafft Consulting), Claudine Morier

Berna, 14 maggio 2012

Compendio

Il presente rapporto illustra la procedura e i risultati della valutazione sulla legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (LLN), realizzata nel periodo 2011/2012 su incarico della Segreteria di Stato dell'economia (SECO).

► **Oggetto.** La LLN, entrata in vigore nel 2008, si prefigge di combattere il lavoro nero per mezzo di agevolazioni amministrative, meccanismi di controllo e ulteriori sanzioni. *In primo luogo*, i valutatori hanno analizzato la nuova procedura di conteggio semplificata per i rapporti di lavoro di portata limitata, in particolare nel settore dei servizi nelle economie domestiche private. In questo settore occorre aumentare la percentuale dei rapporti di lavoro conformi alla legge mediante agevolazioni amministrative per l'annuncio e il conteggio nei confronti delle autorità competenti in materia di assicurazioni sociali e delle autorità fiscali. *In secondo luogo*, andavano valutati i meccanismi di controllo della LLN che mirano ad aumentare le probabilità di scoprire i casi di lavoro nero. Il ruolo principale è svolto dagli organi cantonali di controllo del settore del lavoro nero i quali possono, da un lato, verificare il rispetto degli obblighi di annuncio e di autorizzazione di aziende e persone conformemente al diritto in materia di assicurazioni sociali, stranieri e imposte alla fonte e, dall'altro, fungere da piattaforma per lo scambio di informazioni specifiche fra le autorità specializzate coinvolte. *In terzo luogo*, sono stati esaminati altri provvedimenti della legge quali la possibilità di introdurre nuove sanzioni, la collaborazione tra Confederazione e organi di controllo e il finanziamento di questi ultimi.

► **Procedura.** Per rispondere alle domande poste dalla ricerca ci si è basati inizialmente su un sondaggio scritto presso i 22 organi cantonali di controllo, su analisi quantitative dei dati esistenti relativi all'applicazione della legge e su altre statistiche. In seguito, in sei Cantoni sono state realizzate 52 interviste qualitative approfondite con rappresentanti degli organi di controllo, delle casse di compensazione, delle autorità fiscali, di migrazione, di polizia e di assistenza sociale, nonché dei ministeri pubblici e dei tribunali. Inoltre, sono stati intervistati 13 rappresentanti di casse di compensazione professionali, organi d'esecuzione della legge sull'assicurazione contro gli infortuni, nonché delle autorità federali di migrazione, delle autorità fiscali e delle autorità federali competenti in materia di assicurazioni sociali. L'inchiesta è stata completata da un'analisi bibliografica e documentale.

Procedura di conteggio semplificata

► **Aumento dell'utilizzo.** Il *numero di datori di lavoro* che utilizzano la procedura di conteggio semplificata è *salito* a più di 24 000 nel 2010. La procedura viene utilizzata soprattutto dal gruppo target principale: i datori di lavoro del settore delle economie domestiche private. Per i datori di lavoro le semplificazioni proposte dalla nuova procedura hanno fornito scarsi risultati. Ne risulta che le entrate per il fisco e le assicurazioni sociali sono modeste. In generale, quindi, si può supporre che *il gruppo target principale conosca molto bene* la procedura e l'obbligo di annuncio. Tuttavia, tale conoscenza non può essere data per scontata.

► **Effetto di sensibilizzazione più incisivo dell'impatto della procedura.** Non è comunque possibile stabilire con certezza se la procedura di conteggio semplificata abbia determinato un aumento del numero di rapporti di lavoro di portata limitata annunciati e conteggiati correttamente. Si può comunque supporre che essa abbia avuto un *lieve effetto*. I dati forniti da un Cantone mostrano che, anche nel 2010, la maggior parte dei datori di lavoro del gruppo target principale ha effettuato i conteggi avvalendosi della procedura standard e che dal 2008 tale procedura ha fatto registrare un aumento simile a quello della procedura semplificata. Si osserva inoltre che la forte sensibilizzazione dell'opinione pubblica, avvenuta dal 2008 in poi, è dovuta più *alla massiccia attività di informazione sulla problematica del lavoro nero* che non *all'introduzione della procedura semplificata*. I servizi nelle economie domestiche private, quindi, *vanno ancora considerati un settore a rischio di lavoro nero*.

► **Potenziale di miglioramento.** La conoscenza della problematica del lavoro nero, dell'obbligo di conteggio e delle possibilità di annunciarsi sono risultati essere i principali fattori che inducono ad annunciare e conteggiare i rapporti di lavoro di portata limitata conformemente alla legge. Al contrario, singoli aspetti della procedura sono stati considerati d'importanza secondaria. I valutatori raccomandano quindi di continuare dedicare la necessaria attenzione all'*informazione del pubblico* sulla promozione del corretto conteggio dei rapporti di lavoro di portata limitata. Essi non ritengono urgente modificare la procedura semplificata in quanto tale. Per contro, raccomandano di verificare se *l'ammontare degli attuali contributi alle assicurazioni sociali e dell'imposta alla fonte* nella procedura semplificata sia giustificato.

Attività degli organi cantonali di controllo

► **Gli organi di controllo sono organizzati in maniera differente:** la *dotazione di personale degli organi di controllo varia in base a un fattore 10*, a seconda della dimensione del mercato del lavoro. Le differenze dipendono solo in parte dalla situazione di rischio presente nei Cantoni.

► **La frequenza dei controlli è sovente diversa:** una parte delle marcate differenze cantonali concernenti la *frequenza dei controlli* si può spiegare con la diversa *dotazione di risorse*, a cui si aggiungono le differenze *nel tipo e nelle modalità di esecuzione dei controlli* e nel metodo di *rilevazione statistica* dell'attività di controllo.

► **I controlli si concentrano solo in parte sui settori a rischio:** il lavoro nero non è circoscritto ad alcuni settori. Tuttavia, non tutti i settori sono colpiti in ugual misura dal lavoro nero: possono essere definiti *settori a rischio* soprattutto la ristorazione, l'edilizia e i suoi rami accessori, le economie domestiche private, il settore delle pulizie, l'agricoltura, l'industria del sesso, i saloni di parrucchiere e il settore della cosmetica. *In alcuni settori a rischio i controlli sono relativamente rari* (soprattutto agricoltura, economie domestiche private e, in parte, il settore delle pulizie). Inoltre, è negativo il fatto che alcuni Cantoni *non prevedano una strategia* per i loro controlli.

► **Differenti modalità operative:** gran parte dei Cantoni controlla *soprattutto in caso di sospetto*, mentre pochi effettuano *la maggior parte dei propri controlli a campione in maniera strategica*. Infine, un terzo gruppo di Cantoni si avvale di una *procedura mista*. Gli organi di controllo si differenziano anche per la percentuale di controlli effettuati con visite sul posto, per il numero di documenti

controllati o per l'intensità della collaborazione con le autorità di polizia. Inoltre, anche le fasi di trattamento preliminari e successive dei controlli avvengono a frequenze diverse.

► **Comprovare i casi di lavoro nero con le attuali competenze è difficile:** la principale difficoltà degli organi di controllo risiede nel comprovare i casi di lavoro nero o, perlomeno, la loro entità e durata. I controlli contemplati dalla LLN rispecchiano perlopiù soltanto una situazione momentanea, mentre il reperimento dei mezzi di prova è problematico. Le ulteriori difficoltà addotte dagli organi di controllo riguardano la carenza di personale, l'impossibilità di accedere alle banche dati e la formazione insufficiente degli ispettori; viene inoltre criticata l'assenza di una definizione giuridica della nozione di lavoro nero.

Scambio di informazioni e ulteriori aspetti

► **Autorità specializzate con risorse e impegno limitati:** le risorse e l'impegno delle autorità specializzate rappresentano un *limite all'efficacia* della legge. Nonostante lo sgravo delle autorità specializzate, reso possibile dalle azioni dell'organo di controllo, il trattamento delle notifiche di presunte infrazioni genera un *onere supplementare*, che non viene considerato nel modello di finanziamento della LLN. Al contempo, per le casse di compensazione e, in particolare, per le autorità competenti in materia di imposte alla fonte, l'esecuzione della LLN rappresenta *piuttosto un problema marginale*.

► **Mancanza di chiarezza sulle fattispecie del lavoro nero:** talvolta tra gli organi di controllo e le autorità specializzate emergono *divergenze e incertezze* riguardo alle fattispecie da considerare come lavoro nero. In parte ciò è da imputare alla mancanza di una definizione giuridica di tale nozione, ma in parte anche al fatto che non vi è un'interpretazione univoca dei concetti. Sarebbe questa una delle *principali cause delle lacune ancora esistenti* in materia di scambio di informazioni.

