

**Rapporto
del Consiglio federale sull'efficacia delle sanzioni per quanto
riguarda la legge sui lavoratori distaccati in Svizzera**

**In risposta al postulato 04.3647 della Commissione speciale "Libera circolazione delle
persone" (04.067) del Consiglio nazionale del 6 dicembre 2004 "Legge sui lavoratori
distaccati. Efficacia delle sanzioni"**

del 5 luglio 2006

Compendio

La legge sui lavoratori distaccati prevede una serie di sanzioni amministrative e penali che possono essere inflitte in caso di infrazioni alle disposizioni di tale legge. Il pacchetto di strumenti approvato nel 1999 comprendeva, per quanto concerne le sanzioni di diritto amministrativo, multe fino a 5'000 franchi al massimo per lievi infrazioni, l'addossamento totale o parziale dei costi dei controlli al datore di lavoro colpevole e, per infrazioni che non sono di lieve entità, il divieto di offrire i suoi servizi in Svizzera per un periodo da uno a cinque anni. Per quanto riguarda le sanzioni penali, esse vanno da multe fino a 40'000 franchi al massimo per informazioni false o per il rifiuto di darle e per il fatto di opporsi al controllo o di impedirlo, fino a multe di 1'000'000 di franchi al massimo per l'inosservanza, sistematica e a fine di lucro, delle condizioni salariali e lavorative minime. Inoltre è prevista la confisca di valori patrimoniali e sono riservate pene più gravi se è stato commesso un crimine o un delitto per il quale il Codice penale commina una pena più grave.

Nell'ambito dell'allargamento a Est dell'Unione europea e del relativo adeguamento delle misure collaterali sono state inasprite anche le sanzioni e le possibilità di imporle. D'ora in poi il divieto di fornire servizi può essere decretato anche in caso di mancato pagamento di multe passate in giudicato, se vengono rilasciate informazioni false o se ci si rifiuta di darle nonché se ci si oppone al controllo o se lo si impedisce. Inoltre il Parlamento ha dichiarato applicabili alle aziende che distaccano lavoratori in Svizzera le sanzioni contrattuali che sono previste nei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale. Si tratta, da un lato, delle pene convenzionali e, dall'altro, dell'addossamento dei costi dei controlli. Per garantire l'esecuzione di queste sanzioni contrattuali, le misure rafforzate prevedono che l'eventuale cauzione stabilita in un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale possa essere richiesta.

In Parlamento è stata sollevata la questione inerente all'effettiva efficacia delle misure rafforzate, soprattutto in considerazione dei problemi relativi alla tecnica dell'esecuzione nell'ambito internazionale. Il presente rapporto risponde al postulato 04.3647 della Commissione speciale "Libera circolazione delle persone" (04.067) del Consiglio nazionale del 6 dicembre 2004, che invita il Consiglio federale a presentare un rapporto sull'efficacia delle sanzioni per quanto riguarda la legge sui lavoratori distaccati. Il rapporto dovrà in particolare informare sull'esecuzione delle sanzioni nell'ambito internazionale.

Il presente rapporto, basandosi sui rapporti annuali delle commissioni tripartite, fornisce una panoramica delle sanzioni inflitte sin dall'entrata in vigore delle misure collaterali ed elenca le osservazioni dei Cantoni in merito all'efficacia di tali sanzioni. Dal riassunto di queste osservazioni emerge complessivamente un quadro piuttosto positivo, anche se la maggior parte dei Cantoni non dispone ancora di sufficienti esperienze per esprimere una valutazione attendibile. In particolare occorre rammentare che le misure rafforzate, dalle quali ci si può attendere un aumento dell'efficacia delle sanzioni e un ampliamento delle eventuali sanzioni nei confronti delle aziende che distaccano lavoratori in Svizzera in seguito all'estensione a queste ultime delle cosiddette sanzioni contrattuali, non erano ancora in vigore al momento in cui sono stati stilati i rapporti dei Cantoni.

Per questo motivo si potrà effettuare un'analisi approfondita e attendibile soltanto quando saranno disponibili i nuovi dati, che in particolare terranno conto anche delle nuove sanzioni inasprite e degli strumenti destinati a permetterne l'esecuzione.

Sarà inoltre possibile trarre ulteriori conclusioni per quanto riguarda l'efficacia delle sanzioni anche basandosi sulla lista dei datori di lavoro sanzionati, allestita dal SECO.

