



---

# Legge federale sull'ottimizzazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone

## Rapporto esplicativo

Settembre 2014

---

### Sintesi

**Nel corso degli ultimi dieci anni le misure collaterali alla libera circolazione delle persone si sono dimostrate generalmente adeguate. Tuttavia, l'efficacia di diverse misure collaterali può essere ulteriormente ottimizzata, in particolare aumentando il limite massimo delle sanzioni in caso di violazioni delle condizioni salariali e lavorative minime vigenti in Svizzera, definendo le condizioni per la proroga di un contratto normale di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni, nonché perfezionando la procedura per il conferimento agevolato del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro.**

### Situazione iniziale

Le misure collaterali entrate in vigore il 1° giugno 2004 garantiscono una protezione efficace dei lavoratori nazionali ed esteri contro il dumping salariale e le violazioni delle condizioni di lavoro. Nel quadro delle misure collaterali, mercato del lavoro e condizioni lavorative vengono posti sotto osservazione, al fine di adottare misure a livello individuale e generale in caso di violazioni. Nonostante l'elevata immigrazione, una rete sempre più estesa di contratti collettivi di lavoro di obbligatorio generale, un attento monitoraggio e controllo del mercato del lavoro e, se necessario, la determinazione di salari minimi nei contratti normali di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni, o nei contratti collettivi di lavoro dichiarati di obbligatorio generale tramite la procedura agevolata hanno contribuito a prevenire un'erosione delle condizioni salariali e lavorative usuali nei rami interessati. Dalla loro entrata in vigore, le misure collaterali sono state potenziate a più riprese e ne è stata migliorata la loro attuazione.

Sulla base del rapporto di un gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Confederazione, delle parti sociali e dei Cantoni, il 26 marzo 2014 il Consiglio federale ha deciso di adottare misure volte a ottimizzare ulteriormente le misure collaterali.

### Contenuto del disegno di legge

A livello legislativo devono essere potenziate le misure esistenti e messe in atto le nuove misure di seguito riportate:

- definizione delle condizioni necessarie per prorogare un contratto normale di lavoro contenente salari minimi vincolanti, ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni;
- semplificazione della dichiarazione di obbligatorietà generale dei contratti collettivi di lavoro. Questo obiettivo deve essere raggiunto attraverso le seguenti misure: ampliamento delle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro alle quali può essere conferita l'obbligatorietà generale attraverso la procedura agevolata, ai sensi dell'articolo 1a della legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro; creazione di una seconda procedura per il conferimento agevolato, che consenta alle parti contraenti di un contratto collettivo di lavoro di presentare una domanda di conferimento agevolato; introduzione della possibilità di prorogare una sola volta e per una durata limitata una dichiarazione di obbligatorietà generale esistente, senza raggiungere il quorum dei datori di lavoro;
- aumento del limite massimo dell'importo delle sanzioni amministrative in caso di violazioni delle condizioni salariali e lavorative minime.

## Indice

<b>1</b>	<b>Punti essenziali del disegno di legge</b> .....	<b>5</b>
1.1	Situazione di partenza .....	5
1.1.1	L'accordo e la libera circolazione delle persone .....	5
1.1.2	Le misure collaterali alla libera circolazione delle persone.....	5
1.1.3	Adeguamenti e miglioramenti delle misure collaterali dalla loro entrata in vigore .....	6
1.1.4	Recenti sviluppi nell'ambito della libera circolazione delle persone e delle misure collaterali .....	8
1.1.5	Possibilità di miglioramento a livello legislativo.....	8
1.1.6	Possibilità di miglioramento nell'attuazione .....	9
1.2	La nuova regolamentazione richiesta.....	10
1.2.1	Definizione delle condizioni per la proroga di un contratto normale di lavoro .....	10
1.2.2	Ampliamento delle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro alle quali può essere conferita l'obbligatorietà generale .....	10
1.2.3	Procedura complementare per il conferimento agevolato del carattere obbligatorio generale.....	11
1.2.4	Possibilità di prorogare una sola volta e per una durata limitata l'obbligatorietà generale in caso di mancato raggiungimento del quorum dei datori di lavoro (procedura ordinaria di conferimento dell'obbligatorietà generale).....	11
1.2.5	Aumento del limite massimo delle sanzioni amministrative.....	11
1.3	Motivazione e valutazione della soluzione proposta.....	12
1.3.1	Definizione delle condizioni per la proroga di un contratto normale di lavoro .....	12
1.3.2	Ampliamento delle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro alle quali può essere conferita l'obbligatorietà generale agevolata .....	12
1.3.3	Procedura complementare per il conferimento agevolato del carattere obbligatorio generale.....	15
1.3.4	Possibilità di prorogare una sola volta e per una durata limitata l'obbligatorietà generale in caso di mancato raggiungimento del quorum dei datori di lavoro .....	16
1.3.5	Aumento del limite massimo delle sanzioni amministrative.....	17
1.4	Attuazione.....	18
1.5	Trattamento di interventi parlamentari.....	18
<b>2</b>	<b>Note relative alle singole disposizioni</b> .....	<b>18</b>
2.1	Codice delle obbligazioni .....	18
2.2	Legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro.....	19
2.3	Legge sui lavoratori distaccati.....	22
<b>3</b>	<b>Implicazioni</b> .....	<b>24</b>
3.1	Ripercussioni sulla Confederazione .....	24
3.1.1	Ripercussioni finanziarie .....	24
3.1.2	Ripercussioni sul personale.....	24
3.1.3	Altre ripercussioni.....	24
3.2	Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni.....	24
3.3	Ripercussioni sull'economia.....	25
<b>4</b>	<b>Relazioni con il programma di legislatura e la pianificazione finanziaria</b> .....	<b>25</b>

<b>5</b>	<b>Aspetti giuridici.....</b>	<b>26</b>
5.1	Costituzionalità e legalità .....	26
5.2	Conformità con gli impegni internazionali della Svizzera.....	26
5.3	Forma dell'atto.....	26

# 1 Punti essenziali del disegno di legge

## 1.1 Situazione di partenza

### 1.1.1 L'accordo e la libera circolazione delle persone

Il 21 giugno 1999 la Svizzera, l'Unione europea (UE) e i suoi Stati membri hanno firmato sette accordi settoriali, tra i quali l'accordo<sup>1</sup> tra la Confederazione Svizzera da una parte e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altra sulla libera circolazione delle persone (ALC). L'ALC è stato approvato dal Popolo nel 2000 ed è entrato in vigore il 1° giugno 2002.

Con l'ALC sono state introdotte gradualmente le norme generali in materia di libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE, nella forma in cui vengono applicate all'interno dell'UE. I cittadini svizzeri e dell'UE hanno il diritto di scegliere liberamente il luogo di lavoro e di residenza sul territorio delle parti contraenti, a condizione che siano provvisti di un contratto di lavoro valido, svolgano un'attività indipendente o, qualora non esercitino un'attività economica, dimostrino di disporre di mezzi finanziari sufficienti e abbiano un'assicurazione malattie. La libera circolazione delle persone è integrata dal riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali e dal coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale.

L'ALC prevede anche una parziale liberalizzazione della prestazione di servizi personali transfrontalieri. I lavoratori subordinati e i fornitori di servizi indipendenti hanno il diritto di recarsi in uno Stato contraente e prestarvi servizi fino a 90 giorni per anno civile.

### 1.1.2 Le misure collaterali alla libera circolazione delle persone

Nel corso dell'introduzione graduale della libera circolazione delle persone con l'UE, il 1° giugno 2004 è stato abolito il controllo a priori del rispetto delle condizioni salariali e lavorative usuali quale requisito per la concessione di un'autorizzazione. Poiché, rispetto all'UE, la Svizzera è considerata un Paese ad alto reddito, sussiste il rischio che i salari subiscano una pressione dovuta alla libera circolazione delle persone. Per compensare il controllo sistematico e a priori del mercato del lavoro, le misure collaterali consentono di contrastare le violazioni delle condizioni salariali e lavorative usuali in Svizzera. Qualora vengano constatati salari inferiori a quelli usuali, a livello individuale possono essere prese misure quali le sanzioni nei confronti dei datori di lavoro stranieri inadempienti e a livello generale possono essere adottati strumenti quali il conferimento agevolato del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro o l'emanazione di contratti normali di lavoro contenenti salari minimi vincolanti.

Le misure collaterali sono entrate in vigore il 1° giugno 2004, in concomitanza con la seconda fase della libera circolazione delle persone.

Esse comprendono essenzialmente le seguenti normative:

- la legge dell'8 ottobre 1999 sui lavoratori distaccati (LDist)<sup>2</sup>, prescrive a un datore di lavoro estero, che distacca lavoratori in Svizzera nel quadro di una prestazione di servizi transfrontaliera, di rispettare le condizioni lavorative e salariali minime previste nelle leggi federali, nei contratti collettivi di lavoro di obbligarietà generale e nei contratti normali di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni (CO)<sup>3</sup>;
- in caso di offerte abusive e ripetute di salari inferiori a quelli usuali, le disposizioni di un contratto collettivo di lavoro riguardanti in particolare la retribuzione minima e la

---

<sup>1</sup> RS 0.142.112.681

<sup>2</sup> RS 823.20

<sup>3</sup> RS 220

corrispondente durata del lavoro e i controlli paritetici possono essere dichiarate di obbligatorietà generale tramite la procedura agevolata, ai sensi dell'articolo 1a della legge federale del 28 settembre 1956<sup>4</sup> concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL). Tale misura si applica sia alle aziende nazionali sia a quelle che distaccano lavoratori;

- nei rami in cui non è previsto un contratto collettivo di lavoro, in caso di offerte abusive e ripetute di salari inferiori a quelli usuali, possono essere stabiliti contratti normali di lavoro contenenti salari minimi vincolanti, ai sensi dell'articolo 360a CO. Tale misura si applica a tutte le aziende del ramo in questione.