► **Segnalazioni delle autorità specializzate all'organo di controllo:** in pratica le segnalazioni delle autorità specializzate all'organo di controllo relative al lavoro nero hanno una rilevanza diversa nei vari Cantoni. Le autorità specializzate sono *tendenzialmente caute* per evitare di trasmettere casi d'infrazione di scarsa rilevanza; non si può escludere che le autorità specializzate tengano per sé informazioni che potrebbero interessare altri ambiti giuridici.

► **Notifiche degli organi di controllo alle autorità specializzate:** le notifiche degli organi di controllo alle autorità specializzate che riguardano presunte infrazioni *non sono sempre ritenute utili*. Le autorità specializzate non approfondiscono le presunte infrazioni se le considerano *irrilevanti* o se la *mancanza di informazioni* impedisce ulteriori accertamenti.

► **Riscontri delle autorità specializzate agli organi di controllo concernenti le sanzioni:** i riscontri delle autorità specializzate agli organi di controllo concernenti le sanzioni applicate servono a valutare gli effetti dei controlli e a riscuotere gli emolumenti sui controlli. Il *numero dei riscontri è complessivamente esiguo e varia* a seconda dell'ambito giuridico, in particolare tra un Cantone e l'altro. I riscontri sono ostacolati soprattutto dalla durata della procedura di accertamento e dai trasferimenti di dossier da un responsabile a un altro.

► **Scambio di informazioni diretto tra autorità specializzate:** in pratica lo scambio di informazioni diretto tra autorità specializzate (art. 12 LLN) ha una *scarsa importanza*.

► **Altri strumenti e provvedimenti della LLN:** gli organi di controllo ritengono che il *sostegno all'esecuzione fornito finora dalla Confederazione ai Cantoni sia stato limitato*. Ad oggi la maggior parte dei Cantoni *non ha ancora escluso alcun datore di lavoro dagli aiuti finanziari o dagli appalti pubblici*, per cui l'efficacia di tale opzione risulta limitata. Nel rapporto sull'esecuzione della LLN la *qualità dei dati è ancora carente*. *Fondamentalmente, la ripartizione dei costi per l'esecuzione della LLN tra Confederazione e Cantoni si può definire soddisfacente*; tuttavia, nella maggior parte dei Cantoni le *entrate derivanti dagli emolumenti sono limitate*.

Efficacia e bilancio dell'attività di controllo e dello scambio di informazioni

► **Numero complessivamente limitato di casi di lavoro nero scoperti:** attualmente i dati disponibili permettono soltanto una stima approssimativa degli effetti diretti ottenuti con l'attività di controllo degli organi cantonali e con lo scambio di informazioni. Grazie alla collaborazione tra organi di controllo istituiti dalla LLN nel 2010, è stato appurato che, a livello nazionale, una certa percentuale di aziende (tra lo 0,2% e l'1,1%) e di persone occupate (tra lo 0,02% e lo 0,2%) praticava il lavoro nero. Ciò corrisponde rispettivamente ad alcune centinaia e a qualche migliaio di casi. *Il contributo al contenimento del lavoro nero è dunque modesto*. Si può supporre che la legge abbia anche un effetto preventivo (difficilmente misurabile). *L'impatto della legge, infatti, varia a seconda dei Cantoni e dei vari ambiti giuridici*.

► **Nell'insieme, l'approccio si è dimostrato sostanzialmente efficace:** nonostante tale effetto sia difficilmente misurabile, si può affermare che l'approccio della LLN si è dimostrato complessivamente efficace. Il perno della lotta al lavoro nero sono gli *organi cantonali di controllo specializzati che, con i loro compiti di controllo e coordinamento, sono particolarmente interessati a scoprire le infrazioni in materia*. Problemi quali la complessità della trasmissione delle informazioni tra le varie autorità e la scarsa importanza attribuita dalle autorità specializzate alla lotta al lavoro nero possono essere in parte risolti. Tuttavia, la lotta al lavoro nero rimane un compito impegnativo che richiede una collaborazione efficiente tra le diverse autorità.

► **Il potenziale della LLN non viene sfruttato allo stesso modo in tutti i Cantoni:** in generale, il dispositivo della LLN permette di contrastare efficacemente il lavoro nero; tuttavia i suoi *effetti reali dipendono in gran parte dalle modalità d'esecuzione e dall'impegno dei Cantoni*. Il grande divario esistente fra i Cantoni consente di affermare che potenzialmente l'attuale LLN potrebbe avere effetti ancor più marcati.

► **Percezioni divergenti del problema:** finora non si è riusciti a conciliare pienamente gli interessi e le opinioni divergenti di tutte le autorità interessate. Attualmente tra gli organi di controllo, le casse di compensazione e le autorità competenti in materia di imposte alla fonte sussistono *opinioni parzialmente diverse in merito a ciò che rientra nella fattispecie «lavoro nero»*. Questo rende difficile la collaborazione e ostacola la trasmissione mirata delle informazioni.

► **Ostacoli giuridici che pregiudicano una maggiore efficacia:** esistono ostacoli di natura giuridica che limitano l'efficacia della lotta al lavoro nero. A tale proposito, i limiti più importanti sono dettati dalle *difficoltà di comprovare un'infrazione*, riconducibile in parte alle scarse competenze in materia di controllo. Inoltre, le *sanzioni* previste dalla LLN si sono rivelate *poco efficaci*.

Potenziale di miglioramento per gli organi di controllo e lo scambio di informazioni

Basandosi sui risultati della valutazione, i valutatori formulano 11 raccomandazioni concernenti gli organi di controllo e lo scambio di informazioni.

► **Gestione delle differenze cantonali:** la questione del margine di eterogeneità che si intende concedere ai Cantoni nella lotta al lavoro nero richiede una risposta politica. Nella misura in cui esiste una volontà politica di perseguire il lavoro nero in tutti i Cantoni con un'intensità minima da definire, si raccomanda di intensificare il ruolo della Confederazione nell'applicazione della LLN (rafforzamento della sorveglianza, aumento degli incentivi finanziari, miglioramento della formazione e del sostegno all'esecuzione).

► **Organi di controllo:** per migliorarne l'efficacia si raccomanda di estendere le competenze degli organi di controllo, tenendo conto delle risorse a loro disposizione; è altresì auspicabile lo svolgimento in tutti i Cantoni di controlli a campione, oltre a quelli eseguiti in caso di sospetto. Alla domanda se gli organi di controllo debbano acquisire la competenza in materia di sanzioni, i valutatori non sono giunti a una risposta univoca, poiché tale competenza rappresenterebbe un intervento troppo netto nell'attuale dispositivo della legge. L'eventualità di includere l'assistenza sociale nell'oggetto dei controlli merita una riflessione. In linea di principio, occorre valutare anche l'inclusione del settore delle imposte alla fonte, purché ciò garantisca entrate supplementari. Come variante attenuata si può esaminare l'introduzione per gli organi di controllo dell'obbligo di notificare i casi sospetti (analogamente a quanto avviene per l'imposta sul valore aggiunto).

► **Scambio di informazioni:** sono auspicabili la definizione giuridica concreta della nozione di lavoro nero e la specificazione dell'oggetto dei controlli. Ciò contribuirebbe a eliminare incertezze e divergenze esistenti tra le autorità specializzate e gli organi di controllo sul livello di gravità minimo della fattispecie da perseguire. Occorrerà fare in modo che le esigenze informative reciproche dei Cantoni vengano chiarite con continuità e che le autorità interessate ne siano a conoscenza. A tale riguardo, è possibile valutare se nello scambio di informazioni vadano coinvolte altre autorità che dovrebbero dunque essere menzionate nella LLN.

► **Rilevazione dei dati:** infine, si raccomanda di migliorare la rilevazione dei dati relativi alla LLN per poter disporre in futuro di informazioni più attendibili sull'efficacia e ottimizzare l'esecuzione. A tale proposito i valutatori raccomandano soprattutto di sistematizzare e completare la procedura di riscontro tra le autorità specializzate e gli organi di controllo.

Indice

8	Sintesi.....	11
8.1	<i>Procedura di conteggio semplificata</i>	11
8.1.1	Principali risultati e bilancio.....	11
8.1.2	Discussione sugli eventuali potenziali di miglioramento.....	12
8.2	<i>Organi di controllo, scambio di informazioni e altri aspetti.....</i>	13
8.2.1	Principali risultati concernenti l'attività di controllo degli organi di controllo.....	14
8.2.2	Principali risultati concernenti lo scambio di informazioni e la collaborazione	16
8.2.3	Principali risultati concernenti gli altri aspetti.....	17
8.2.4	Valutazione dell'efficacia della legge.....	18
8.2.5	Bilancio globale della LLN	19
8.2.6	Discussione sugli eventuali potenziali di miglioramento.....	20

8 Sintesi

In questo capitolo vengono ricapitolati i risultati e le conclusioni dei singoli capitoli e presentati possibili adeguamenti. La sezione 8 pone in primo piano la procedura di conteggio semplificata in base ai risultati del capitolo 3. La sezione 8.2 esamina l'attività degli organi di controllo e la loro collaborazione con le altre autorità in base ai capitoli 4 – 7.