Rapporto

1 Contesto e problematica giuridica

Per lottare contro il dumping salariale e sociale, che si temeva potesse insorgere in seguito all'introduzione della libera circolazione delle persone, nel 1999 il legislatore ha deciso di adottare una serie di misure collaterali. Tali misure sono costituite da tre pilastri:

- il disciplinamento delle condizioni lavorative e salariali minime dei lavoratori distaccati in Svizzera;
- la possibilità di introdurre salari minimi obbligatori mediante un contratto normale di lavoro di durata limitata, nel caso in cui vengano offerti in modo ripetuto ed abusivo salari inferiori rispetto a quelli usuali nel nostro Paese;
- l'agevolazione, nei rami economici in cui esiste un contratto collettivo di lavoro, delle condizioni per il conferimento dell'obbligatorietà generale alle disposizioni di tale contratto inerenti al salario, alla durata del lavoro e ai controlli da parte degli organi paritetici.

Per impedire il dumping salariale e sociale, la legge dell'8 ottobre 1999 sui lavoratori distaccati in Svizzera (LDist, RS 823.20) dichiara applicabili anche ai lavoratori distaccati nel nostro Paese alcune condizioni lavorative e salariali essenziali, vincolanti in Svizzera. Il catalogo delle disposizioni da rispettare è elencato agli articoli 2 e 3 della legge. I datori di lavoro che distaccano lavoratori in Svizzera devono garantire a tali lavoratori almeno le condizioni lavorative e salariali prescritte nelle leggi federali, nelle ordinanze del Consiglio federale, in contratti collettivi di obbligatorietà generale e in contratti normali di lavoro vincolanti, per i seguenti ambiti: retribuzione minima, periodi di lavoro e riposo, durata minima delle vacanze, sicurezza e protezione della salute sul posto di lavoro, tutela di gestanti, puerpere, bambini e giovani, non discriminazione, segnatamente parità di trattamento fra donna e uomo (si veda art. 2 cpv. 1 LDist). Inoltre l'articolo 2 cpv. 2 LDist prevede che le aziende che distaccano lavoratori in Svizzera debbano pagare contributi a casse di compensazione o ad istituzioni paragonabili relativi alla garanzia di pretese salariali, nella misura in cui tali contributi sono previsti in contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale e i datori di lavoro non forniscono la prova del pagamento di contributi a simili istituzioni nel suo Stato di sede durante lo stesso periodo di tempo. L'articolo 3 LDist stabilisce quindi per tali datori di lavoro l'obbligo di garantire ai lavoratori distaccati un alloggio che soddisfi il grado usuale di igiene e comodità.

Questo catalogo è stato ampliato nell'ambito dell'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai dieci nuovi Stati dell'Unione europea. Una serie di disposizioni contenute in contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale è stata resa applicabile anche alle aziende che distaccano lavoratori in Svizzera. Nel caso di queste disposizioni si tratta in parte di strumenti che permettono l'esecuzione delle disposizioni materiali fondamentali, come l'obbligo di depositare una cauzione, la possibilità di addossare pene convenzionali (art. 2 cpv. 2ter e 2quater) e l'addossamento dei costi dei controlli delle commissioni paritetiche (art. 7 cpv. 4bis LDist). Entrambi gli strumenti appena menzionati vengono definiti anche sanzioni contrattuali.

Dal punto di vista formale, la legge prevede un obbligo di notifica per le aziende per quanto concerne i lavoratori da loro distaccati. Ciò dovrebbe permettere alle autorità di venire a conoscenza degli impieghi e di verificare eventualmente il rispetto delle disposizioni materiali. Dall'entrata in vigore della seconda fase di transizione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, il rilascio di un permesso di soggiorno non è più subordinato al

controllo sistematico e anticipato delle condizioni salariali e lavorative, ma viene effettuato un controllo successivo e non discriminante del mercato del lavoro procedendo per sondaggi. Le modalità di tali controlli sono stabilite all'articolo 7 LDist e all'articolo 360b CO. Per quanto riguarda i controlli dei lavoratori distaccati, l'articolo 7 prevede anche alcuni obblighi di collaborazione, la cui inosservanza è soggetta a sanzione.