L'attuazione delle misure collaterali è stata affidata a diversi attori. Nell'attuazione sussiste un dualismo tra i rami assoggettati a un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale e quelli che ne sono sprovvisti.

Le Commissioni tripartite istituite nei Cantoni e a livello federale osservano lo sviluppo del mercato del lavoro in generale, verificano i casi sospetti di dumping salariale e propongono misure all'autorità cantonale competente, qualora venga constatata un'offerta abusiva e ripetuta di salari inferiori a quelli usuali, ai sensi dell'articolo 360a capoverso 1 CO. Di norma si ricerca prima un'intesa diretta con i datori di lavoro interessati (procedura di conciliazione, articolo 360b capoverso 3 CO). Spetta alle Commissioni tripartite stabilire se sussiste un'offerta abusiva e ripetuta di salari inferiori a quelli usuali. Esse hanno inoltre il compito di controllare il rispetto delle disposizioni sui salari minimi di un contratto normale di lavoro, in conformità con l'articolo 360a CO. In caso di violazioni delle condizioni salariali usuali in un luogo o un ramo, le Commissioni tripartite non hanno il potere di imporre sanzioni nei confronti dei datori di lavoro esteri inadempienti. Tuttavia sono tenute a segnalare le infrazioni alle autorità cantonali competenti, affinché vengano sanzionate.

Nei rami provvisti di contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale, il controllo del rispetto delle disposizioni in essi contenute spetta alle Commissioni paritetiche incaricate dell'attuazione degli stessi. Inoltre la LDist conferisce loro l'incarico di controllare il rispetto del contratto collettivo di lavoro da parte delle aziende che distaccano lavoratori. In conformità con LDist, qualora riscontrino violazioni del contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale, gli stessi organi di controllo sono tenuti a presentare una segnalazione alle autorità cantonali competenti in materia di sanzioni.

### **1.1.3 Adeguali e miglioramenti delle misure collaterali dalla loro entrata in vigore**

Il 1° aprile 2006, con l'estensione dell'ALC ai die ci Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004, l'efficacia e l'attuazione delle misure collaterali sono state potenziate.

Il 1° gennaio 2010, con l'estensione dell'ALC alla Romania e alla Bulgaria, l'esecuzione delle misure collaterali è stata ulteriormente ottimizzata. Il potenziamento e l'ottimizzazione delle misure collaterali prevedevano in particolare l'obbligo da parte dei Cantoni di designare un numero sufficiente di ispettori del lavoro, un inasprimento delle sanzioni, l'obbligo da parte dei fornitori di servizi autonomi di dimostrare la loro indipendenza, l'applicazione delle disposizioni contenute nei contratti collettivi di lavoro ai fornitori di servizi stranieri (soprattutto l'obbligo di depositare una cauzione e di pagare i contributi ai costi di esecuzione) e la determinazione di un numero vincolante di controlli da effettuare annualmente (27 000) a livello di ordinanza.

Il 21 ottobre 2011 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha pubblicato un rapporto concernente la valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure colla-

---

<sup>4</sup> RS 221.215.311

terali alla libera circolazione delle persone<sup>5</sup>. L'8 maggio 2012 questo rapporto è stato seguito da una presa di posizione. Esso contiene in particolare un'analisi dell'andamento dei salari dall'apertura del mercato del lavoro svizzero e una valutazione dell'attuazione e della gestione delle misure collaterali. La CdG-N ha formulato tre raccomandazioni: ottimizzare la gestione strategica e operativa dell'attuazione, armonizzare l'applicazione delle misure collaterali e migliorare la qualità della banca dati sulla quale si basa la comunicazione. Inoltre ha depositato un postulato nel quale ha richiesto di verificare la necessità di un intervento legislativo nell'ambito del CNL e di chiarire in modo approfondito la questione delle catene di subappalto. Il Consiglio federale ha accolto le raccomandazioni e il postulato. La CdG-N monitora l'attuazione delle raccomandazioni.

Il 1° gennaio 2013 sono state colmate ulteriori lacune nella legislazione concernente le misure collaterali e la loro attuazione è stata resa più efficace. Sono state introdotte misure per contrastare l'indipendenza fittizia dei fornitori di servizi stranieri, mediante l'obbligo di documentazione e nuove possibilità di sanzione. Inoltre sono state stabilite nuove possibilità di sanzione per i datori di lavoro che assumono lavoratori in Svizzera e infrangono i salari minimi vincolanti contenuti nei contratti normali di lavoro. Anche l'introduzione di sanzioni per le infrazioni dei contratti collettivi di lavoro, a cui è stata conferita l'obbligatorietà generale tramite la procedura agevolata, e l'obbligo da parte dei datori di lavoro stranieri di notificare il salario dei lavoratori distaccati fanno parte del potenziamento delle misure collaterali. L'obbligo di notifica del salario, nel quadro della procedura di notifica on-line per i fornitori di servizi operativi fino a 90 giorni all'anno, è entrato in vigore il 15 maggio 2013.

Il 15 luglio 2013 è entrata in vigore la disposizione concernente l'aumento della responsabilità dei subappaltatori nei settori dell'edilizia e del genio civile e nei rami accessori dell'edilizia, che permette di rendere l'appaltatore primario responsabile in caso di mancato rispetto delle condizioni salariali e lavorative da parte dei subappaltatori. La messa in atto della responsabilità solidale è stata concretizzata nell'ordinanza del 21 maggio 2003<sup>6</sup> sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist).

Accanto agli adeguamenti legislativi menzionati, l'attuazione delle misure collaterali è stata continuamente migliorata, in particolare sulla base di diverse valutazioni. Nel 2013 sono state elaborate raccomandazioni per le Commissioni tripartite cantonali sulla procedura di osservazione del mercato del lavoro, che stabiliscono determinati standard minimi e sono volte a contribuire a un'uniformazione dell'attuazione.

Insieme a rappresentanti delle Commissioni paritetiche, delle associazioni di controllo e dei Cantoni, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha lanciato un progetto di ottimizzazione del metodo di lavoro delle Commissioni paritetiche e della collaborazione con i Cantoni. In questo quadro è stata elaborata una procedura standard per l'attuazione della LDist, ossia per lo svolgimento di un controllo e l'ottimizzazione dello scambio di informazioni tra le autorità esecutive cantonali e le Commissioni paritetiche, accompagnata da diversi strumenti e documenti. Dall'autunno del 2013 vengono organizzati corsi di formazione su questa procedura, rivolti alle autorità esecutive. In tal modo si intende consentire alle Commissioni paritetiche di migliorare e aumentare l'efficienza delle procedure interne e di uniformare l'attuazione a livello nazionale. In questo contesto è stata rielaborata anche la direttiva della SECO sul confronto internazionale dei salari.

Dal 2013 la SECO svolge audit presso gli organi preposti all'esecuzione delle misure collaterali, con l'obiettivo principale di verificare la conformità legislativa dell'attuazione della LDist da parte di tali organi. Questi audit dovrebbero inoltre consentire un miglioramento delle conoscenze della SECO in merito a un'adeguata attuazione della LDist, al fine di agevolarne il

---

<sup>5</sup> Link: <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-GPK/berichte-2011/Documents/bericht-gpk-n-flank-massnahmen-2011-10-21-d.pdf>

<sup>6</sup> RS 823.201

monitoraggio e la gestione (gestione globale, gestione dei singoli organi preposti all'esecuzione). Infine sono volti a fornire un sostegno agli organi di esecuzione nello svolgimento delle loro attività.

#### **1.1.4 Recenti sviluppi nell'ambito della libera circolazione delle persone e delle misure collaterali**

In considerazione delle votazioni popolari correlate all'ALC (iniziativa popolare federale «Contro l'immigrazione di massa», iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione - sì alla conservazione delle basi naturali della vita», eventuale referendum sull'estensione dell'ALC alla Croazia), Johann N. Schneider-Ammann, capo del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), e Simonetta Sommaruga, capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), hanno incaricato la SECO di istituire un gruppo di lavoro. Il gruppo di lavoro «Libera circolazione delle persone e provvedimenti inerenti al mercato del lavoro», istituito il 2 luglio 2013 e composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e delle parti sociali, aveva il compito di fare un bilancio dell'attuale sistema di misure collaterali ed esaminare l'eventuale necessità di intervento in quest'ambito.

Il gruppo di lavoro è arrivato alla conclusione che il sistema di misure collaterali può essere ulteriormente migliorato. Nel suo rapporto<sup>7</sup> ha sottoposto al Consiglio federale raccomandazioni contenenti misure di miglioramento. Il 7 marzo 2014 il Consiglio federale ha preso atto di questo rapporto e, basandosi sullo stesso, ha tenuto una prima discussione. Il 26 marzo 2014 il Consiglio federale ha stabilito ulteriori misure di miglioramento e incaricato il DEFR e il DFGP di attuarle.

Il 9 febbraio 2014 il Popolo e i Cantoni hanno approvato l'iniziativa popolare dell'Unione democratica di centro (UDC) «Contro l'immigrazione di massa». Il nuovo articolo costituzionale 121a prescrive la gestione autonoma dell'immigrazione da parte della Svizzera. Il numero di permessi di dimora per gli stranieri deve essere limitato da tetti massimi e contingenti annuali, stabiliti in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera e nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri e comprensivi dei frontalieri. L'articolo stabilisce inoltre che i trattati internazionali contrastanti devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni e che non possono essere conclusi trattati internazionali contrari a queste disposizioni.