8.1 Procedura di conteggio semplificata

La procedura di conteggio semplificata mira a ridurre la soglia prevista per l'annuncio di rapporti di lavoro e quindi per un'assicurazione e un conteggio fiscale adeguati, soprattutto nel settore delle economie domestiche private. La semplificazione dell'annuncio e del conteggio dei premi delle assicurazioni sociali e delle imposte intende aumentare le probabilità che i rapporti di lavoro siano annunciati correttamente alle autorità e rispondere al rimprovero latente secondo cui l'onere amministrativo è sproporzionato. Attraverso queste strutture d'incentivazione il legislatore spera che si possano ridurre i rapporti di lavoro illegali e, quindi, migliorare la protezione assicurativa per i lavoratori e far confluire entrate supplementari nelle casse delle assicurazioni sociali e del fisco. Affinché questo dispositivo risulti efficace, è necessario che i gruppi target conoscano questa possibilità, che la recepiscono effettivamente come procedura più semplice rispetto a quella standard e che siano consapevoli dei rischi e dei problemi legati al lavoro nero. Anche il rischio di sanzioni può svolgere in linea di principio un ruolo importante. La valutazione non si è interessata solo a questi aspetti, ma anche alla questione del rapporto tra costi e vantaggi dal punto di vista delle autorità competenti, ossia in particolare delle casse di compensazione. Doveva inoltre affrontare la questione di un'inclusione automatica dell'assicurazione contro gli infortuni, che nel modello di conteggio semplificato attualmente diffuso non è garantita. A tale scopo sono state esaminate in modo più approfondito le esperienze fatte da due Cantoni dotati di tali modelli.

8.1.1 Principali risultati e bilancio

Dal 2008, data dell'introduzione della procedura di conteggio semplificata, al 2010, il numero di datori di lavoro che ne fanno uso è salito a più di 24 000. Questa procedura viene utilizzata soprattutto dal gruppo target principale: i datori di lavoro del settore delle economie domestiche private. La nuova procedura ha effettivamente comportato per i datori di lavoro delle semplificazioni, che non vanno tuttavia sopravvalutate. Sporadicamente la procedura è utilizzata anche a scopo di ottimizzazione fiscale. L'onere per le casse di compensazione è considerato complessivamente sostenibile, anche se si registrano alcune voci critiche. Nella Svizzera romanda, prima del 2008 esistevano già delle possibilità di conteggio semplificato. Ne consegue che il ricorso alla procedura prevista dalla LLN nei Cantoni francofoni è poco frequente. L'onere finanziario rappresentato dall'aliquota fiscale fissa del 5 per cento e dal premio forfettario dell'assicurazione contro gli infortuni di 100 franchi può essere considerato importante se rapportato ai redditi modesti dichiarati nell'ambito della procedura di conteggio semplificata (in media circa 3 500 franchi nel 2009).

Si può supporre che il gruppo target principale conosca molto bene la procedura. Tuttavia, tale conoscenza non può essere data per scontata. Gli effetti della campagna contro il lavoro nero condotta dalla SECO e delle notizie riportate dai media, nonché il lavoro di consulenza delle casse di compensazione, mostrano che per far conoscere questa procedura è necessario un impegno permanente.

I dati disponibili non consentono di stabilire con certezza se la procedura di conteggio semplificata abbia determinato, tra i suoi gruppi target, un aumento dei rapporti di lavoro annunciati e conteggiati legalmente. **Si può supporre che essa abbia avuto un lieve effetto, che non va tuttavia sopravvalutato.** I dati forniti da un Cantone mostrano che, anche nel 2010, la maggior parte dei datori di lavoro del gruppo target principale ha effettuato i conteggi avvalendosi della procedura standard e che dal 2008 tale procedura ha fatto registrare un aumento simile a quello della procedura semplificata. Si osserva inoltre che la forte sensibilizzazione dell'opinione pubblica, avvenuta dal 2008 in poi, è dovuta più alla massiccia attività di informazione sulla problematica del lavoro nero che non all'introduzione della procedura semplificata. Secondo le esperienze acquisite dagli organi di controllo, il settore dei servizi domestici rimane un settore a rischio.

8.1.2 Discussione sugli eventuali potenziali di miglioramento

Per quanto concerne la legalizzazione dei rapporti di lavoro nelle economie domestiche private, stando ai risultati riassunti in precedenza, i principali fattori di successo sono risultati essere la conoscenza della problematica del lavoro nero, dell'obbligo di conteggio e delle possibilità, tutto sommato piuttosto semplici, di annunciarsi. Appare pertanto opportuno continuare a dedicare la necessaria attenzione all'informazione del pubblico adottando adeguati provvedimenti a livello cantonale e nazionale. Per sensibilizzare il gruppo target del lavoro nelle economie domestiche private si potrà fare riferimento anche alla semplicità della procedura.

I singoli aspetti della definizione concreta della procedura semplificata servirebbero invece solo in misura minima a motivare altri datori di lavoro ad annunciare i loro rapporti di lavoro. È tuttavia emerso che i costi salariali conteggiati nella procedura semplificata, con la tassa forfettaria di 100 franchi per l'assicurazione contro gli infortuni e l'aliquota dell'imposta alla fonte del 5 per cento, erano da considerarsi piuttosto elevati poiché il reddito medio conteggiato nel 2009 ammontava a 3 500 franchi ed era quindi nettamente inferiore al limite massimo di 20 880 franchi. Oltre a far conoscere la procedura di conteggio semplificata, occorrerebbe quindi anche valutare se una riduzione dell'onere finanziario (contributi alle assicurazioni sociali, imposta alla fonte) sia giustificata. In tale contesto, si dovrà tuttavia tenere conto del fatto che simili adeguamenti accresceranno l'attrattiva della procedura ai fini di un'ottimizzazione fiscale. Sarebbe pertanto necessario adottare opportuni provvedimenti per contrastare questo effetto.

Raccomandazione 1: si deve continuare a dedicare la necessaria attenzione all'informazione del pubblico sulla promozione del corretto conteggio dei rapporti di lavoro.

Raccomandazione 2: gli attuali costi salariali conteggiati nella procedura semplificata (contributi alle assicurazioni sociali, imposta alla fonte) dovranno essere esaminati per determinare se il loro ammontare sia giustificato.

La questione relativa all'opportunità di includere nella procedura semplificata anche la stipulazione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, come già avviene in alcuni Cantoni, è stata sottoposta a un esame specifico. Per il datore di lavoro ne risultano alcune semplificazioni supplementari in quanto non deve più attivarsi per trovare un'assicurazione. In cambio, deve rinunciare a scegliere liberamente l'assicuratore contro gli infortuni. Anche nell'ambito della procedura semplificata oggi diffusa, il datore di lavoro può di fatto rinunciare a cercare da sé un'assicurazione contro gli infortuni. Egli può comunicare alla cassa di compensazione l'assicurazione di sua scelta, altrimenti l'assicurazione è stipulata automaticamente tramite la cassa suppletiva LAINF. Se, in pratica, il premio forfettario si rivela ingiustamente elevato, può essere preso in considerazione un adeguamento verso il basso. Le attuali cifre relative all'utilizzo delle due procedure, del tutto equilibrate, non permettono di concludere che una di esse sia molto più diffusa dell'altra.

Considerate le differenze piuttosto esigue tra le due procedure e l'esistenza di un fattore d'influsso più importante sulla disponibilità a contabilizzare correttamente un rapporto di lavoro (conoscenza della procedura), non si può formulare l'ipotesi che un adeguamento modificherebbe in modo decisivo l'efficacia della procedura semplificata, anche se per una parte dei datori di lavoro essa potrebbe in tal caso sembrare un po' più interessante di quanto non lo sia oggi nella sua versione usuale. Costringere le casse di compensazione a proporre entrambi i modelli sarebbe contrario al principio di semplicità e non rappresenta pertanto un'alternativa valida alla situazione attuale.

Le raccomandazioni seguenti derivano dai risultati della questione concernente l'inclusione dell'assicurazione contro gli infortuni:

Raccomandazione 3: una modifica generalizzata della procedura semplificata volta a includere automaticamente l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni non è urgente. In ogni caso si dovrebbe evitare di imporre alle casse di compensazione l'obbligo di offrire entrambi i modelli.