In caso di infrazioni alla legge, sia dal punto di vista formale sia materiale, sono previste diverse sanzioni (da parte dell'autorità cantonale competente):

- in primo luogo, l'articolo 9 LDist stabilisce alcune sanzioni amministrative. Per lievi infrazioni alle disposizioni materiali fondamentali degli articoli 2 e 3 nonché per violazioni dell'obbligo di notifica, l'autorità cantonale può pronunciare una multa amministrativa sino a 5'000 franchi (art. 9 cpv. 2 lett. a LDist). Per infrazioni all'articolo 2 che non sono di lieve entità, l'autorità può vietare all'azienda interessata di offrire i suoi servizi in Svizzera per un periodo da uno a cinque anni. Nell'ambito della revisione delle misure collaterali, i presupposti per decretare il divieto di fornire i propri servizi sono stati ampliati: dal 1° aprile 2006, anche chi viola il proprio obbligo d'informazione, impedisce il controllo o non paga una multa passata in giudicato può essere punito con una sospensione (art. 9 cpv. 2 lett. b LDist). Oltre alla multa amministrativa o al divieto di offrire i propri servizi, è possibile addossare al datore di lavoro i costi dei controlli (art. 9 cpv. 2 lett. c LDist). Tuttavia numerosi Cantoni non infliggono direttamente una sanzione, ma pronunciano dapprima un ammonimento.
- L'articolo 12 LDist prevede le diverse sanzioni penali. Il fatto di fornire scientemente informazioni false o di rifiutarsi di darle può essere punito con una multa sino a 40'000 franchi. Chiunque si oppone a un controllo o lo rende impossibile è soggetto alla stessa pena. È punito con una multa sino a 1'000'000 di franchi il datore di lavoro che non garantisce ai suoi lavoratori, sistematicamente e per fine di lucro, le condizioni minime menzionate nell'articolo 2. Sono riservate pene più gravi se è stato commesso un crimine o delitto per il quale il Codice penale commina una pena più grave. È possibile anche la confisca di valori patrimoniali che costituiscono il prodotto di un reato, secondo l'articolo 12 cpv. 4 LDist congiuntamente all'articolo 59 CP.

Come già menzionato in precedenza, nell'ambito della revisione delle misure collaterali il Parlamento ha esteso alle aziende che distaccano lavoratori in Svizzera il campo d'applicazione delle sanzioni contrattuali previste dai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale:

- da un lato, in caso di infrazioni all'articolo 2 LDist (art. 2 cpv. 2quater LDist), le pene convenzionali previste in contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale possono essere inflitte anche ai datori di lavoro che distaccano lavoratori in Svizzera;
- dall'altro, i costi dei controlli previsti in contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale possono essere addossati anche ai datori di lavoro che distaccano lavoratori in Svizzera (art. 7 cpv. 4bis LDist). In questo caso non possono più essere addossati i costi dei controlli conformemente all'articolo 9 cpv. 2 lett. c LDist.

Allo scopo di garantire il rispetto del contratto, comprese le sanzioni contrattuali a loro applicabili, d'ora in poi per le aziende che distaccano lavoratori in Svizzera è stato previsto l'obbligo di depositare una cauzione, nella misura in cui essa è stabilita da un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale. Tale cauzione non può essere utilizzata per la riscossione dei crediti dell'ente pubblico e di conseguenza per garantire l'applicazione delle sanzioni prese dalle autorità. Quale strumento per facilitare la riscossione di tali crediti è stata prevista, nell'ambito della revisione della legge, la possibilità di impedire a un'azienda di

offrire i propri servizi in Svizzera in caso di mancato pagamento di una multa passata in giudicato.

Adottando le modifiche delle misure collaterali in occasione della trattazione del decreto federale relativo all'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri dell'Unione europea, il legislatore ha tra l'altro voluto agevolare l'esecuzione delle sanzioni, sia quelle di carattere contrattuale sia quelle inflitte dalle autorità, rafforzando in tal modo anche la loro efficacia a livello internazionale.

La Commissione speciale "Libera circolazione delle persone" (04.067) del Consiglio nazionale ha approvato il 6 dicembre 2004 il postulato 04.3647, che invita il Consiglio federale a presentare un rapporto sull'efficacia delle sanzioni per quanto riguarda la legge sui lavoratori distaccati. Il rapporto dovrà in particolare informare sull'esecuzione delle sanzioni nell'ambito internazionale. In occasione della seduta della Commissione del 6 dicembre 2004, l'autore del postulato ha motivato il proprio intervento sostenendo che l'introduzione dell'obbligo di depositare una cauzione e l'estensione delle possibilità di vietare a un'azienda l'offerta di servizi in Svizzera costituirebbero un approccio positivo per l'attuazione delle disposizioni della legge sui lavoratori distaccati in Svizzera, ma che l'esecuzione delle sanzioni da parte delle autorità risulterebbe problematica nell'ambito internazionale, mentre quella delle sanzioni contrattuali sarebbe addirittura impossibile.