Nel quadro dell'attuazione del nuovo articolo 121a della Costituzione (Cost.)<sup>8</sup>, emerge la questione della forma nella quale verranno portate avanti le misure collaterali. La modalità di attuazione dell'iniziativa popolare influenzerà la forma delle misure collaterali.

Indipendentemente da questo aspetto, il Consiglio federale ha individuato possibilità di miglioramento delle attuali misure collaterali sia a livello legislativo sia sul piano esecutivo.

#### **1.1.5 Possibilità di miglioramento a livello legislativo**

A livello legislativo sussiste un potenziale di miglioramento delle attuali misure collaterali nei seguenti ambiti:

- in caso di offerte abusive e ripetute di salari inferiori a quelli usuali per un determinato luogo, ramo o professione, oggi giorno possono essere emanati contratti normali di lavoro contenenti salari minimi, ai sensi dell'articolo 360a CO. I requisiti per l'emanazione di un contratto normale di lavoro sono stabiliti per legge. Tuttavia non vengono definite le condizioni necessarie per la proroga di un contratto normale di lavoro, conforme all'articolo 360a CO. Per garantire maggiore chiarezza occorre pertanto disciplinare tali condizioni a livello legislativo;

---

<sup>7</sup> <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05427/index.html?lang=it>

<sup>8</sup> RS 101

- qualora in un ramo o una professione provvisti di contratto collettivo di lavoro vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari e durate di lavoro inferiori a quelli usuali per il luogo, il ramo o la professione, il contratto può essere dichiarato di obbligatorietà generale tramite la procedura agevolata. Le disposizioni che possono essere oggetto di un conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale, attualmente limitate a quelle in materia di retribuzione minima e corrispondente durata del lavoro, contributi ai costi di esecuzione, controlli paritetici e sanzioni nei confronti dei datori di lavoro e dei lavoratori inadempienti, possono essere ampliate, al fine di migliorare ulteriormente il conferimento agevolato del carattere obbligatorio generale quale strumento di lotta contro gli abusi.

L'efficacia della misura può essere ulteriormente migliorata attraverso la creazione di una seconda procedura, che consente alle parti sociali coinvolte dal contratto collettivo di lavoro di richiedere il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale.

Oggigiorno esistono diversi settori provvisti di un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale che, per diversi motivi, raggiungono a malapena il quorum dei datori di lavoro. Questo quorum è uno dei tre quorum che devono essere adempiti per il conferimento dell'obbligatorietà generale. Qualora non dovesse essere raggiunto e l'obbligatorietà generale venisse meno, in questi settori potrebbero sorgere situazioni problematiche per quanto concerne le condizioni salariali e lavorative. Per consentire alle parti di un contratto collettivo di lavoro di reagire a questa situazione, è necessario creare le opportune condizioni giuridiche nell'ambito del conferimento ordinario del carattere obbligatorio generale;

- in caso di infrazioni lievi delle condizioni salariali e lavorative minime da parte dei datori di lavoro che distaccano lavoratori in Svizzera, è prevista una sanzione amministrativa di importo non superiore ai 5000 franchi. In caso di infrazioni gravi delle condizioni salariali e lavorative minime, può essere pronunciato un divieto di offrire servizi per un periodo massimo di cinque anni. Nonostante le pene convenzionali, che possono essere imposte in aggiunta alle sanzioni amministrative in caso di violazione delle condizioni salariali e lavorative minime stabilite nei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale, l'efficacia di tali sanzioni può essere aumentata. Lo stesso vale anche per l'imposizione di sanzioni nei confronti dei datori di lavoro svizzeri che assumono lavoratori in Svizzera e non rispettano le disposizioni sul salario minimo stabilite in un contratto normale di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a CO. L'attuale limite massimo della sanzione previsto dalla LDist per tali violazioni è di 5000 franchi.

### **1.1.6 Possibilità di miglioramento nell'attuazione**

Dall'esperienza finora maturata, emerge che in generale le misure collaterali si sono dimostrate valide. Esse garantiscono una protezione efficace dei lavoratori nazionali e stranieri contro il dumping salariale e le violazioni delle condizioni di lavoro. Tuttavia in diversi settori sussiste ancora un margine di miglioramento per quanto riguarda la loro attuazione. Pertanto, accanto alle misure a livello legislativo, il 26 marzo il Consiglio federale ha incaricato il DEFR e il DFGP dell'attuazione delle seguenti misure a livello di ordinanza o esecuzione:

- introduzione di un obbligo di notifica e autorizzazione dal primo giorno di lavoro per i fornitori di servizi stranieri attivi nel settore della paesaggistica;
- aumento temporaneo del numero di controlli su richiesta degli organi di controllo in rami e regioni particolarmente soggetti a violazioni;
- valutazione delle possibilità di miglioramento nella procedura di notifica on-line;

- creazione di un calcolatore dei salari standardizzato, basato sui dati della rilevazione della struttura dei salari, che consente di determinare il salario usuale per ogni Cantone;
- prosecuzione del progetto di ottimizzazione del metodo di lavoro delle Commissioni paritetiche e della collaborazione con i Cantoni.

In linea di principio le misure volte al miglioramento dell'attuazione devono essere messe in atto fin da ora.

## **1.2 La nuova regolamentazione richiesta**

La nuova regolamentazione richiesta, che deve essere attuata nel quadro di una revisione e un'integrazione di diverse leggi, riguarda i seguenti settori:

- definizione delle condizioni per la proroga di un contratto normale di lavoro;
- ampliamento delle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro alle quali può essere conferita l'obbligatorietà generale;
- creazione di un'ulteriore procedura per il conferimento agevolato del carattere obbligatorio generale a un contratto collettivo di lavoro in caso di violazioni;
- possibilità di prorogare una sola volta e per una durata limitata l'obbligatorietà generale di un contratto collettivo di lavoro in caso di mancato raggiungimento del quorum dei datori di lavoro;
- aumento del limite massimo delle sanzioni amministrative in caso di violazioni delle condizioni salariali e lavorative minime.

### **1.2.1 Definizione delle condizioni per la proroga di un contratto normale di lavoro**

Con le misure collaterali è stata introdotta un'osservazione generale del mercato del lavoro da parte delle Commissioni tripartite, costituite da rappresentanti dello Stato e delle associazioni padronali e dei lavoratori. Le Commissioni tripartite esistono in ogni Cantone e a livello federale. Qualora, nel quadro dell'osservazione del mercato del lavoro, in un ramo o una professione vengano constatate offerte abusive e ripetute di salari inferiori a quelli usuali per il luogo, la professione o il ramo e non sussista un contratto collettivo di lavoro contenente disposizioni sui salari minimi, al quale possa essere conferita l'obbligatorietà generale, l'autorità competente può stabilire, su richiesta della Commissione tripartita, un contratto normale di lavoro di durata limitata, che preveda salari minimi differenziati secondo le regioni e all'occorrenza il luogo.

Gli articoli 360a e 360b CO, che disciplinano i principi sopra riportati, attualmente non stabiliscono le condizioni per la proroga di un contratto normale di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a CO. Il disegno di legge prevede una definizione di tali condizioni. Un contratto normale di lavoro deve potere essere prorogato qualora la Commissione tripartita competente riscontri ripetute violazioni del salario minimo e sussistano indicazioni che la scadenza del contratto normale di lavoro e del salario minimo in esso contenuto possa comportare nuovamente offerte abusive e ripetute di salari inferiori a quelli usuali per il luogo, la professione o il ramo. Se queste condizioni sono soddisfatte, la Commissione tripartita competente può richiedere all'autorità competente di prorogare il contratto normale di lavoro.

### **1.2.2 Ampliamento delle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro alle quali può essere conferita l'obbligatorietà generale**

La possibilità di conferire l'obbligatorietà generale deve essere estesa alle disposizioni concernenti i periodi di lavoro e di riposo, le vacanze, le spese e la cauzione.

Pertanto il disegno di legge prevede un'integrazione degli elementi elencati nell'articolo 1a capoverso 2 LOCCL.

### **1.2.3 Procedura complementare per il conferimento agevolato del carattere obbligatorio generale**

Il disegno di legge prevede il completamento dell'articolo 1a LOCCL con il nuovo capoverso 2. In tal modo si intende introdurre una nuova procedura per il conferimento agevolato del carattere obbligatorio generale, che consente alle parti contraenti di un contratto collettivo di lavoro di richiedere il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale, se dimostrano l'offerta abusiva e ripetuta di salari inferiori a quelli usuali.

Le parti contraenti devono presentare la domanda di conferimento agevolato all'autorità competente. Se il campo di applicazione di una dichiarazione di obbligatorietà generale si estende sul territorio di più Cantoni, l'autorità competente è la Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Se invece è limitato a un Cantone o a una parte dello stesso, la domanda deve essere presentata all'autorità designata dal Cantone<sup>9</sup>.

L'autorità competente sottopone la domanda alla Commissione tripartita competente, che si pronuncia entro un termine di tre mesi.

Sulla base della domanda delle parti contraenti e della presa di posizione della Commissione tripartita, l'autorità competente esamina se le condizioni per il conferimento del carattere obbligatorio generale sono adempiute e statuisce sulla domanda (art. 12 LOCCL).