8.2 Organi di controllo, scambio di informazioni e altri aspetti

Mentre la procedura di conteggio semplificata intende ridurre l'attrattiva del lavoro nero riducendo gli ostacoli amministrativi, l'istituzione di organi di controllo, lo scambio di informazioni e le sanzioni mirano a combattere il lavoro nero esistente. La LLN accredita gli organi cantonali di controllo come piattaforme e punti di riferimento nella lotta al lavoro nero nei vari Cantoni. Sono

questi stessi organi che ricevono le segnalazioni di altre autorità e di terzi sui possibili casi di lavoro nero, che effettuano i controlli sul posto e che informano le autorità di assistenza sociale, di migrazione o fiscali sui casi in cui gli indizi si precisano in seri sospetti (notifiche di presunte infrazioni). A loro volta, queste ultime possono procedere ad altri accertamenti, imporre il rispetto degli obblighi e, se necessario, infliggere sanzioni. Inoltre, le autorità specializzate possono presentare una denuncia al ministero pubblico. Gli organi di controllo devono essere informati sulle sanzioni inflitte (riscontri). La legge obbliga anche le autorità specializzate a intrattenere uno scambio diretto di informazioni che si riferiscono alle diverse forme di lavoro nero. A ciò si aggiungono le sanzioni previste all'articolo 13 LLN per casi particolarmente gravi.

La legge istituisce così, da un lato, una nuova autorità e, dall'altro, un sistema di flussi di informazioni tra le autorità coinvolte nella lotta al lavoro nero, con l'intento di meglio coordinare e rafforzare gli sforzi già fatti per contenere il lavoro nero. I valutatori hanno esaminato sia l'attività di controllo degli organi di controllo sia i vari flussi di informazioni e hanno cercato di scoprire in che misura questi ultimi si sono dimostrati efficaci. Sono inoltre stati delucidati altri aspetti.

8.2.1 Principali risultati concernenti l'attività di controllo degli organi di controllo

Gli organi cantonali di controllo incaricati della lotta al lavoro nero sono stati sottoposti a un'analisi concernente la loro dotazione di risorse, la loro strategia di controllo, l'estensione delle loro attività di controllo e l'esecuzione effettiva dei controlli del lavoro nero; uno degli aspetti importanti dell'analisi riguardava i limiti dell'attività di controllo.

I 22 organi cantonali di controllo impiegano in totale 67 persone per la lotta al lavoro nero. La **situazione in termini di risorse** varia molto da un Cantone all'altro: la dotazione di personale degli organi di controllo oscilla tra il quasi il 5 per cento dei posti equivalenti a tempo pieno e meno dello 0,5 per cento dei posti equivalenti a tempo pieno per 1 000 impiegati. La valutazione ha mostrato che la dotazione degli organi di controllo dipende solo limitatamente dalla situazione di rischio nei Cantoni. Tendenzialmente, gli organi di controllo sono meglio dotati quando un Cantone presenta un tasso elevato di stranieri. Non è tuttavia possibile stabilire un rapporto tra lo stato delle risorse degli organi di controllo e l'importanza dei principali settori a rischio. Altri fattori dovrebbero svolgere un ruolo significativo.

Oltre alla dotazione di risorse, anche la **frequenza dei controlli** differisce molto da un Cantone all'altro. La percentuale di controlli informa sulla quota di persone occupate o di aziende stabilite in un Cantone che è stata controllata nell'arco di un anno dall'organo di controllo. Per quanto riguarda le persone occupate, si constata che nel 2010 è stato controllato lo 0,8 per cento circa di tutte le persone occupate in Svizzera, il che corrisponde in cifre assolute a 37 001 controlli. Dal confronto tra Cantoni risulta che questa percentuale oscilla tra appena il 3 per cento e lo 0,1 per cento delle persone occupate. Da parte delle aziende, la percentuale di controlli si situa al 2,8 per cento e ammonta a 12 223 controlli. Una parte delle differenze cantonali concernenti la frequenza dei controlli si può spiegare con la diversa dotazione di risorse, a cui si aggiungono le differenze nel tipo e nelle modalità di esecuzione dei controlli e nel metodo di rilevazione statistica dell'attività di controllo.

Tuttavia, non tutti i settori sono colpiti in ugual misura dal lavoro nero: possono essere definiti **settori a rischio** soprattutto la ristorazione, l'edilizia e i suoi rami accessori, le economie domestiche private, il settore delle pulizie, l'agricoltura, l'industria del sesso, i saloni di parrucchiere e il settore della cosmetica. Nel complesso si può rilevare che gli organi di controllo **rivolgono** la loro **attività di controllo** principalmente verso una parte di questi settori a rischio. Occorre tuttavia tenere conto di diversi aspetti. In primo luogo, vi è da notare che con ogni evidenza vari Cantoni non prevedono consapevolmente una strategia per i loro controlli. In secondo luogo, spicca il fatto che alcuni settori considerati a rischio presentano una percentuale di controlli piuttosto scarsa (soprattutto l'agricoltura, le economie domestiche private e in parte anche il settore delle pulizie). In terzo luogo, tra i Cantoni vi sono nette differenze nella priorità che gli organi di controllo accordano ai settori a rischio.

L'**attività di controllo** degli organi di controllo può essere **avviata** in seguito a segnalazioni di terzi (ad es. privati, altre autorità, organizzazioni) o può basarsi su controlli a campione. In pratica entrambe le possibilità sono importanti. I Cantoni si differenziano tuttavia tra loro nell'importanza attribuita ai diversi fattori di **avvio**: vari Cantoni effettuano i controlli prevalentemente in base a un sospetto e soltanto in minima parte in modo casuale. Alcuni Cantoni, invece, danno ampio spazio ai controlli a campione, mentre attribuiscono relativamente poca importanza alle segnalazioni di terzi. Infine, un terzo gruppo di Cantoni applica una strategia mista.

L'**attività di controllo effettiva** si suddivide in diverse fasi: una fase preparatoria, durante la quale possono essere effettuati alcuni primi accertamenti, seguita dal controllo effettivo e infine dal trattamento delle osservazioni. A tale riguardo, si possono constatare importanti differenze tra i Cantoni per i diversi aspetti. Queste differenze riguardano, ad esempio, la percentuale di controlli effettuati con visite sul posto, il numero di documenti controllati o l'intensità della collaborazione con le autorità di polizia. Inoltre, le interviste condotte in sei Cantoni fanno supporre che soprattutto le fasi di trattamento preliminari e successive si svolgano con una diversa intensità. Questi metodi cantonali differiscono anche per il tempo dedicato in media a un controllo.

Nell'ambito della loro attività di controllo, gli organi di controllo si trovano di fronte a una serie di **difficoltà**, fra cui la principale è quella di comprovare il lavoro nero in quanto tale o perlomeno di quantificarne la durata e l'entità. I controlli ai sensi della LLN rispecchiano innanzitutto una situazione momentanea: considerato che il diritto in materia di assicurazioni sociali e di imposta alla fonte accordano ai datori di lavoro un termine rispettivamente di 30 giorni e di 8 giorni per annunciare l'impiego di lavoratori, spesso una persona non annunciata che viene individuata nel corso di un controllo unico può essere dichiarata come nuova assunzione. Allo stesso modo, la mancanza di competenze o competenze troppo scarse sono citate come limiti all'attività di controllo che rendono ancora più difficile comprovare la durata e l'entità del lavoro nero. Altre difficoltà riguardano la frequente impossibilità di consultare determinati documenti sul posto, la carenza di risorse di personale, l'assenza di un accesso alle banche dati, la scarsa formazione professionale degli ispettori e la collaborazione insufficiente con le autorità specializzate. Gli organi di controllo riscontrano una difficoltà fondamentale nella mancanza di una definizione giuridica della nozione di lavoro nero.

8.2.2 Principali risultati concernenti lo scambio di informazioni e la collaborazione

Nell'ambito della LLN gli organi di controllo collaborano con diverse autorità specializzate nella lotta al lavoro nero. La ripartizione delle competenze e i flussi di informazioni previsti ai sensi della legge sono i seguenti: quando riscontrano indizi di lavoro nero nell'ambito della loro attività, le autorità specializzate informano gli organi di controllo. Dal canto loro, gli organi di controllo effettuano i controlli e notificano le presunte infrazioni alle autorità specializzate eventualmente interessate. Queste ultime chiariscono i fatti in modo definitivo nel loro ambito giuridico, adottano i provvedimenti necessari e trasmettono all'organo di controllo un riscontro se sono stati adottati provvedimenti.

Nell'insieme, si può affermare che l'approccio della legge si è dimostrato sostanzialmente efficace (cfr. bilancio globale sottostante). Ciò nonostante, la valutazione ha rilevato diverse difficoltà nella collaborazione, come è già stato in parte il caso di un precedente studio concernente lo scambio di informazioni tra le autorità (Bolliger/Féraud 2010).