Nel suo parere dell'8 dicembre 2004, il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato. Ha ammesso che si tratta di un tema di importanza fondamentale che sarebbe stato necessario riesaminare dopo qualche tempo. Il Parlamento ha seguito la proposta del Consiglio federale di posticipare alla primavera del 2006 il termine di consegna del rapporto.

2 Procedura seguita per l'inchiesta

Secondo l'articolo 11 capoverso 1 lettera k dell'ordinanza sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist), le commissioni tripartite sono tenute a redigere un rapporto annuale di attività all'attenzione della Direzione del lavoro del SECO. Conformemente all'articolo 9 capoverso 1 LDist, queste commissioni devono notificare ogni infrazione alla legge sui lavoratori distaccati in Svizzera all'autorità cantonale competente, affinché quest'ultima possa prendere le sanzioni del caso. Gli organi di controllo sono tenuti, secondo l'articolo 8 capoverso 1 LDist, a collaborare reciprocamente; da parte loro, i segretariati delle commissioni tripartite appartengono normalmente allo stesso ufficio del servizio che pronuncia le sanzioni. Per questi motivi il rapporto annuale di tali commissioni contiene anche indicazioni concernenti le sanzioni pronunciate dalle autorità. Nel momento in cui sono stati stilati i rapporti dei Cantoni, le misure rivedute non erano ancora in vigore, di modo che una valutazione dell'efficacia delle sanzioni contrattuali in relazione alla legge sui lavoratori distaccati in Svizzera, e in base alle esperienze pratiche, non è ancora possibile.

Allo scopo di semplificare e di uniformare le indicazioni fornite dalle commissioni cantonali per i due anni di riferimento presi in considerazione finora, il SECO ha elaborato un questionario dettagliato dal quale risultano chiaramente le sanzioni inflitte (si vedano gli allegati 1 e 2). In base alle cifre e ai dati forniti nonché alle osservazioni relative alle singole rubriche è stato possibile trarre determinate conclusioni in merito all'efficacia delle sanzioni, che figurano alla cifra 3.1. A titolo complementare il SECO, riferendosi al testo del postulato, si è rivolto ai singoli Cantoni invitandoli a esprimere una valutazione dell'efficacia delle sanzioni.

Ulteriori indicazioni potrebbero essere ricavate dall'elenco dei datori di lavoro che sono stati oggetto di una sanzione passata in giudicato, che il SECO stila conformemente all'articolo 9 cpv. 3 LDist. Una suddivisione delle sanzioni in ordine alfabetico, che potrebbe permettere di trarre conclusioni interessanti in merito a eventuali casi di recidiva e che potrebbe quindi fornire un indizio in favore o contro l'efficacia delle sanzioni, è disponibile dalla data di pubblicazione di tale elenco, vale a dire dal 1° maggio 2006. Dalle decisioni relative alle multe, di cui una copia viene inviata al SECO e che quest'ultimo registra nell'elenco dei datori di lavoro che sono stati oggetto di una sanzione non appena esse sono passate in giudicato, non è sempre possibile dedurre se i rispettivi importi sono stati pagati o se vi sono stati problemi a livello di esecuzione. Attualmente l'elenco del SECO non è ancora adatto a fornire indicazioni utili per rispondere alle questioni sollevate nel postulato 04.3647.

3 Valutazione delle indicazioni

3.1 Risultati dei rapporti annuali delle commissioni tripartite

Durante i primi quattro mesi successivi all'entrata in vigore delle misure collaterali, il 1° giugno 2004, sono stati effettuati soltanto pochissimi controlli. Presumibilmente i Cantoni e i partner sociali non erano ancora abbastanza consapevoli del cambiamento del sistema. La soppressione dei controlli preventivi e sistematici previsti per il rilascio del permesso, conformemente all'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS, RS 823.21), e la nuova ripartizione delle competenze tra lo Stato e le commissioni paritetiche hanno provocato un notevole scombussolamento. Inoltre le misure sono entrate in vigore immediatamente prima delle vacanze estive, ciò che ha indubbiamente complicato l'organizzazione delle sedute di coordinamento delle varie attività. A partire dall'autunno del 2004 i controlli sono nettamente migliorati. Sono state pronunciate le prime sanzioni, anche se esse riguardavano unicamente aspetti formali: si trattava in particolare di sanzioni amministrative dovute a infrazioni all'obbligo di notifica, secondo l'articolo 9 cpv. 2 lett. a LDist. Durante tale anno in tutta la Svizzera sono state inflitte soltanto 88 sanzioni, ripartite unicamente su otto Cantoni (Basilea Campagna: 24 aziende; Basilea Città: 17 aziende; Ginevra: 12 aziende; Grigioni: 5 aziende; San Gallo: 10 aziende; Turgovia: 3 aziende; Ticino: 1 azienda; Vallese: 16 aziende). In una tale situazione contraddistinta da un numero limitato di dati non è stato possibile trarre conclusioni attendibili in merito all'efficacia delle sanzioni (cfr. a tale proposito l'allegato 3, pag. 5-6, 18-20 e 22).