Questa nuova procedura lascia inalterata quella attuale, regolata dall'articolo 1a capoverso 1 LOCCL, che rimane in vigore.

### **1.2.4 Possibilità di prorogare una sola volta e per una durata limitata l'obbligatorietà generale in caso di mancato raggiungimento del quorum dei datori di lavoro (procedura ordinaria di conferimento dell'obbligatorietà generale)**

Il disegno di legge prevede la possibilità di prorogare l'obbligatorietà generale anche in caso di mancato raggiungimento del quorum dei datori di lavoro.

La proroga è possibile a determinate condizioni: l'obbligatorietà generale può essere prorogata una sola volta e per una durata massima di tre anni e la decisione di conferimento non può essere oggetto di modifiche materiali, con l'eccezione di un adeguamento dei salari al momento della richiesta di proroga.

Tale eccezione deve essere disciplinata nell'articolo 2 LOCCL al nuovo numero 3<sup>bis</sup>.

### **1.2.5 Aumento del limite massimo delle sanzioni amministrative**

Il disegno di legge prevede un aumento del limite massimo delle sanzioni amministrative previste per le aziende che distaccano lavoratori in caso di violazione delle condizioni salariali e lavorative minime vigenti in Svizzera, stabilite nelle leggi federali, nelle ordinanze del Consiglio federale, nei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale e nei contratti normali di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a CO. Il limite massimo deve essere incrementato da 5000 a 30 000 franchi. A seconda della situazione, anziché imporre una sanzione amministrativa che prevede il pagamento di un importo massimo di 30 000 franchi, l'autorità competente in materia di sanzioni può imporre un divieto di offrire servizi da uno a cinque anni nei confronti di un'azienda che distacca lavoratori.

Al fine di garantire la parità di trattamento dei datori di lavoro nazionali e stranieri, il disegno di legge prevede un aumento del tetto massimo della sanzione amministrativa a 30 000 fran-

---

<sup>9</sup> Articolo 7 capoversi 1 e 2, articolo 20 capoversi 1 e 2 LOCCL.

chi anche nel caso in cui la violazione delle disposizioni sul salario minimo stabilite in un contratto normale di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a CO, sia commessa da un datore di lavoro che assume lavoratori in Svizzera.

Il limite massimo di 5000 franchi della sanzione prevista nei casi di violazione dell'obbligo di documentazione da parte dei prestatori di servizi che dichiarano di svolgere un'attività indipendente (art. 1a cpv. 2 LDist), dell'obbligo da parte dei datori di lavoro che distaccano lavoratori di garantire agli stessi un alloggio adeguato (art. 3 LDist) e dell'obbligo di notifica (art. 6 LDist) è sufficientemente elevato per produrre i suoi effetti.

### **1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

#### **1.3.1 Definizione delle condizioni per la proroga di un contratto normale di lavoro**

Dall'entrata in vigore delle misure collaterali, a livello federale e cantonale sono stati emessi numerosi contratti normali di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a CO<sup>10</sup>. In linea generale, alla scadenza della validità di questi contratti si pone la questione della loro proroga. Diversi contratti collettivi di lavoro sono stati prorogati una o più volte.

Tuttavia attualmente le condizioni che devono essere soddisfatte per la proroga di un contratto normale di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a CO, non sono disciplinate a livello legislativo.

Se si parte dal presupposto che un contratto normale di lavoro può essere prorogato alle stesse condizioni a cui è stato emesso, si pone la questione dell'analoga applicabilità di questi criteri alla nuova situazione. Se è già in vigore un contratto normale di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a CO, è previsto anche un salario minimo. Di conseguenza l'applicazione del criterio dell'«offerta abusiva e ripetuta di salari inferiori a quelli usuali per il luogo, il ramo o la professione» non è abbastanza chiara. Questa situazione è insoddisfacente, poiché la determinazione di un salario minimo costituisce un intervento dello Stato a scapito della libertà contrattuale.

Il gruppo di lavoro «Libera circolazione delle persone e provvedimenti inerenti al mercato del lavoro» ha inoltre definito insoddisfacente l'eventuale interpretazione restrittiva della legge in un ramo, in cui già vigeva un salario minimo, stabilito in un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO, secondo cui prima di firmare un nuovo contratto normale si debbano constatare nuovamente offerte abusive e ripetute di salari inferiori a quelli usuali per il luogo, il ramo o la professione a seguito del venir meno del precedente.

La mancanza di una definizione delle condizioni di proroga e l'insorgenza di numerose domande in questo contesto possono determinare una situazione di incertezza giuridica. La considerevole carenza di chiarezza in merito alla presentazione della domanda di proroga da parte delle Commissioni tripartite, può condurre a una prassi non uniforme nei diversi Cantoni e a livello federale.

Pertanto il Consiglio federale ha stabilito la necessità di eliminare l'incertezza giuridica e colmare la lacuna legislativa. Le condizioni di proroga proposte sono criteri che venivano già applicati per la proroga della validità e l'adeguamento dell'ordinanza federale del 20 ottobre 2010<sup>11</sup> sul contratto normale di lavoro per il personale domestico (CNL personale domestico).

#### **1.3.2 Ampliamento delle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro alle quali può essere conferita l'obbligatorietà generale agevolata**

Ai sensi della legislazione vigente, le disposizioni che possono essere oggetto di un conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale sono quelle in materia di retribuzione minima e

---

<sup>10</sup> <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00420/04526/index.html?lang=it>

<sup>11</sup> RS 221.215.329

corrispondente durata del lavoro, contributi ai costi di esecuzione, controlli paritetici e sanzioni nei confronti dei datori di lavoro e dei lavoratori inadempienti, in particolare quelle riguardanti le pene convenzionali e l'addossamento delle spese dei controlli.

La limitazione materiale a questi ambiti è riconducibile a due motivi. Da un lato, a differenza della dichiarazione ordinaria di obbligatorietà generale, il conferimento agevolato non ha l'obiettivo di rendere applicabili le condizioni lavorative minime negoziate da una maggioranza di datori di lavoro e lavoratori a tutto il settore. Si tratta di uno strumento volto a contrastare l'offerta abusiva e ripetuta di salari inferiori a quelli usuali. Non tutte le disposizioni di un contratto collettivo di lavoro che disciplinano le condizioni lavorative individuali (disposizioni normative<sup>12</sup>) e il rapporto tra i datori di lavoro o i lavoratori e la comunità contrattuale (disposizioni semi-normative<sup>13</sup>) devono quindi essere dichiarate di obbligatorietà generale. Solo le disposizioni volte a contrastare gli abusi e garantire l'attuazione del contratto collettivo di lavoro devono poter essere dichiarate di obbligatorietà generale attraverso la procedura agevolata. Attualmente è necessario garantire la retribuzione minima e la corrispondente durata del lavoro ed è possibile richiedere ai datori di lavoro sottoposti all'obbligatorietà generale i contributi ai costi di esecuzione, destinati a coprire i costi sostenuti dagli organi paritetici per il controllo dell'osservanza del contratto collettivo di lavoro. Inoltre, in caso di violazione, possono essere applicate le sanzioni previste dal contratto collettivo di lavoro.

Dall'altro lato si tratta di ambiti che, ai sensi della LDist, valgono anche per i lavoratori distaccati<sup>14</sup>. Anche se l'articolo 2 LDist stabilisce che devono essere rispettate le disposizioni di altri ambiti, questi ultimi sono regolati dal diritto pubblico e pertanto applicabili in ogni caso.

Tuttavia le parti sociali hanno constatato che l'impossibilità di dichiarare l'obbligatorietà generale tramite la procedura agevolata di determinati ambiti e il fatto che i datori di lavoro non coinvolti dal contratto collettivo non siano tenuti a rispettare le disposizioni in esso stabilite possono comportare violazioni ripetute dei salari minimi. Questa questione mette in discussione lo strumento del conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale e dunque anche l'obiettivo perseguito attraverso questa misura.

Gli ambiti in questione riguardano le disposizioni in materia di periodi di lavoro e di riposo (e non esclusivamente di retribuzione minima e corrispondente durata del lavoro), vacanze, spese e cauzione.

Se tali disposizioni non possono essere oggetto di un conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale, i datori di lavoro e i lavoratori non vincolati dal contratto collettivo di lavoro non devono rispettare le condizioni salariali e lavorative minime. Ne consegue che da un lato alcune condizioni lavorative minime non devono essere garantite ai lavoratori non vincolati, che pertanto non possono beneficiarne, e dall'altro i datori di lavoro non vincolati godono di maggiore flessibilità per quanto riguarda le condizioni minime che sono tenuti a rispettare. Pertanto questi ultimi possono offrire servizi a prezzi più bassi di quelli dei datori di lavoro vincolati, a causa della differenza di costi generati dalle condizioni di lavoro che devono essere garantite in base al contratto collettivo.

Questa disparità di trattamento, dalla quale può derivare il dumping salariale, sussiste tra i datori di lavoro vincolati dal contratto collettivo e quelli non vincolati, che sarebbero soggetti al conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale qualora una parte di un settore fosse già sottoposta a una dichiarazione di obbligatorietà generale ordinaria. Una disparità di trattamento emerge anche tra i datori di lavoro vincolati dal contratto collettivo e soggetti alla dichiarazione ordinaria di obbligatorietà generale e quelli sottoposti alla dichiarazione agevolata. Oggigiorno esistono rami in cui un contratto collettivo di lavoro è stato dichiarato di obbligatorietà generale solo per una parte (vale a dire solo per le aziende con un certo numero di dipendenti).