Le **risorse e l'impegno delle autorità specializzate** costituiscono un limite critico all'efficacia della legge. Indubbiamente la LLN consente di ottenere uno sgravio delle autorità specializzate in quanto gran parte degli accertamenti (inclusi i controlli) e il coordinamento (notifiche ad altre autorità) sono effettuati dall'organo di controllo, tuttavia una parte sostanziale del lavoro resta a carico delle autorità specializzate, soprattutto sotto forma di trattamento di notifiche di presunte infrazioni. Questo onere supplementare non è considerato nel modello di finanziamento della LLN. Al contempo si osserva che per le autorità specializzate la lotta al lavoro nero in rapporto con la LLN rappresenta piuttosto un problema marginale. Ciò vale per le casse di compensazione e in particolare per le autorità competenti in materia di imposta alla fonte, ma meno per le autorità di migrazione. Si constata inoltre che tra le autorità specializzate esistono diverse strutture d'incentivazione che potrebbero influire sull'impegno nella lotta al lavoro nero. Questa situazione può ripercuotersi su vari aspetti della collaborazione.

Talvolta tra gli organi di controllo e le autorità specializzate emergono **divergenze e incertezze riguardo alle fattispecie da considerare come lavoro nero**. In parte ciò è da imputare alla mancanza di una definizione giuridica di tale nozione, ma in parte anche al fatto che non vi è un'interpretazione univoca dei concetti. Questa mancanza di univocità potrebbe avere effetti inibitori sui diversi flussi di informazioni previsti dalla legge. Sussistono infatti lacune al riguardo, come indicano i risultati seguenti.

Le segnalazioni di lavoro nero trasmesse dalle autorità specializzate all'organo di controllo (secondo l'art. 11 cpv. 2 LLN) in pratica hanno una certa importanza. Le grandi differenze cantonali mostrano che in molti Cantoni esiste ancora un potenziale in materia. Si constata che le autorità specializzate dispongono di un ampio margine di autonomia nel decidere quando trasmettere una segnalazione all'organo di controllo ed esercitano così una funzione di filtro. In linea di principio, il fatto che le autorità specializzate non trasmettano una segnalazione qualunque all'organo di controllo è positivo, ma questo grande margine d'interpretazione ha un risvolto negativo poiché la cautela dimostrata nella procedura di notifica può anche essere dovuta ad altri motivi, come ad esempio la protezione della loro clientela. Non si può neppure escludere che talvolta le autorità specializzate non trasmettano determinate informazioni che potrebbero essere

interessanti anche per altri ambiti giuridici. Ma proprio questo è uno dei principali compiti degli organi di controllo (coordinamento dei flussi di informazioni alle autorità competenti), che hanno una visione globale, mentre altre autorità si concentrano maggiormente sul loro ambito giuridico.

L'articolo 12 LLN, che prevede lo **scambio diretto di informazioni tra le autorità specializzate**, è poco conosciuto dalle autorità specializzate nei Cantoni interpellati, dove riveste una scarsa importanza.

Le **notifiche di presunte infrazioni alle autorità specializzate da parte degli organi di controllo** sono in parte considerate utili. La valutazione indica che le autorità specializzate non accertano o non possono accertare definitivamente tutti i casi di presunte infrazioni. Nell'ambito dell'assicurazione sociale e in ambito fiscale ciò potrebbe essere dovuto allo scarso volume dei redditi individuati; anche la mancanza di informazioni può impedire alle autorità specializzate di ottenere maggiori precisazioni. Le denunce penali sono rare, soprattutto nel diritto in materia di assicurazioni sociali e di imposta alla fonte. I risultati disponibili mostrano anche che i ministeri pubblici e i tribunali si trovano raramente ad affrontare casi di lavoro nero. I casi più frequenti riguardano ancora l'impiego illegale di stranieri. I tribunali e i ministeri pubblici esprimono un giudizio cauto sull'efficacia della LLN.

Uno degli aspetti critici della collaborazione è costituito dai **riscontri delle autorità specializzate agli organi di controllo** sui provvedimenti adottati. Da un lato, il numero di questi riscontri è complessivamente esiguo, dall'altro la loro frequenza varia secondo l'ambito giuridico e da un Cantone all'altro. La valutazione ha mostrato questo numero generalmente ridotto di riscontri potrebbe essere dovuto a tutta una serie di motivi. Potrebbero esservi motivi a monte, ad esempio il fatto che un sospetto non sia stato confermato o che le autorità specializzate non verifichino sistematicamente gli indizi (ad es. perché considerano irrilevanti i reati). Ma potrebbero anche esistere ostacoli pratici che impediscono la notifica delle infrazioni riscontrate all'organo di controllo (ad es. lunga durata della procedura, trasferimento di competenze).

8.2.3 Principali risultati concernenti gli altri aspetti

Sono stati infine esaminati altri strumenti e provvedimenti della legge. Per quanto riguarda la collaborazione tra gli organi di controllo e la SECO, si rileva che dal loro punto di vista **il sostegno all'esecuzione della legge** per i Cantoni è stato finora limitato. Gli organi di controllo presentano un particolare fabbisogno nell'ambito della formazione degli ispettori.

A quattro anni dall'introduzione della LLN, la maggior parte dei Cantoni non ha ancora fatto uso delle **possibilità di sanzione menzionate all'articolo 13 LLN** nei confronti dei datori di lavoro (esclusione dagli aiuti finanziari o dagli appalti pubblici). L'applicazione delle sanzioni previste dalla LLN può essere invalidata dall'assenza delle condizioni giuridiche richieste. D'altra parte, spesso accade che il ricorso alle sanzioni non sia considerato appropriato a causa dell'assenza delle condizioni pratiche richieste: le aziende per le quali gli aiuti finanziari o gli appalti pubblici sono effettivamente importanti rappresentano solo una piccola minoranza agli occhi dei Cantoni, ragione per cui nella maggior parte dei casi di lavoro nero individuati queste sanzioni non risultano appropriate. A spiegare lo scarso ricorso a questo articolo si aggiungono anche altre cause, che

differiscono da un Cantone all'altro (scarsa volontà politica, nessuna autorità competente nota, mancanza di conoscenze da parte dell'autorità competente).

Nell'ambito del **rapporto annuale**, i Cantoni trasmettono alla Confederazione dati importanti sulla loro attività di controllo. Attualmente la qualità dei dati è da considerarsi insufficiente sotto vari punti di vista. In particolare, si deve partire dal presupposto che i Cantoni interpretano in modo molto diverso le nozioni di controlli di aziende, controlli di persone, riscontri e soprattutto di presunte infrazioni. Infine, vi è una mancanza di chiarezza sui motivi del numero ridotto di riscontri sulle sanzioni effettivamente adottate dalle autorità specializzate. Diversi aspetti, e in particolare la questione dell'efficacia della LLN, non possono essere esaminati in modo soddisfacente a causa della scarsa affidabilità del materiale statistico.

La ripartizione dei **costi finanziari** per l'esecuzione della LLN può essere considerata sostanzialmente appropriata. Inoltre, una parte dei costi è incassata tramite il prelievo di tasse e di multe presso le persone controllate quando vengono riscontrate infrazioni. Attualmente si constata che i costi dei controlli sono coperti solo in minima parte dalle tasse e dalle multe. In gran parte dei Cantoni queste entrate sono poco importanti. Il potenziale di questa fonte di reddito è difficilmente valutabile viste le incertezze che caratterizzano la procedura di riscontro da parte delle autorità specializzate.

8.2.4 Valutazione dell'efficacia della legge

Qual è il risultato dell'attività degli organi cantonali di controllo e delle autorità specializzate e quello ottenuto con lo scambio di informazioni tra questi diversi servizi? Rispondere a queste domande non è un compito facile. Le incertezze concernenti il materiale di dati disponibile rendono difficile un'analisi precisa.

Le stime approssimative contenute nella valutazione indicano che l'entità del lavoro nero effettivamente individuata tramite l'attività degli organi di controllo e delle autorità specializzate è esigua. Grazie alla collaborazione tra organi di controllo istituiti dalla LLN nel 2010, è stato appurato che, a livello nazionale, una certa percentuale di aziende (tra lo 0,2% e l'1,1%) e di persone occupate (tra lo 0,02% e lo 0,2%) praticava il lavoro nero. Ciò corrisponde rispettivamente ad alcune centinaia e a qualche migliaio di casi. La LLN ha quindi fundamentalmente fornito la prova che i suoi strumenti possono essere efficaci, tuttavia il suo contributo al contenimento del lavoro nero resta modesto. Si può supporre che la legge abbia anche un effetto preventivo, ma non è possibile misurare il suo contributo al contenimento del lavoro nero. La scarsa probabilità di sanzioni nella maggior parte dei settori invita alla prudenza nella valutazione di questo tipo di effetto.

L'efficacia della legge va differenziata sotto molti punti di vista. In effetti si rilevano grandi differenze tra i Cantoni, ma anche tra i diversi ambiti giuridici: mentre l'effetto esercitato dai meccanismi di controllo istituiti dalla LLN è comparativamente elevato nell'ambito degli stranieri, dove il lavoro nero è relativamente facile da individuare, e in quello dell'assicurazione contro la disoccupazione (riscossione ingiustificata di prestazioni), esso è più ridotto negli altri ambiti. Ad esempio, le assicurazioni sociali e soprattutto le autorità fiscali non registrano praticamente alcuna entrata

supplementare degna di nota visto il numero ridotto di casi individuati, per i quali la possibilità di dimostrare il lavoro nero riguarda spesso unicamente i redditi modesti e di breve durata.