Durante il secondo anno di riferimento sono state inflitte, conformemente all'articolo 9 cpv. 2 lett. a LDist, complessivamente 836 multe, di cui 697 per infrazioni dell'obbligo di notifica e 80 a causa di infrazioni concernenti i salari, mentre sono stati pronunciati 13 divieti ad aziende di offrire i loro servizi in Svizzera, conformemente all'articolo 9 cpv. 2 lett. b LDist, e 1'327 aziende sono state ammonite. Queste cifre riguardano sempre datori di lavoro, che sono considerati come aziende. Le sanzioni si ripartiscono su 22 Cantoni in totale. Non sono state inflitte sanzioni nei Cantoni di Appenzello Esterno, di Berna, del Giura e di Svitto. Sono stati inviati ammonimenti ai Cantoni di Appenzello Interno (3 aziende) e di Zugo (1 azienda). Per quanto riguarda i Cantoni che hanno pronunciato sanzioni secondo l'articolo 9 LDist (multe e/o divieti di offrire i propri servizi), esistono differenze notevoli dal punto di vista quantitativo: da oltre 120 multe (Argovia: 136 aziende, Basilea Città: 124 aziende e Ticino: 124 aziende) a meno di dieci (Friburgo: 2 aziende; Ginevra: 9 aziende; Glarona: 3 aziende; Lucerna: 5 aziende; Neuchâtel: 7 aziende; Uri/Obvaldo/Nidvaldo: 3 aziende) (cfr. allegato 4, pag. 10-11, 32-34 e 37-38).

Diversi Cantoni hanno pronunciato poche sanzioni, ma hanno ammonito numerose aziende: è il caso del Cantone di Ginevra (174 ammonimenti, 9 multe), Lucerna (48 ammonimenti, 5 multe), San Gallo (388 ammonimenti, 25 multe), Sciaffusa (185 ammonimenti, 62 multe), Soletta (118 ammonimenti, 34 multe), Turgovia (305 ammonimenti, 45 multe) e del Cantone di Zurigo (67 ammonimenti, 38 multe) (cfr. allegato 4, op. cit.).

I 13 divieti di offrire i propri servizi si ripartivano tra i Cantoni dei Grigioni (4 aziende), Soletta (1 azienda) e Ticino (8 aziende) (cfr. allegato 4, op. cit.).

In tutta la Svizzera sono state inflitte 39 multe, conformemente all'articolo 12 LDist, ripartite tra i Cantoni di Ginevra (7 decisioni penali), Neuchâtel (12 decisioni penali), San Gallo (2 decisioni penali) e Ticino (18 decisioni penali) (cfr. allegato 4, op. cit.).

Soltanto pochi Cantoni si sono espressi in merito all'efficacia delle sanzioni nell'ambito dei loro rapporti:

- Il Cantone di Ginevra ha rilevato la necessità di un miglioramento della procedura di riscossione delle multe non pagate. Una soluzione potrebbe essere costituita, ad esempio, dall'obbligo di nominare un mandatario residente in Svizzera che rappresenti le aziende in questione.
- Malgrado vari controlli approfonditi, nel Cantone del Giura non sono stati accertati casi di dumping salariale e sociale. Di conseguenza non è stato necessario infliggere sanzioni.
- Il Cantone di Lucerna ha sottolineato il fatto che i datori di lavoro delle aziende che distaccano lavoratori in Svizzera non sono sempre sufficientemente informati in merito ai termini da rispettare per la notifica dei lavoratori distaccati. Soprattutto l'ignoranza del termine di otto giorni previsto per la notifica continua a comportare un certo numero di infrazioni che devono essere sanzionate. Dal mese di dicembre 2005 il Cantone ha modificato la propria prassi, infliggendo direttamente le relative sanzioni senza ammonimento preliminare. Le notifiche da parte delle commissioni paritetiche hanno riguardato soltanto aziende nel settore dell'edilizia e nei rami accessori dell'edilizia.
- Il Cantone di Neuchâtel ritiene in particolare che la notifica delle decisioni amministrative e delle minacce di denuncia al ministero pubblico per via diplomatica sia troppo complicata. Esso propone di introdurre l'obbligo di scegliere un domicilio di notifica in Svizzera per le aziende che distaccano lavoratori nel nostro Paese.
- Anche il Cantone del Ticino considera troppo complicate la notifica delle decisioni relative alle multe e la loro riscossione per via diplomatica.
- Il Cantone del Vallese condivide lo stesso punto di vista espresso da Neuchâtel e dal Ticino. Le procedure che vengono applicate dalle diverse rappresentanze svizzere all'estero sarebbero differenti tra di loro e in alcuni casi si pone il problema della traduzione delle decisioni nella lingua ufficiale del Paese in cui l'azienda che impiega lavoratori distaccati ha sede (ciò è il caso, per esempio, dell'Italia).