---

<sup>12</sup> Articolo 356 capoverso 1 CO

<sup>13</sup> Articolo 356 capoverso 2 CO

<sup>14</sup> Articolo 2 LDist e articolo 8d ODist.

Le offerte abusive e ripetute di condizioni salariali e lavorative inferiori a quelle usuali non sono riconducibili solamente all'inosservanza delle disposizioni sulla retribuzione minima e sulla corrispondente durata del lavoro, ma anche alla violazione di altre condizioni lavorative minime.

Per i motivi sopra citati, le disposizioni in materia di periodi di lavoro e di riposo, vacanze e spese devono poter essere dichiarate di obbligatorietà generale tramite la procedura agevolata.

L'ampliamento delle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro che possono essere oggetto di un conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale si applica sia alla procedura di conferimento agevolato esistente (su richiesta della Commissione tripartita), regolata nell'articolo 1a capoverso 1 LOCCL, sia alla nuova procedura stabilita nell'articolo 1a capoverso 2 LOCCL.

#### *a) Periodi di lavoro e di riposo*

Ai sensi della legislazione vigente, l'obbligatorietà generale agevolata può essere conferita solo alla durata del lavoro corrispondente alla retribuzione minima. Qualora un contratto collettivo di lavoro preveda un salario minimo vincolato al numero di ore, può e deve essere dichiarato di obbligatorietà generale, affinché siano garantiti una retribuzione minima e la corrispondente durata del lavoro. Tuttavia attualmente le disposizioni sulla durata del lavoro di per sé non possono essere oggetto del conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale.

D'ora in avanti le disposizioni sui periodi di lavoro e di riposo, incluse le disposizioni generali riguardanti l'organizzazione dell'orario di lavoro, devono poter essere dichiarate di obbligatorietà generale tramite la procedura agevolata, affinché anche i datori di lavoro non vincolati siano tenuti a rispettare la regolamentazione sulla durata del lavoro prevista dal contratto collettivo. Le disposizioni in questione sono ad esempio quelle sulla durata massima della settimana lavorativa. Se un contratto collettivo di lavoro prevede una durata massima della settimana lavorativa inferiore a quella stabilita nella legge federale del 13 marzo 1964<sup>15</sup> sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (LL), in seguito al conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale tale limite deve essere rispettato anche dai datori di lavoro non vincolati. Finora questi ultimi potevano superare la durata massima prescritta dal contratto (entro i limiti della legge) e disponevano di una maggiore libertà per quanto riguarda l'organizzazione dell'orario di lavoro (anche se la retribuzione minima doveva essere proporzionata allo stesso). Qualora un contratto collettivo di lavoro preveda un compenso per gli straordinari, la dichiarazione di obbligatorietà generale di una tale disposizione comporta il conteggio di tutte le ore di lavoro oltre il limite stabilito nel contratto come straordinari e l'obbligo di versare un supplemento per gli stessi. Finora i datori di lavoro non vincolati non erano tenuti al versamento di tali supplementi, se nel contratto individuale di lavoro avevano concordato una durata massima superiore della settimana lavorativa.

#### *b) Vacanze*

Spesso i contratti collettivi di lavoro contengono una regolamentazione delle vacanze più favorevole rispetto alle disposizioni minime stabilite nel Codice delle obbligazioni<sup>16</sup>. Alcuni possono ad esempio prevedere un maggior numero di giorni di vacanza per determinate categorie di lavoratori. Anche i datori di lavoro e i lavoratori sottoposti a un conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale devono rispettare tale disposizione e poterne beneficiare.

In riferimento alle aziende estere che distaccano lavoratori è necessario rilevare che, nonostante il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale a tutte le disposizioni in materia di vacanze, ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera c LDist, sono vincolanti solo le disposi-

---

<sup>15</sup> RS 822.11

<sup>16</sup> Articolo 329a CO

zioni riguardanti la durata minima delle vacanze. La concessione e l'effettiva fruizione delle vacanze sono difficilmente controllabili nel caso dei lavoratori distaccati, anche per il fatto che in genere non sono prese durante il distacco, poiché quest'ultimo è volto alla fornitura di un servizio per un periodo di tempo limitato. Per tale motivo la LDist si prefigge di garantire l'indennità di vacanza in proporzione all'attività svolta in Svizzera, senza prevedere l'applicabilità di tutte le disposizioni sulle vacanze e sull'organizzazione delle stesse ai lavoratori distaccati<sup>17</sup>. Non vi è dunque motivo di apportare modifiche al riguardo.

*c) Rimborso spese*

Le parti di un contratto collettivo di lavoro concordano spesso disposizioni in materia di rimborso spese (pasti, pernottamenti, indennità per l'utilizzo del proprio veicolo). Si tratta in particolare di contributi forfettari, i quali possono essere più vantaggiosi del rimborso delle spese effettive, previsto in tutti i casi dal CO<sup>18</sup>. Le disposizioni in materia di rimborso spese devono essere applicabili a tutti i datori di lavoro sottoposti al conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale.

*d) Obbligo di versare una cauzione*

Nel contratto collettivo di lavoro le parti contraenti possono stabilire un obbligo di cauzione<sup>19</sup>. La cauzione rappresenta una garanzia per i crediti degli organi paritetici incaricati di controllare il rispetto del contratto collettivo di lavoro. Questi crediti corrispondono ai contributi per le spese d'esecuzione, ai controlli delle commissioni paritetiche e alle sanzioni. Qualora un datore di lavoro non rispetti gli obblighi derivanti dal contratto collettivo di lavoro e/o una decisione presa nei suoi confronti, è possibile ricorrere alla cauzione per garantire i crediti degli organi paritetici. Se un contratto collettivo di lavoro prevede l'obbligo di versare una cauzione, nel quadro del conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale questa disposizione deve essere applicabile anche ai datori di lavoro non vincolati. Qualora ciò non fosse possibile e il datore di lavoro non rispettasse gli obblighi derivanti dal contratto collettivo di lavoro, gli organi paritetici non possono ricorrere alla cauzione a garanzia dei loro crediti nei confronti del datore di lavoro non vincolato, salvo questi sia membro dell'associazione padronale coinvolta nel contratto. Gli organi paritetici devono pertanto far valere i loro crediti per via civile, il che rende necessari ulteriori provvedimenti e non facilita l'attuazione del contratto collettivo di lavoro, in particolare nei confronti dei datori di lavoro stranieri che ricadono nel campo di applicazione dell'obbligatorietà generale. Questa situazione comporta una disparità di trattamento che può mettere in discussione i crediti e le decisioni degli organi paritetici.

### **1.3.3 Procedura complementare per il conferimento agevolato del carattere obbligatorio generale**

La legislazione vigente attribuisce alle Commissioni tripartite incaricate dell'osservazione del mercato del lavoro<sup>20</sup> la competenza di richiedere, con il consenso delle parti contraenti, il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale a un contratto collettivo di lavoro, qualora abbiano constatato l'offerta abusiva e ripetuta di salari e durate di lavoro inferiori a quelli usuali. Le parti sociali stesse non dispongono del diritto di richiedere il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale.

Il fatto che solo le Commissioni tripartite abbiano il diritto di presentare tale richiesta può comportare una procedura di conferimento agevolato più lunga di quella che risulterebbe dalla presentazione della domanda all'autorità competente dalle parti contraenti stesse. Il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale è uno strumento volto a contrastare il dumping salariale e deve quindi potere essere impiegato in tempi brevi. Pertanto il diritto di richiedere

---

<sup>17</sup> Messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, FF 1999 6398

<sup>18</sup> Articolo 327a bis 327c CO.

<sup>19</sup> Articolo 356 capoverso 3 CO.

<sup>20</sup> Articolo 360b e 360c CO, dall'articolo 10 all'articolo 16 ODist.

il conferimento agevolato deve essere esteso anche alle parti di un contratto collettivo di lavoro.

Le parti contraenti sono tenute a fornire una prova dettagliata dell'offerta abusiva e ripetuta di salari inferiori a quelli usuali, che può consistere di analisi statistiche, risultati dei controlli degli organi paritetici o risultati già noti o pubblicati delle indagini della Commissione tripartita.

Le parti contraenti presentano la domanda direttamente all'autorità competente. Questo diritto è volto a consentire un rapido svolgimento della procedura. Una volta ricevuta la domanda, l'autorità competente la sottopone senza indugio alla Commissione tripartita competente, sulla base del ruolo rivestito da quest'ultima nell'ambito dell'osservazione del mercato del lavoro. La Commissione tripartita deve avere in ogni caso la possibilità di pronunciarsi in merito alla domanda. La sua presa di posizione deve avvenire entro un termine di tre mesi, al fine di garantire che la procedura venga svolta in tempi ragionevoli.

Infine, sulla base della domanda delle parti contraenti e della presa di posizione della Commissione tripartita, l'autorità competente verifica se sussistono le condizioni per il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale al contratto collettivo di lavoro.

#### **1.3.4 Possibilità di prorogare una sola volta e per una durata limitata l'obbligatorietà generale in caso di mancato raggiungimento del quorum dei datori di lavoro**

Il quorum dei datori di lavoro è uno dei requisiti materiali necessari per il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale a un contratto collettivo di lavoro. Ai sensi dell'articolo 2 numero 3 LOCCL, i datori di lavoro già vincolati dal contratto collettivo devono poter formare la maggioranza dei datori di lavoro che sarebbero vincolati dal contratto quando ad esso fosse conferita l'obbligatorietà generale. Questa maggioranza ha lo scopo di legittimare i datori di lavoro e le associazioni padronali, in quanto parte di un contratto collettivo di lavoro, a presentare una richiesta di estensione delle condizioni lavorative all'intero settore. In tal modo si intende garantire la loro rappresentatività e al contempo evitare che una minoranza possa imporre l'applicazione delle condizioni lavorative minime all'intero settore. Ai sensi della legislazione vigente, questa maggioranza deve sussistere anche in caso di proroga di una dichiarazione di obbligatorietà generale.