8.2.5 Bilancio globale della LLN

La legge contro il lavoro nero è entrata in vigore nel 2008. Il Consiglio federale considera la LLN il «principale corollario» della lotta al lavoro nero (Foglio federale 2002, 3244): essa deve contribuire in modo efficace e pragmatico a contenere questo fenomeno in Svizzera.

Il bilancio globale di questa valutazione della LLN è contrastante. **L'ordine di grandezza stimato del lavoro nero effettivamente individuato** - tenuto conto delle stime disponibili sull'entità del lavoro nero in Svizzera e del contenimento perseguito dal Consiglio federale - **oscilla entro limiti molto ristretti**. Come ha mostrato la valutazione, i motivi vanno ricercati a diversi livelli: sia nell'esecuzione della LLN sia nella legge stessa. Lo studio dei fattori che spiegano l'effetto limitato della legge porta tuttavia a dare un giudizio complessivo leggermente più positivo della LLN di quanto non lasciassero supporre di primo acchito le sole stime degli effetti.

La lotta al lavoro nero è «un compito complesso e di ampio respiro» (Foglio federale 2002, 3244) in quanto richiede il coordinamento delle azioni nonché la collaborazione di numerosi organismi ed autorità. Alla luce di quanto precede **si constata che l'approccio di principio, esigente ma intelligente, della LLN si è dimostrato efficace**: al centro della lotta al lavoro nero vi sono gli organi cantonali di controllo specializzati e quindi particolarmente interessati a scoprire le infrazioni. Gli organi di controllo ricevono le segnalazioni sul lavoro nero, effettuano controlli sul posto e altri accertamenti, notificano le presunte infrazioni alle competenti autorità specializzate e coordinano tutte le azioni dei vari attori. In questo modo si assicurano una visione globale. Le lacune strutturali di una situazione senza gli organi di controllo come, in particolare, i complessi flussi di informazioni tra le diverse autorità e l'importanza comparativamente scarsa della lotta al lavoro nero presso le autorità specializzate, possono essere in parte superate attraverso la ripartizione delle competenze tra gli organi di controllo e altri servizi interessati. La valutazione ha mostrato che in molti Cantoni questo modello funziona bene.

A questo giudizio globalmente positivo della concezione del progetto si contrappongono tuttavia importanti limiti e difficoltà. Il principale limite all'efficacia della legge risiede attualmente nel fatto che l'attuazione della LLN avviene entro le condizioni quadro del federalismo esecutivo: nell'esecuzione della LLN, i Cantoni dispongono di un ampio margine di autonomia nel decidere come e soprattutto con che intensità lottare contro il lavoro nero. La valutazione fornisce una prova empirica molto chiara sulle notorie differenze esistenti tra i Cantoni nell'applicazione della LLN. Tali differenze riguardano, ad esempio, la dotazione di personale degli organi di controllo, la frequenza dei controlli di aziende e persone e l'orientamento strategico degli organi di controllo. Alcuni Cantoni compiono sforzi nettamente maggiori per individuare le infrazioni alla LLN. Le grandi differenze esistenti tra i Cantoni portano a concludere che il dispositivo della LLN permette di contrastare efficacemente il lavoro nero; tuttavia i suoi effetti reali dipendono in gran parte dalle modalità d'esecuzione e dall'impegno dei Cantoni. Queste differenze cantonali sono favorite da una gestione complessivamente molto limitata da parte della Confederazione. **La grande variazione tra i Cantoni induce a concludere che, nell'ambito**

delle condizioni quadro fornite dalla LLN, è certamente ancora disponibile un potenziale per migliorarne l'efficacia.

Il concetto della LLN, che poggiava sulla collaborazione di diverse autorità, si è scontrato con un altro limite pratico nel corso della sua attuazione: **finora non si è riusciti a conciliare pienamente gli interessi delle autorità coinvolte e i problemi che esse hanno riscontrato.** Di conseguenza, gli organi di controllo, da un lato, e le casse di compensazione e le autorità competenti in materia di imposta alla fonte, dall'altro, non condividono tuttora le stesse opinioni su ciò che rientra nella fattispecie «lavoro nero», il che non facilita la collaborazione e ostacola il flusso mirato di informazioni.

La scarsa efficacia constatata in generale potrebbe anche essere dovuta, in una certa misura, ai limiti insiti nella LLN. La valutazione ha mostrato che, nell'ambito delle loro attività di controllo, gli organi di controllo hanno sempre grandi difficoltà a comprovare la durata e l'entità del lavoro nero. Questo problema potrebbe essere legato a un'effettiva difficoltà di acquisire delle prove, ad esempio perché spesso mancano documenti scritti che potrebbero comprovare il lavoro nero. Occorre tuttavia **tenere conto del fatto che le competenze in materia di controllo conferite agli organi di controllo dalla LLN sono piuttosto limitate.** La strategia di controllo definita nella LLN rispecchia essenzialmente una situazione momentanea: il rispetto degli obblighi di annuncio e di autorizzazione è controllato in un momento ben preciso. Diventa perciò sistematicamente più difficile comprovare una maggiore durata del lavoro nero. Inoltre, le sanzioni previste dalla LLN si sono rivelate poco efficaci. Si può quindi supporre che sarebbe possibile aumentare l'efficacia procedendo anche ad adeguamenti della legge stessa, ma il potenziale di tali adeguamenti della legge è molto difficile da valutare e non dovrebbe essere stimato in modo troppo ottimistico.

8.2.6 Discussione sugli eventuali potenziali di miglioramento

Questa sezione presenta i potenziali di miglioramento della LLN, che saranno in seguito oggetto di discussione e di raccomandazioni in vista di un perfezionamento della legge e della sua esecuzione. La sua struttura si riferisce ai capitoli empirici 4 - 6, ma saranno dapprima trattati alcuni punti risultanti da una visione globale.

Comportamenti di fronte alle differenze cantonali nell'ambito dell'attuazione

La valutazione ha evidenziato chiaramente che per diversi aspetti esistono notevoli differenze cantonali nell'esecuzione della LLN. In molti Cantoni la LLN ha finora prodotto solo pochi effetti. A livello federale non erano stati definiti obiettivi precisi riguardo all'entità del lavoro nero che si intendeva individuare con l'esecuzione della LLN. Le differenze cantonali dovranno essere ridotte in futuro? E ci si dovrà assicurare che il lavoro nero sia perlomeno perseguito con una certa intensità in tutti i Cantoni? Queste domande rientrano nel campo della politica e la valutazione non può rispondervi.

Se si dovrà adottare una tale strategia di uniformazione dell'esecuzione tra i Cantoni, risulta opportuno, alla luce della valutazione, che la Confederazione in futuro svolga un ruolo più attivo. A tale scopo, sono auspicabili diversi approcci. Una prima opzione sarebbe quella di rafforzare

L'attività di sorveglianza della Confederazione sull'esecuzione della LLN. Si potrebbero inoltre introdurre maggiori incentivi finanziari per la lotta al lavoro nero; conformemente alla valutazione, si dovrebbe in tal caso tenere conto del fatto che una parte dell'onere d'esecuzione della LLN sarebbe assunta dalle autorità specializzate. Il rafforzamento del sostegno all'esecuzione o la formazione degli ispettori costituiscono altri possibili approcci. Per favorire una buona collaborazione e un buon coordinamento tra gli organi d'esecuzione interessati nei Cantoni, è indispensabile che le azioni promosse dalla Confederazione beneficino di questo sostegno non soltanto presso la SECO ma anche presso autorità di altri ambiti giuridici interessati (UFAS, AFC, UFM).

Finora una tale gestione e una tale sorveglianza non sono pressoché percepibili da parte della SECO. Con la maggioranza dei Cantoni, ma non con tutti, sono state concluse convenzioni sulle prestazioni. Solo in rari casi è stata stipulata una convenzione sul numero di controlli da effettuare da parte dell'organo di controllo. Anche nell'ambito dell'aiuto all'esecuzione e della formazione le azioni della Confederazione sono attualmente limitate.

Raccomandazione 4: nella misura in cui esiste una volontà politica di perseguire il lavoro nero in tutti i Cantoni con un'intensità minima da definire, si raccomanda di intensificare il ruolo della Confederazione nell'applicazione della LLN (rafforzamento della sorveglianza, aumento degli incentivi finanziari, miglioramento della formazione e del sostegno all'esecuzione).