- Nel Cantone di Zugo non si sarebbero verificate notifiche dovute a casi di dumping salariale e sociale. A tale proposito non vi sarebbero state notifiche da parte delle commissioni paritetiche.

3.2 Risultati dell'inchiesta supplementare effettuata presso i Cantoni

Nove Cantoni hanno inoltre inviato una presa di posizione particolare in merito alla questione dell'efficacia delle sanzioni nel confronto internazionale. I loro contributi sono riassunti come segue:

- Il Cantone di Basilea Città ha precisato che è ancora troppo presto per effettuare un'analisi approfondita, poiché le misure collaterali sono entrate in vigore soltanto da un anno e mezzo. Nell'ambito delle infrazioni all'obbligo di notifica, le prime sanzioni sono state pronunciate soltanto verso la fine del 2004, considerato il fatto che la procedura di notifica funziona praticamente senza problemi solo dall'autunno dello stesso anno. Per quanto riguarda le infrazioni alle condizioni lavorative e salariali minime, non sarebbero state registrate notifiche durante i primi sette mesi successivi all'entrata in vigore delle misure collaterali. L'ispezione dei cantieri di Basilea (BASKO) ha del resto iniziato la propria attività soltanto nel 2005.

Nel 2005 le infrazioni all'obbligo di notifica sono state sanzionate sistematicamente. A questo proposito occorre sottolineare l'esistenza di lacune nell'informazione delle aziende estere, malgrado gli sforzi compiuti in tal senso soprattutto dalle camere di commercio in Germania. Tuttavia i datori di lavoro di tali aziende sembrano disposti a trarre le debite conseguenze dai loro errori, per cui è stato necessario infliggere nuove sanzioni soltanto in casi isolati. Per quanto riguarda il rispetto delle disposizioni lavorative e salariali minime, nel 2005 le commissioni paritetiche hanno segnalato 21 casi di infrazioni all'articolo 2 LDist. In un altro caso i documenti richiesti non sono stati inviati entro il termine previsto. Dieci di questi casi sono stati trattati nel 2005; in due di essi le infrazioni non hanno potuto essere provate, mentre in un caso la procedura ha dovuto essere abbandonata in quanto non è stato possibile reperire la ditta denunciata; le altre sette infrazioni sono state confermate. Anche per quanto concerne il mancato rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime, tali infrazioni sono spesso dovute all'ignoranza delle pertinenti disposizioni dei CCL in vigore; inoltre è stata constatata una notevole disponibilità, da parte delle ditte estere, a rispettare le condizioni salariali e lavorative minime per i periodi d'impiego futuri. In diversi casi le ditte in questione avrebbero anche effettuato ulteriori versamenti salariali.

In base a queste constatazioni, il Cantone di Basilea Città giunge alla conclusione che le sanzioni sono efficaci.

- Anche il Cantone di Basilea Campagna ritiene che per il momento sia prematuro procedere a un'analisi. Esso sottolinea il fatto che un metodo di rilevazione potrebbe essere messo a punto per effettuare un'inchiesta sui casi di recidiva. Sarebbe opportuno che una tale inchiesta avesse luogo a livello nazionale, p. es. basandosi sull'elenco di cui all'articolo 9 cpv. 3 LDist. Nel Cantone di Basilea Campagna è stato constatato un numero estremamente limitato di casi di recidiva in casi di infrazioni all'obbligo di notifica. Per quanto riguarda le infrazioni alle condizioni salariali e lavorative vincolanti, le prime procedure concluse che hanno comportato una sanzione sono ancora molto recenti. In questo senso non vi è neanche stata la possibilità di stabilire se tali sanzioni sono state seguite da una recidiva oppure da un comportamento corretto.