Tuttavia sussiste il rischio che in determinati rami l'obbligatorietà generale di un contratto collettivo di lavoro non possa essere prorogata alla scadenza, poiché non viene più raggiunto il quorum dei datori di lavoro. Questa situazione è riconducibile a diversi motivi, come ad esempio la costituzione di nuove imprese non o non ancora iscritte a un'associazione padronale oppure il recesso di alcune aziende da una tale associazione. Qualora la dichiarazione di obbligatorietà generale non potesse essere prorogata, alcuni lavoratori del ramo non potrebbero più beneficiare delle condizioni salariali e lavorative minime e i datori di lavoro sarebbero soggetti a diverse condizioni di concorrenza, a seconda che siano vincolati o meno dal contratto collettivo di lavoro (imprese svizzere non iscritte a un'associazione padronale o datori di lavoro stranieri).

Per evitare questa situazione, deve essere creata la possibilità di derogare al quorum dei datori di lavoro per un periodo di tempo limitato.

È possibile avvalersi di questa deroga a prescindere dal motivo del mancato raggiungimento del quorum o dalla possibilità che sia nuovamente raggiunto.

Sebbene la domanda di proroga possa essere presentata dalle parti contraenti senza un motivo particolare, la decisione in merito alla stessa presuppone il soddisfacimento di determinati requisiti. Questa deroga non è volta a concedere una regolare deviazione dal quorum dei datori di lavoro, ma ha lo scopo di garantire il mantenimento delle condizioni salariali e lavorative minime per un periodo di tempo limitato. Per tale motivo la proroga in caso di mancato raggiungimento del quorum è subordinata alle seguenti condizioni.

In primo luogo può essere concessa per una durata massima di tre anni, ammesso che il contratto collettivo di lavoro rimanga in vigore per questo arco di tempo. Il termine di tre anni è considerato adeguato e sufficiente per permettere di raggiungere nuovamente il quorum dei datori di lavoro o, in caso di offerte abusive e ripetute di salari inferiori a quelli usuali, di mirare a un conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale.

In secondo luogo è possibile avvalersi di questa deroga una sola volta. Se alla scadenza della proroga il quorum dei datori di lavoro non è ancora raggiunto, non può essere concessa una seconda proroga.

In terzo luogo, nell'ambito della proroga, la decisione concernente il conferimento dell'obbligatorietà generale non può essere oggetto di modifiche materiali, ad eccezione di un adeguamento dei salari richiesto al momento della proroga. Ne consegue che il campo di applicazione (materiale o geografico) e le condizioni lavorative minime non possono essere modificati. La deroga ha lo scopo di garantire il mantenimento delle condizioni lavorative minime e non il loro adeguamento. Viene fatta un'eccezione per l'adeguamento dei salari. Se le parti sociali pattuiscono un adeguamento dei salari, in particolare un aumento degli stessi, tutti i lavoratori soggetti all'obbligatorietà generale del contratto collettivo di lavoro devono poterne beneficiare. Tuttavia un tale adeguamento può essere richiesto una sola volta al momento della presentazione della domanda di proroga.

È necessario rilevare che la rinuncia al quorum dei datori di lavoro rappresenta una deroga a un principio fondamentale. Ciò non significa che sia possibile derogare anche alle altre condizioni materiali necessarie per la dichiarazione dell'obbligatorietà generale (articolo 2 LOCCL).

### **1.3.5 Aumento del limite massimo delle sanzioni amministrative**

In caso di violazione delle condizioni salariali e lavorative minime da parte dei fornitori di servizi esteri che distaccano i lavoratori in Svizzera, può essere imposto il pagamento di un importo considerevole. Attualmente per le infrazioni lievi delle condizioni salariali e lavorative minime è prevista una sanzione amministrativa di importo non superiore ai 5000 franchi. Le infrazioni gravi possono essere sanzionate con un divieto di offrire servizi per un periodo massimo di cinque anni. Accanto a queste sanzioni, in caso di abusi nei rami provvisti di contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale, possono essere disposti l'addossamento delle spese dei controlli e pene convenzionali. Le sanzioni amministrative attualmente esistenti non sono adeguate per garantire un'attuazione efficace delle condizioni salariali e lavorative minime. Oggigiorno per un datore di lavoro straniero può risultare più vantaggioso pagare una sanzione anziché rispettare le condizioni salariali e lavorative minime vigenti in Svizzera. La protezione dei lavoratori nazionali e stranieri non è quindi garantita.

Attualmente anche le violazioni dei salari minimi vincolanti, stabiliti nei contratti normali di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a CO, da parte dei datori di lavoro che assumono lavoratori in Svizzera possono essere sanzionate con un importo massimo di 5000 franchi. Tuttavia, soprattutto nel caso di assunzioni di lunga durata, possono verificarsi infrazioni gravi dei salari minimi. In questi casi il limite massimo delle sanzioni di 5000 franchi è troppo basso per garantire il rispetto del contratto normale di lavoro.

Pertanto, nei casi menzionati, il Consiglio federale considera opportuno l'innalzamento del limite massimo dell'importo delle sanzioni amministrative a 30 000 franchi, al fine di garantire un'attuazione efficace delle condizioni salariali e lavorative vigenti in Svizzera. Nella sua proposta il Consiglio federale si è basato anche sulla legge sui cartelli, la quale prevede sanzioni amministrative di importo elevato.

Nel rapporto del gruppo di lavoro «Libera circolazione delle persone e provvedimenti inerenti al mercato del lavoro» di febbraio 2014, anche i Cantoni e le parti sociali consigliano un innalzamento del limite massimo della sanzione amministrativa a 30 000 franchi.

## 1.4 Attuazione

L'attuazione delle nuove disposizioni non comporta alcuna modifica in merito alla competenza delle autorità esecutive.

## 1.5 Trattamento di interventi parlamentari

Con la mozione 13.3668, il 27 agosto 2013 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha incaricato il Consiglio federale di illustrare le lacune riscontrate nell'attuazione delle misure collaterali nel mercato del lavoro e di presentare alla Confederazione e ai Cantoni un pacchetto di misure per colmarle in tempi brevi. Il 13 settembre 2013 il Consiglio federale ha richiesto di accogliere la mozione, poiché conferma la sua politica atta a rivolgere una particolare attenzione all'attuazione delle misure collaterali.

Il gruppo di lavoro istituito il 2 luglio 2013 e composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e delle parti sociali ha stilato un bilancio dettagliato sull'efficacia dell'attuale sistema di misure collaterali ed esaminato l'eventuale necessità di intervento in quest'ambito. Il 19 febbraio 2014 ha terminato i lavori e inserito i risultati in un rapporto. Sulla base di questa analisi, il 26 marzo 2014 il Consiglio federale ha stabilito opportune misure di miglioramento e incaricato i dipartimenti competenti di attuarle (cfr. capitolo 1.1.4).

Accanto agli adeguamenti a livello legislativo, che sono oggetto del presente disegno di legge, il 26 marzo 2014 il Consiglio federale ha anche stabilito adeguamenti a livello di ordinanza e miglioramenti dell'attuazione. In linea di principio questi ultimi devono essere messi in atto fin da ora. Le singole misure di miglioramento e la loro attuazione sono riportate nei capitoli 1.1.5 e 1.1.6.

Pertanto il Consiglio federale ritiene che la richiesta formulata nella mozione sia soddisfatta e ne propone lo stralcio.

## 2 Note relative alle singole disposizioni

### 2.1 Codice delle obbligazioni

*Art. 360a cpv. 3*

Un contratto normale di lavoro può essere prorogato qualora le Commissioni tripartite riscontrino ripetute violazioni del salario minimo e sussistano indicazioni che con la scadenza del contratto normale di lavoro possano nuovamente verificarsi abusi. Queste due condizioni devono essere cumulativamente soddisfatte. Di conseguenza la proroga di un contratto normale di lavoro non può essere decisa unicamente sulla base della quota di infrazioni.

Per «ripetute violazioni» si intende la constatazione di infrazioni del salario minimo vincolante stabilito nel contratto normale di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a CO, nei confronti di diversi lavoratori impiegati in una serie di imprese della regione o in un'unica impresa dotata di un certo potere di mercato. Per «ripetute» non si intendono casi isolati di violazione del salario minimo.

Le indicazioni che con la scadenza del contratto normale di lavoro possano nuovamente verificarsi abusi possono ad esempio essere una crescita dell'immigrazione di persone provenienti da Paesi a basso reddito e un'elevata richiesta di manodopera non qualificata.

Se il contratto normale di lavoro scadesse senza essere sostituito, la pressione sui salari usuali per il luogo, il ramo o la professione aumenterebbe e di conseguenza riemergerebbe anche il rischio di infrazioni ripetute. Anche se la domanda di proroga di un contratto normale di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a CO, deve basarsi principalmente su constatazioni, la proroga produce in tal modo un certo effetto preventivo.

Con la definizione delle condizioni per la proroga non si intende consentire una proroga illimitata del contratto normale di lavoro.

La decisione in merito alla domanda di proroga spetta alla Commissione tripartita competente e in seguito all'autorità competente. Sia la Commissione tripartita sia l'autorità competente verificano se le condizioni per la proroga sono soddisfatte.