Estensione dell'oggetto dei controlli

La questione relativa all'opportunità di estendere l'oggetto dei controlli della LLN all'assistenza sociale e alle imposte dirette è stata esaminata in modo specifico. La valutazione fa supporre che una tale estensione celi fondamentalmente un potenziale di lotta al lavoro nero. A nostro avviso, occorre verificare se un'estensione, che comporterebbe un importante onere supplementare, sia opportuna considerate le risorse limitate di cui dispone la maggior parte degli organi cantonali di controllo. Si deve anche tenere conto del fatto che, in entrambi i casi, questo provvedimento riguarderà soprattutto i lavoratori; attualmente l'oggetto dei controlli della LLN riguarda soprattutto i datori di lavoro. L'onere sarebbe inferiore se si istituisse un obbligo di notifica come quello già oggi previsto per l'imposta sul valore aggiunto (art. 9 cpv. 4 LLN).

Prima di qualsiasi estensione bisognerebbe assicurarsi di un conseguente impegno delle autorità specializzate interessate. I risultati disponibili permettono di formulare stime leggermente più affidabili sui vantaggi attesi per l'assistenza sociale che non nell'ambito fiscale. In una parte dei Cantoni esiste già una collaborazione tra gli organi di controllo e le autorità di assistenza sociale, che nel complesso appare proficua. Per quanto riguarda le autorità fiscali è difficile fare una previsione sull'impegno sperato. In ultima analisi esso dovrebbe dipendere, per queste ultime, dalle entrate finanziarie attese. Se il vantaggio supplementare atteso è altrettanto esiguo quanto per l'imposta alla fonte, non si potrà contare su un grande impegno delle autorità fiscali.

Raccomandazione 5: l'estensione dell'oggetto dei controlli della LLN all'assistenza sociale o l'istituzione di un obbligo di notifica da parte degli organi di controllo analogo a quello menzionato nell'articolo 9 capoverso 4 LLN sarà esaminata più in dettaglio. In tale contesto dovranno essere coinvolte anche le autorità di assistenza sociale.

Raccomandazione 6: l'estensione l'oggetto dei controlli della LLN alle imposte dirette o l'istituzione di un obbligo di notifica per gli organi di controllo analogo a quello menzionato nell'articolo 9 capoverso 4 LLN dovrebbe essere esaminata più in dettaglio qualora possa derivarne un vantaggio finanziario supplementare significativo per le autorità fiscali.

Estensione delle competenze degli organi di controllo

L'estensione delle competenze degli organi di controllo è considerata da molti organi di controllo un mezzo importante per migliorare l'esecuzione della LLN. Le possibilità di effettuare delle osservazioni (ossia osservazione nascosta per un periodo prolungato), di procedere ad arresti o alla confisca di documenti sono considerate strumenti che consentono di aumentare l'efficacia della legge e di superare in parte le difficoltà riscontrate nell'attività di controllo. In alcuni casi si richiede anche di poter procedere a perquisizioni nei locali privati del datore di lavoro, poiché spesso sarebbero proprio le piccole aziende a conservare i documenti importanti.

In linea di principio, l'estensione delle competenze appare un provvedimento appropriato per aumentare l'efficacia dell'attività di controllo. Essa è anche giustificabile con il fatto che consentirebbe di fornire migliori basi decisionali alle autorità specializzate. Occorre tuttavia tenere conto dei diversi aspetti relativi a tale contesto: le competenze proposte, come le osservazioni, sono mezzi che comportano un onere lavorativo considerevole; vista l'attuale carenza di risorse nella maggior parte dei Cantoni, è lecito chiedersi se tali strumenti siano opportuni. Anche in presenza di competenze supplementari, la problematica legata alla difficoltà di comprovare il lavoro nero continuerà a riproporsi, soprattutto nel diritto in materia di assicurazioni sociali, visti i termini di annuncio vigenti in questo settore. Finché le procedure di controllo sul posto resteranno situazioni momentanee e i salari versati in nero non saranno riportati né in forma cartacea né nella contabilità del datore di lavoro, sarà difficile comprovare il lavoro nero. Infine, le competenze messe a disposizione degli ispettori dovrebbero essere definite in funzione dell'oggetto dei controlli della LLN.

Nell'ambito del presente studio non è possibile stimare il potenziale d'azione dei vari provvedimenti proposti.

Raccomandazione 7: occorrerà verificare l'opportunità di estendere le competenze degli organi cantonali di controllo. In tale contesto si dovrà tenere sufficientemente conto della loro dotazione di risorse e dell'oggetto dei controlli.

Competenza diretta degli organi di controllo

Secondo gli organi di controllo il fatto di poter infliggere direttamente delle sanzioni contribuirebbe ad aumentare l'efficacia della LLN. Per ora questa competenza è affidata alle autorità specializzate; il ruolo degli organi di controllo consiste invece nell'esecuzione dell'attività di controllo e nel coordinamento dei flussi di informazioni.

La valutazione giunge alla conclusione che la ripartizione delle competenze tra gli organi di controllo e le autorità specializzate attualmente prevista dalla LLN è da ritenersi fondamentale appropriata (cfr. sopra). Il conferimento di una competenza in materia di sanzioni agli organi di controllo avrebbe invece ampie conseguenze: l'attuale approccio della LLN, che poggia sulla collaborazione tra gli organi di controllo e le autorità specializzate, ne risulterebbe notevolmente modificato. Questa modifica determinerebbe una netta rivalorizzazione degli organi di controllo.

Su tale questione, la valutazione non giunge ad una conclusione chiara, anche se si constata una certa tendenza a favore dell'attuale ripartizione delle competenze prevista dalla LLN. Tuttavia, il buon funzionamento della collaborazione presuppone che gli organi di controllo e le autorità specializzate interpretino allo stesso modo il lavoro nero e conoscano le reciproche esigenze informative. In questi ambiti, la valutazione ha rilevato un potenziale di miglioramento e ha formulato apposite raccomandazioni.

Gestione strategica dell'attività di controllo

L'avvio dell'attività di controllo degli organi di controllo può avvenire in seguito a segnalazioni di terzi (ad es. privati, altre autorità, organizzazioni) o basarsi sul caso. Il fatto che gli organi di controllo verificano le segnalazioni di terzi e, se necessario, avviano un controllo, appare corretto. A nostro avviso, tuttavia, un'attività di controllo basata unicamente su segnalazioni di terzi implica dei rischi. In primo luogo, permette di constatare soltanto in parte il lavoro nero, con il rischio che i settori per i quali l'organo di controllo non riceve praticamente nessuna segnalazione siano totalmente esclusi da questa attività di controllo. Nel caso specifico, si deve supporre che il lavoro nero non sia visibile allo stesso modo in tutti i settori d'attività e in tutti i tipi di aziende e che per tale motivo l'attività di controllo non sia orientata in funzione dei rischi effettivi. In secondo luogo, una tale procedura è puramente reattiva; esclude infatti qualsiasi focalizzazione strategica su priorità riguardanti, ad esempio, i settori a rischio. In terzo luogo, si può supporre che i controlli a campione possano avere un certo effetto preventivo supplementare.

Ovviamente i controlli a campione selezionati strategicamente sono possibili soltanto se gli organi di controllo dispongono di risorse sufficienti. Occorrerebbe garantire che, parallelamente ai loro controlli a campione, gli organi di controllo verificano tutte le segnalazioni affidabili.

Raccomandazione 8: quando possibile gli organi di controllo dovranno svolgere una parte importante della loro attività nell'ambito dei controlli a campione; sulla scorta di riflessioni relative ai rischi verranno fissate priorità per settori o tipi di aziende.

Terminologia

Attualmente le basi legali consentono solo un'interpretazione indiretta del significato della nozione di «lavoro nero». È quindi particolarmente interessante sapere se sarebbe opportuno iscriverne una definizione concreta nella LLN. Gli organi di controllo intravedono in una definizione giuridica il vantaggio di una maggiore chiarezza, in particolare per le autorità interessate. Oltre che in un'esecuzione più uniforme, si dovrebbe poter sperare anche in un miglioramento del coordinamento con le autorità specializzate.

È indispensabile che le autorità interessate raggiungano un'intesa su ciò che si intende con «lavoro nero» e su quali obblighi di annuncio e di autorizzazione dei diversi ambiti giuridici debba effettivamente includere l'oggetto dei controlli della LLN. Allo stesso modo, riteniamo importante che gli organi di controllo e le autorità specializzate interpretino in modo univoco la differenza esistente tra i casi d'infrazione di scarsa rilevanza e i reati da perseguire.

Fondamentalmente, condividiamo l'opinione che una definizione concreta iscritta nella legge possa essere considerata un punto di partenza adeguato per risolvere diversi problemi di coordinamento che si riscontrano attualmente nell'esecuzione della LLN. Si può anche immaginare che questa possa avvenire al di sotto del livello della legge (ad es. a livello di ordinanza, mediante eventuali istruzioni comuni delle autorità federali interessate). Una definizione nella sola LLN, senza altre precisazioni a livello esecutivo, non potrebbe risolvere interamente i problemi esistenti.