- Nel Cantone di Berna si è a conoscenza di un unico caso che avrebbe potuto eventualmente comportare una sanzione per dumping salariale, ma la procedura è stata abbandonata, poiché l'azienda non ha potuto essere reperita: di conseguenza i dati disponibili sono insufficienti per poter valutare l'efficacia delle sanzioni.
- Il Cantone di Ginevra ha ribadito il proprio punto di vista, già espresso nel rapporto annuale, secondo cui l'incasso delle multe sarebbe problematico. Allo scopo di permetterne la riscossione, esso propone di obbligare le aziende ad avere una rappresentanza o un domicilio di notifica in Svizzera. Questa disposizione consentirebbe inoltre di evitare la notifica per via diplomatica, troppo complicata.
- Nel Cantone dei Grigioni si è constatato un netto miglioramento del rispetto delle disposizioni legali. Le sanzioni si rivelano efficaci. I contravventori pagherebbero le multe per timore del divieto di poter offrire i loro servizi.
- Nel Cantone del Giura non è stato necessario infliggere sanzioni durante il primo anno e mezzo successivo all'entrata in vigore delle misure collaterali.
- Nel Cantone di San Gallo non sono state prese, fino al mese di febbraio 2006, sanzioni a causa di infrazioni alle prescrizioni in materia di salari che figurano in contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale. Le commissioni professionali paritetiche hanno presentato al Cantone due domande di sanzioni, ma i sospetti di infrazione si sarebbero rivelati infondati. Di conseguenza non è ancora possibile trarre conclusioni in merito all'efficacia delle sanzioni intese a impedire il dumping salariale. I controlli effettuati dalla commissione tripartita e le procedure di conciliazione che ne sono risultate hanno avuto un effetto preventivo e hanno quindi indotto le aziende estere a informarsi sul livello dei salari in Svizzera. In occasione di tali procedure, infatti, è stato in generale possibile indurre le aziende che pagavano inizialmente salari troppo bassi a versare supplementi ai loro impiegati. I controlli effettuati dalle commissioni paritetiche nei rami che prevedono contratti collettivi di lavoro a cui è stata conferita l'obbligatorietà generale dovrebbero aver avuto lo stesso effetto, anche se i casi notificati al Cantone sono stati molto rari.
Non è stato possibile trarre conclusioni attendibili in merito all'efficacia delle multe dovute a infrazioni alla legge sul lavoro a causa del loro numero limitato. Invece le ditte che sono state punite per infrazioni dell'obbligo di notifica si sono generalmente sforzate di rispettare i termini e le formalità come pure, in certi casi, di prendere contatto per avere un colloquio, allo scopo di evitare ulteriori inadempienze. Ciò si è spesso verificato già in seguito a semplici ammonimenti.
- Per i Cantoni di Uri, Obvaldo e Nidvaldo esiste un'unica commissione tripartita. La segreteria di questa commissione è anche al servizio della commissione del Cantone di Svitto. Siccome nei Cantoni di Uri, Obvaldo e Nidvaldo sono state finora inflitte soltanto tre multe, al momento attuale non è possibile trarre conclusioni attendibili in merito all'efficacia delle sanzioni.
- Nel Cantone di Zurigo occorre constatare che le sanzioni hanno l'effetto auspicato, sia per quanto concerne il rispetto dei salari minimi vincolanti sia per quanto attiene all'obbligo di notifica. I datori di lavoro tedeschi, olandesi e austriaci darebbero prova di grande comprensione per l'esecuzione delle misure collaterali, verserebbero i supplementi salariali dovuti e pagherebbero anche le multe entro i termini previsti. Per

quanto riguarda la sfera di competenza delle commissioni tripartite, vale a dire le procedure di conciliazione che mirano al rispetto dei salari usuali nel luogo e nel ramo, i datori di lavoro acquisirebbero maggiore esperienza e migliorerebbero le loro conoscenze giuridiche, ciò che permette loro sempre più spesso di far fallire i negoziati. È soprattutto il caso dei datori di lavoro svizzeri, mentre i datori di lavoro tedeschi tenderebbero piuttosto a pagare gli importi mancanti dovuti affinché i salari corrispondano ai salari usuali.

3.3 Sintesi della valutazione

Le informazioni che il SECO ha ricevuto dai Cantoni non permettono di trarre conclusioni affidabili in merito all'efficacia delle sanzioni nel contesto internazionale. La maggioranza dei Cantoni conferma che globalmente sono state fatte esperienze piuttosto positive, soprattutto per quanto concerne il rispetto dell'obbligo di notifica e dei salari minimi vincolanti da parte delle aziende che distaccano lavoratori in Svizzera. La questione della notifica delle decisioni per via diplomatica sembra rappresentare un problema più serio nei Cantoni romandi che in quelli della Svizzera tedesca.