## **2.2 Legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro**

### *Art. 1a cpv. 1 In caso di abusi*

Il termine utilizzato nella versione francese "parties signataires" viene sostituito da "parties contractantes", al fine di utilizzare lo stesso termine impiegato nell'articolo 1 capoverso 1 LOCCL. Questo adeguamento formale non ha conseguenze materiali e riguarda solo il testo francese. La versione tedesca e quella italiana rimangono invariate.

### *Art. 1a cpv. 2*

Le parti contraenti possono presentare una domanda di conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale al loro contratto collettivo di lavoro. La domanda deve essere presentata da tutte le parti coinvolte nel contratto.

Questa nuova procedura affianca quella preesistente, disciplinata nell'articolo 1a capoverso 1 LOCCL. L'impiego del termine «altresì» è volto a rilevare l'utilizzo alternativo delle due procedure.<sup>21</sup>

Le parti contraenti sono tenute a fornire la prova dell'offerta abusiva e ripetuta di condizioni salariali e lavorative inferiori a quelle usuali nel loro ramo o nella loro professione. Il concetto di offerta abusiva e ripetuta di condizioni salariali e lavorative inferiori a quelle usuali non è stato definito dal legislatore, poiché deve essere considerato alla luce di tutte le circostanze e degli elementi a disposizione. Pertanto le parti contraenti devono presentare all'autorità competente tutti i mezzi a loro disposizione per dimostrare nel modo più dettagliato possibile l'offerta abusiva e ripetuta di condizioni salariali e lavorative inferiori a quelle usuali. A tal fine possono basarsi su statistiche, risultati dei controlli effettuati dagli organi paritetici del contratto collettivo di lavoro ed eventuali indagini svolte dalla Commissione tripartita, se esistenti e già note.

Non appena le parti contraenti presentano la domanda di conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale all'autorità competente, quest'ultima verifica se sono rispettate le prescrizioni stabilite nell'articolo 8 LOCCL. L'autorità competente può essere sia quella designata dal Cantone, se il campo di applicazione dell'obbligatorietà generale è limitato al suo territorio, sia il Consiglio federale, se il campo di applicazione si estende sul territorio di più Cantoni. Se i requisiti sono soddisfatti, l'autorità competente sottopone la domanda alla Commissione tripartita competente (a livello cantonale o federale) nel più breve tempo possibile.

Una volta ricevuta la domanda, la Commissione tripartita deve pronunciarsi entro un termine di tre mesi. Nella sua presa di posizione deve considerare le informazioni a sua disposizione, valutare la prova dell'infrazione fornita dalle parti contraenti e trarre una conclusione sulla domanda di conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale. Qualora la Commissione tripartita non dovesse prendere posizione entro il termine stabilito, l'autorità competente può comunque prendere una decisione in merito alla domanda.

In seguito, sulla base della domanda presentata dalle parti contraenti e della presa di posizione della Commissione tripartita, l'autorità competente verifica se le condizioni stabilite ne-

---

<sup>21</sup> La nuova procedura agevolata di conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro affianca la procedura agevolata preesistente e la procedura ordinaria, ai sensi dell'articolo 1 LOCCL.

gli articoli 2 e 3 LOCCL, in particolare il quorum misto, sono soddisfatte. Essa statuisce sulla domanda e decide se le condizioni sono soddisfatte. Nell'ambito della sua decisione, è tenuta a trattare sommariamente gli elementi esposti nella domanda e fornire una motivazione.

Sia nella procedura ordinaria sia in quella agevolata, la validità delle decisioni di conferimento dell'obbligatorietà generale ha sempre una durata limitata<sup>22</sup>. Nel caso di un conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale, quale strumento per contrastare l'offerta abusiva e ripetuta di condizioni salariali e lavorative inferiori a quelle usuali, il periodo di validità richiesto dalle parti contraenti e stabilito dall'autorità competente deve essere adeguato all'obiettivo perseguito. Per tale motivo il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale può essere concesso per una durata massima di tre anni. Alla scadenza di questo periodo è necessario analizzare nuovamente la situazione, per valutare se i presupposti per tale misura continuano a essere soddisfatti.

#### *Art. 1a cpv. 3*

L'attuale lettera a viene adeguata come segue: «la retribuzione minima e i periodi di lavoro e di riposo, ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettere a e b della legge dell'8 ottobre 1999 sui lavoratori distaccati».

Il concetto di retribuzione minima include tutte le disposizioni di natura salariale concordate dalle parti contraenti di un contratto collettivo di lavoro, ossia le disposizioni sui salari, sulla 13<sup>a</sup> mensilità, sugli aumenti e sulle indennità obbligatori<sup>23</sup>.

Al fine di precisare al meglio gli elementi che ricadono sotto questo concetto e consentire un confronto con le disposizioni applicabili ai lavoratori distaccati, viene fatto esplicito riferimento all'articolo 2 capoverso 1 lettera a LDist. L'articolo menzionato viene precisato dall'articolo 1 ODist. L'articolo 1 ODist stabilisce che le disposizioni relative alla retribuzione minima sono quelle contemplate dai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale, dai contratti normali di lavoro contenenti salari minimi vincolanti, dalle leggi federali e dalle ordinanze del Consiglio federale, che disciplinano:

- il salario minimo ponderato in funzione della durata normale del lavoro e corrispondente alla qualificazione acquisita;
- gli aumenti obbligatori dei salari minimi e dei salari effettivi;
- le indennità obbligatorie per le ore supplementari, il lavoro a cottimo, il lavoro a turni, il lavoro notturno, il lavoro domenicale, il lavoro durante i giorni festivi e i lavori gravosi;
- le indennità di vacanza proporzionalmente accordate;
- il 13° salario proporzionalmente accordato;
- i giorni festivi e i giorni di riposo pagati;
- il salario in caso d'impedimento del lavoratore di lavorare, senza sua colpa, giusta l'articolo 324a CO;
- il salario in caso di mora del datore di lavoro giusta l'articolo 324 CO.

Finora la durata del lavoro era correlata alla retribuzione minima, ma di per sé non poteva essere dichiarata di obbligatorietà generale tramite la procedura agevolata. D'ora in avanti le disposizioni sui periodi di lavoro e di riposo potranno essere oggetto del conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale. Come per la retribuzione minima, viene fatto riferimento

---

<sup>22</sup> Articolo 12 capoverso 2 LOCCL

<sup>23</sup> Messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, FF 1999 6399

all'articolo 2 capoverso 1 lettera b LDist. Il concetto di periodi di lavoro e di riposo viene precisato nell'articolo 2 ODist. In base a questa disposizione, per periodi di lavoro e di riposo si intende:

- la durata normale del lavoro e la ripartizione del tempo di lavoro;
- le ore supplementari, il lavoro a turni, il lavoro notturno, il lavoro domenicale nonché il lavoro durante i giorni festivi;
- i periodi di riposo e le pause;
- il tempo di viaggio e di attesa.

La lettera b concerne le vacanze. D'ora in avanti tutte le disposizioni al riguardo contenute in un contratto collettivo di lavoro potranno essere dichiarate di obbligatorietà generale attraverso la procedura agevolata. Può trattarsi di disposizioni sulla retribuzione minima delle vacanze, sulla loro durata minima o sulla loro organizzazione (periodo, durata minima per periodo ecc.).

La lettera c concerne il rimborso spese. D'ora in avanti le disposizioni al riguardo contenute in un contratto collettivo di lavoro potranno essere dichiarate di obbligatorietà generale attraverso la procedura agevolata. Può trattarsi di disposizioni concernenti il rimborso dei pasti e dei pernottamenti o per l'utilizzo del proprio veicolo, il rimborso forfettario di queste spese e l'esigibilità delle stesse.

La lettera d contiene i contributi ai costi di esecuzione, finora menzionati alla lettera b.

La nuova lettera e concerne l'obbligo di versare una cauzione. D'ora in avanti tutte le disposizioni al riguardo contenute in un contratto collettivo di lavoro potranno essere dichiarate di obbligatorietà generale attraverso la procedura agevolata. Si tratta di disposizioni sull'obiettivo e sullo scopo della cauzione, nonché sulla riscossione, sull'utilizzo e sulla restituzione della stessa.

La nuova lettera f riguarda i controlli paritetici, in precedenza previsti alla lettera b.

La nuova lettera g concerne le sanzioni, in precedenza menzionate alla lettera d.

#### *Art. 2 cpv. 3, 3<sup>bis</sup> e 3<sup>ter</sup> Condizioni generali*

Al numero 3 i quorum elencati sono stati integrati dalla loro abbreviazione tra parentesi, al fine di agevolare la comprensione degli stessi e delle deroghe stabilite al numero seguente.

La nuova possibilità di derogare al quorum dei datori di lavoro viene disciplinata al nuovo numero 3<sup>bis</sup>.

La deroga al quorum dei datori di lavoro è prevista solo in caso di proroga. Nel caso di una nuova domanda di conferimento dell'obbligatorietà generale, è necessario raggiungere tale quorum.

In questo contesto è opportuno rilevare che le parti contraenti devono presentare la domanda con sufficiente anticipo per evitare un periodo non coperto dall'obbligatorietà generale.

La domanda di proroga dell'obbligatorietà generale in deroga al quorum dei datori di lavoro non deve contenere alcuna motivazione al riguardo. Le parti contraenti possono presentare una domanda di proroga a prescindere dalla percentuale mancante per raggiungere il quorum dei datori di lavoro. Tuttavia devono essere soddisfatte le altre condizioni per la dichiarazione di obbligatorietà generale.