Raccomandazione 9: sono auspicabili una definizione giuridica concreta della nozione di lavoro nero (nella LLN o altrove) e una precisazione dell'oggetto dei controlli. Nella loro elaborazione si dovranno tenere in debita considerazione le posizioni degli attori rilevanti per l'esecuzione della LLN.

Chiarimento delle esigenze informative tra le autorità

I risultati di questa valutazione mostrano che esiste un potenziale di miglioramento nell'ambito dello scambio di informazioni tra gli organi di controllo e le autorità specializzate. Esso riguarda le segnalazioni di lavoro nero trasmesse dalle autorità specializzate all'organo di controllo secondo l'articolo 11 capoverso 2 LLN, le notifiche di presunte infrazioni dell'organo di controllo alle autorità specializzate e i riscontri delle autorità specializzate all'organo di controllo sulle misure

adottate. Una *parte* delle difficoltà dovrebbe poter essere risolta, secondo noi, migliorando il coordinamento, ossia chiarendo con continuità le esigenze informative delle diverse autorità. Gli incontri tra le autorità interessate istituiti in vari Cantoni costituiscono già, in parte, delle strutture istituzionalizzate presso le quali potrebbe svolgersi un tale coordinamento. Questo aspetto ci sembra importante anche perché permetterebbe di eliminare i flussi di informazioni inutili garantendo però, allo stesso tempo, la trasmissione delle informazioni auspiccate.

Raccomandazione 10: per quanto riguarda alcuni aspetti dello scambio di informazioni tra gli organi di controllo e le autorità specializzate (segnalazioni secondo l'articolo 11 capoverso 2 LLN, notifiche di presunte infrazioni, riscontri), occorrerà fare in modo che le reciproche esigenze informative nei Cantoni vengano chiarite e comunicate con continuità alle autorità interessate.

Articolo 11 LLN (scambio di informazioni tra le autorità specializzate e organo di controllo)

La questione concernente la necessità di rivedere l'articolo 11 LLN presentava un particolare interesse. Questo articolo stabilisce le basi della collaborazione tra l'organo di controllo e le altre autorità. La valutazione ha mostrato che l'enumerazione contenuta in questo articolo, che si limita alle autorità cantonali e federali nonché a organizzazioni private, non include tutte le autorità che potrebbero disporre di indizi di lavoro nero. L'inclusione di autorità a livello comunale (in particolare delle autorità competenti in materia di assistenza sociale ed eventualmente di altre autorità come quelle di tutela e del controllo abitanti) merita, a nostro avviso, di essere esaminata più in dettaglio. L'elemento decisivo per la collaborazione nell'ambito dell'esecuzione della LLN non dovrebbe essere il lavoro statale, ma il vantaggio atteso da un'autorità per combattere il lavoro nero. Fondamentalmente, non ci sembra opportuno esaminare neppure l'inclusione di altre autorità a livello cantonale, come è stato richiesto in alcuni casi. Riteniamo che una lista nominativa ma non esaustiva delle autorità sia da preferire a una formula generale in quanto creerebbe una maggiore chiarezza e sarebbe più vincolante.

Nel corso delle interviste, alcuni organi di controllo hanno espressamente auspicato che la formulazione dell'articolo 11 capoverso 2 LLN venga modificata in modo che ne derivi un chiaro obbligo di informare per le autorità. Va rilevato che, secondo la SECO, la formulazione attuale implica già un obbligo di informare. Inoltre, i problemi d'esecuzione esistenti non potrebbero essere risolti semplicemente adeguando questo articolo. Come indicato sopra, appare più importante chiarire le reciproche esigenze informative.

Raccomandazione 11: il coinvolgimento di altre autorità, in particolare a livello comunale, risulta opportuno e dovrà essere esaminato d'intesa con le stesse (cfr. anche raccomandazione 5).

Raccomandazione 12: un rafforzamento dell'obbligo di informare (art. 11 cpv. 2 LLN) per gli indizi di lavoro nero in possesso delle autorità specializzate non è urgente.

Articolo 12 LLN (scambio di informazioni tra le autorità specializzate)

La valutazione ha esaminato anche se sia necessaria una revisione dell'articolo 12 LLN, che prevede lo scambio diretto di informazioni tra le autorità specializzate. In pratica questo articolo è poco rilevante, ma impone esigenze elevate alle autorità specializzate poiché obbliga le varie autorità a definire con continuità le loro esigenze informative e a sancire questo sapere presso l'autorità (Bolliger/Féraud 2010). Inoltre, queste informazioni non sono importanti per l'esecuzione immediata del compito delle autorità in possesso di dati. L'articolo iscrive così nella legge una logica dello scambio di informazioni diversa da quella che compare nell'articolo 11 LLN, che comprende gli scambi di informazioni bilaterali tra l'organo di controllo e le autorità specializzate. Nella prassi delle autorità specializzate, anche l'articolo 12 è poco rilevante, il che del resto non sorprende.

Dal punto di vista dei valutatori, i flussi di informazioni così come sono previsti all'articolo 12 LLN contraddicono fino a un certo punto l'approccio principale della LLN, che ha istituito con gli organi d'esecuzione un attore centrale, dotato di una visione d'insieme, verso il quale convergono tutte le fila e che trasmette e ripartisce le informazioni ai vari servizi. Di conseguenza, non appare opportuno promuovere anche questo flusso di informazioni alternativo che non è praticamente utilizzato dalle autorità specializzate. Un'ottimizzazione della collaborazione nell'ambito dell'articolo 11 LLN sembra più proficua.

Raccomandazione 13: una revisione dell'articolo 12 LLN non è urgente.

Rapporto dei Cantoni sulla lotta al lavoro nero

Nell'ambito del rapporto annuale, i Cantoni trasmettono alla Confederazione dati importanti sulla loro attività di controllo. L'attuale qualità dei dati non è ancora soddisfacente. È possibile ottenere informazioni abbastanza affidabili sulla frequenza dei controlli e sulla loro ripartizione nei vari settori. Il numero delle presunte infrazioni che l'organo di controllo trasmette alle autorità specializzate non dice molto sul lavoro nero individuato poiché la procedura di controllo degli organi di controllo differisce da un Cantone all'altro.

Potenzialmente, i riscontri delle autorità specializzate agli organi di controllo sulle sanzioni inflitte sarebbero gli indicatori più rappresentativi sugli effetti che si possono ottenere grazie agli organi di controllo e alla loro collaborazione con le autorità specializzate. Purtroppo anche in questo caso sussistono grandi incertezze riguardo all'eshaustività di tali informazioni e ai motivi che spie-

gano l'assenza di tali riscontri. Come ha mostrato la presente valutazione, la valutazione degli effetti della legge è quindi molto limitata.

Per quanto concerne la stesura dei rapporti sulla lotta contro il lavoro nero è necessario un intervento. Occorre in particolare migliorare e sviluppare la procedura di riscontro delle informazioni. È stato proposto che per ogni presunta infrazione notificata agli organi di controllo, le autorità specializzate trasmettano loro un rapporto sull'ulteriore procedura e non soltanto sulle sanzioni adottate. In base a tali notifiche, gli organi di controllo dovrebbero poter desumere se un caso è stato abbandonato, se è stato perseguito ma archiviato senza risultato, se si è concluso con una sanzione o se è stato trasmesso alle autorità di perseguimento penale. Il rapporto indirizzato alla Confederazione dovrebbe fornire informazioni su tali riscontri.

Una simile estensione e la sistematizzazione della procedura di riscontro comporterebbero importanti vantaggi: da un lato si potrebbero desumere dati affidabili sull'efficacia della LLN e, dall'altro, sarebbe possibile, a partire da questi dati, acquisire informazioni differenziate sul funzionamento della collaborazione. Gli organi di controllo potrebbero trarne conclusioni dirette sull'utilità e sull'utilizzo delle loro notifiche di presunte infrazioni; l'ulteriore ottimizzazione dello scambio di informazioni tra gli organi di controllo e le autorità specializzate potrebbe svolgersi su una solida base di conoscenze. Se la procedura di riscontro funziona senza intoppi, si potrà contare in definitiva su un aumento delle entrate provenienti dalle tasse di controllo fatturabili.

Una tale estensione della procedura di riscontro comporterebbe maggiori costi, soprattutto per le autorità specializzate. Tuttavia, se i dati acquisiti sono sistematicamente utilizzati per ottimizzare le notifiche dell'organo di controllo e i flussi di informazioni tra l'organo di controllo e l'autorità specializzata, l'investimento a medio termine dovrebbe essere redditizio.

Raccomandazione 14: l'entità dei riscontri delle autorità specializzate agli organi di controllo dovrà essere estesa. I riscontri non dovranno riguardare soltanto le sanzioni inflitte, ma anche i casi non perseguiti, i casi perseguiti senza alcun esito e i casi trasmessi alle autorità di perseguimento penale.