Per quanto riguarda le sanzioni contrattuali derivanti dai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale, occorre sottolineare che la gamma di strumenti adottati dal Parlamento a tale proposito non era ancora in vigore al momento della presentazione dei rapporti, per cui non era ancora possibile attendersi alcun effetto dalle misure collaterali previste in merito.

4 Conclusioni tratte dall'inchiesta

I dati disponibili permettono soltanto parzialmente una prima valutazione dell'efficacia delle sanzioni. Nel suo parere dell'8 dicembre 2004, il Consiglio federale ha precisato che occorre attendere un certo tempo per poter disporre di una quantità sufficiente di dati. Esso si aspettava che le prime dichiarazioni sarebbero state disponibili nella primavera del 2006. Soprattutto a causa del fatto che le misure rafforzate non erano ancora in vigore al momento in cui sono stati stilati i rapporti dei Cantoni, non è tuttavia ancora stato possibile valutare in modo dettagliato l'efficacia delle misure specifiche prese per intervenire nella problematica dell'esecuzione.

Occorre tuttavia anche osservare che tale conclusione si basa sulla realtà attuale. Una nuova valutazione si imporrà al più tardi non appena le commissioni tripartite e paritetiche avranno presentato il loro prossimo rapporto di esecuzione. La scadenza prevista per la prossima consegna di questi rapporti concernenti l'attuazione delle misure collaterali, le convenzioni sulle prestazioni e le sanzioni è stata fissata, in collaborazione con i Cantoni e le commissioni paritetiche centrali, al secondo semestre del 2007. In occasione dell'analisi di tali rapporti verrà esaminata attentamente anche la questione dell'efficacia delle sanzioni.

L'elenco dei datori di lavoro e delle rispettive aziende che sono oggetto di sanzioni potrebbe tuttavia fornire informazioni attendibili prima della data prevista. I lavori di programmazione dovrebbero essere conclusi entro la fine dell'estate del 2006.

Per quanto riguarda la problematica della notifica delle decisioni all'estero per via diplomatica, sollevata da diversi Cantoni, occorre sottolineare che la notifica postale diretta di

multe amministrative è possibile in numerosi casi. Questo diritto si basa sulla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 (RS 0.351.1) e sui pertinenti accordi bilaterali che la Svizzera ha concluso con gli Stati limitrofi (cfr. a tale proposito la Circolare / Istruzione dell'UFM/SECO del 25 febbraio 2005 concernente la notifica di atti di sovranità all'estero, allegato 5). Siccome nell'ambito del diritto amministrativo non esiste un accordo corrispondente di assistenza giudiziaria, la notifica postale diretta di atti amministrativi all'estero violerebbe non soltanto la sovranità dello Stato sul cui territorio la notifica è inviata, ma pregiudicherebbe anche i diritti fondamentali delle persone fisiche e giuridiche nonché i loro diritti in materia di procedura. Inoltre la Svizzera dovrebbe accettare, a causa del principio di reciprocità, la notifica diretta, per via postale, di decisioni amministrative estere. Una soluzione potrebbe consistere nella conclusione di accordi internazionali che disciplinano la notifica postale diretta. Il ricorso a una trasmissione "consolare" semplificata sarebbe eventualmente un'opzione praticabile: in tal caso la rappresentanza svizzera all'estero si rivolgerebbe direttamente al Servizio estero competente (p. es. il Ministero della giustizia o dell'economia). Questo modo di procedere consentirebbe di limitare a un livello prevedibile le ripercussioni della reciprocità. La questione della notifica all'estero verrà trattata in seno al gruppo di lavoro interdipartimentale (DFAE/DFGP/DFE/DFP/DFI), già esistente.

Allegati:

1. Questionario sul rapporto 2004
2. Questionario sul rapporto 2005
3. Rapporto del SECO concernente “l'attuazione della misure d'accompagnamento alla libera circolazione delle persone nel periodo compreso tra il 1° giugno 2004 e il 31 dicembre 2004”, del 1° aprile 2005 (tedesco)
4. Rapporto del SECO concernente “l'attuazione della misure d'accompagnamento alla libera circolazione delle persone: dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2005”, del 20 aprile 2006 (tedesco)
5. Circolare / Istruzione dell'UFM/SECO concernente la notifica di atti di sovranità all'estero, del 25 febbraio 2005

Gli allegati 1.-4. sono disponibili unicamente in tedesco e in francese