La legge disciplina in modo chiaro le condizioni necessarie per la proroga dell'obbligatorietà generale in caso di deroga al quorum dei datori di lavoro. Essa può essere concessa una so-

la volta. Dopo la prima proroga, a prescindere dalla sua durata, non è più possibile prorogare l'obbligatorietà generale senza raggiungere il quorum dei datori di lavoro.

L'obbligatorietà generale può essere prorogata per una durata massima di tre anni. La proroga può essere concessa anche per una durata inferiore, ad esempio se il contratto collettivo di lavoro scade. Può anche verificarsi che le parti contraenti richiedano una proroga per un determinato arco di tempo e che l'autorità competente la conceda per una durata più breve.

La domanda di proroga non può contenere modifiche materiali delle disposizioni dichiarate di obbligatorietà generale, ad eccezione di un adeguamento dei salari. Pertanto, nell'ambito della domanda di proroga in deroga al quorum dei datori di lavoro, le parti contraenti non possono richiedere modifiche del contratto collettivo di lavoro riguardanti la dichiarazione di obbligatorietà generale o del campo di applicazione della stessa, tranne un adeguamento dei salari. Per adeguamento dei salari si intende unicamente una modifica dei salari minimi o di quelli reali.

Un aumento del salario può essere richiesto solo al momento della presentazione della domanda di proroga. Una volta prorogata l'obbligatorietà generale, le parti contraenti non possono richiedere altri adeguamenti dei salari.

D'ora in avanti il quorum necessario per il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale è stabilito nell'articolo 2 numero 3<sup>er</sup> LOCCL.

## 2.3 Legge sui lavoratori distaccati

### Art. 5 cpv. 4 Subappaltatori

La disposizione precisa le sanzioni amministrative previste per l'inadempienza dell'obbligo di diligenza da parte di un appaltatore primario in caso di subappalto dei lavori, rimandando all'articolo 9 capoverso 2 lettera c. L'articolo 5 è applicabile agli appaltatori primari nazionali e stranieri. Pertanto, in caso di violazione dell'obbligo di diligenza, possono essere sanzionati sia gli appaltatori primari nazionali sia quelli stranieri.

Nei confronti degli appaltatori primari nazionali le autorità cantonali competenti possono imporre una sanzione amministrativa, che prevede il pagamento di un importo massimo di 5000 franchi. Nei confronti degli appaltatori primari stranieri può essere pronunciata una sanzione amministrativa, che prevede il pagamento di un importo massimo di 5000 franchi, o un divieto di offrire servizi. In base al principio di proporzionalità, l'autorità competente in materia di sanzioni decide quale delle due sanzioni è più efficace.

Inoltre, in conformità con il diritto di procedura cantonale, a un appaltatore primario sanzionato possono essere addossate le spese dei controlli.

### Art. 7 cpv. 4<sup>bis</sup> Controllo

Con la legge federale del 15 giugno 2012 sull'adeguamento delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone (FF 2012 3397), nell'articolo 9 capoverso 2 la lettera c è stata mutata in lettera d. Per errore nell'articolo 7 capoverso 4<sup>bis</sup> il rimando all'articolo 9 capoverso 2 lettera d non è stato adeguato. Questa svista è ora corretta. In seguito alla modifica dell'articolo 9 capoverso 2 proposta dal presente disegno di legge, al suo posto viene fornito un rimando all'articolo 9 capoverso 2 lettera f.

### Art. 9 cpv. 2 Sanzioni

Come in precedenza, per le violazioni dell'obbligo di documentazione da parte dei prestatori di servizi stranieri che dichiarano di svolgere un'attività indipendente, dell'obbligo di notifica da parte dei datori di lavoro che distaccano lavoratori in Svizzera, nonché dell'obbligo da parte di questi ultimi di garantire ai lavoratori distaccati un alloggio adeguato, può essere imposta una sanzione amministrativa di importo non superiore ai 5000 franchi, come stabilito nel-

la lettera a. D'ora in avanti per le infrazioni delle condizioni salariali e lavorative minime, ai sensi della LDist, da parte dei datori di lavoro stranieri e per le violazioni di un contratto normale di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a CO, da parte dei datori di lavoro che assumono lavoratori in Svizzera è prevista una sanzione amministrativa di importo non superiore ai 30 000 franchi. Il livello massimo della sanzione viene quindi innalzato da 5000 a 30 000 franchi.

Inoltre non viene più fatta distinzione tra violazioni lievi e gravi. Spetta all'autorità competente in materia stabilire l'importo della sanzione in base alla gravità della violazione e della colpa e al principio di proporzionalità. Tuttavia per le infrazioni lievi non dovrà essere imposta una sanzione più severa solo perché il limite massimo è stato innalzato a 30 000 franchi. Qualora sia opportuno e proporzionato, anziché una pena pecuniaria, in caso di violazione delle condizioni salariali e lavorative minime da parte di un datore di lavoro straniero, può essere imposto un divieto di offrire servizi. Poiché si tratta di due sanzioni repressive, non possono essere imposte cumulativamente. Le attuali lettere a, b e c dell'articolo 9 capoverso 2 sono state adeguate di conseguenza.

Dalla letteratura emerge che le multe superiori a un determinato importo devono essere trattate come sanzioni penali amministrative<sup>24</sup>. Anche in base alla giurisprudenza del Tribunale federale le misure amministrative hanno carattere penale o analogo se sono volte a esercitare un effetto deterrente e punitivo e contengono una considerevole minaccia di sanzione. Diverse leggi federali contengono invece sanzioni amministrative pecuniarie che possono raggiungere importi molto elevati. Ad esempio l'articolo 49a della legge federale del 6 ottobre 1995<sup>25</sup> sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza (LCart) prevede che un'azienda coinvolta in un accordo illecito venga sanzionata al pagamento di un importo fino al 10 per cento della cifra d'affari realizzata in Svizzera negli ultimi tre esercizi. Inoltre le imprese che violano l'obbligo di fornire informazioni o di presentare i documenti possono essere sanzionate con un importo fino a 100 000 franchi (Art. 52 LCart). Anche nel presente disegno di legge verranno introdotte sanzioni pecuniarie amministrative e non sanzioni penali amministrative.

La lettera c prevede ora espressamente la possibilità di sanzionare le violazioni dell'obbligo di diligenza, ai sensi dell'articolo 5 capoverso 3. Finora solo l'articolo 5 capoverso 4 conteneva un rimando alle possibilità di sanzione dell'articolo 9.

Il rimando contenuto nelle attuali lettere a e c all'articolo 7 della legge federale del 22 marzo 1974<sup>26</sup> sul diritto penale amministrativo (DPA) viene eliminato, poiché superfluo. L'articolo 7 DPA non stabilisce condizioni per sanzionare le aziende a livello amministrativo. Per le autorità competenti in materia di sanzioni è di fondamentale importanza potere sanzionare un'impresa e non la persona fisica responsabile.

Inoltre si parla ormai solo di imprese che possono essere soggette a una sanzione ai sensi dell'articolo 9 capoverso 2 e non più, come in precedenza, di imprese e persone. L'utilizzo del termine «impresa» è sufficiente. Esso non fa riferimento a forme giuridiche e include quindi sia persone giuridiche sia ditte individuali. Questo aspetto è rilevante in correlazione con la possibilità di sanzionare i fornitori di servizi che dichiarano di svolgere un'attività indipendente, in caso di violazione dell'obbligo di documentazione, ai sensi dell'articolo 1a capoverso 2.

Come in precedenza, alle imprese inadempienti possono essere addossate totalmente o parzialmente le spese dei controlli. La precedente lettera d viene mutata in lettera f.

---

<sup>24</sup> Cfr. Alexander Locher, *Verwaltungsrechtliche Sanktionen*, Zürich, 2013, RN 173 ff.

<sup>25</sup> RS 251

<sup>26</sup> RS 313.0

### *Art. 9 cpv. 3*

Per i motivi addotti nelle osservazioni in merito all'articolo 9 capoverso 2, si rinuncia a parlare di imprese e persone, che possono essere soggette a sanzioni, e si utilizza solo il termine «impresa».

### *Art. 12 cpv. 1 lett. c* Disposizioni penali

Il divieto di offrire servizi quale sanzione amministrativa, al quale rimanda la lettera c, ora non verrà disciplinato solo nella lettera b dell'articolo 9 capoverso 2, ma anche nelle lettere c e d. L'articolo 12 capoverso 1 lettera c contiene attualmente un rimando all'articolo 9 capoverso 2 lettere b, c e d. D'ora in avanti, a prescindere dal motivo dell'imposizione del divieto di offrire servizi, il mancato rispetto dello stesso deve poter essere sanzionato. Per tale motivo nell'articolo 12 capoverso 1 lettera c si rimanda alle lettere b, c e d dell'articolo 9 capoverso 2.

## **3 Implicazioni**

### **3.1 Ripercussioni sulla Confederazione**

#### **3.1.1 Ripercussioni finanziarie**

Le modifiche previste non hanno ripercussioni finanziarie sulla Confederazione. L'attuazione della LDist, ossia l'imposizione di sanzioni in caso di violazioni, avviene attraverso i Cantoni. Con la definizione delle condizioni per la proroga di un contratto normale di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a CO, viene colmata una lacuna legislativa e chiarita una questione procedurale. Già oggi i contratti normali di lavoro possono essere prorogati. Di conseguenza la modifica proposta non comporta costi aggiuntivi. Anche la modifica prevista della LOCCL è volta innanzitutto a chiarire questioni procedurali e quindi non comporta costi aggiuntivi per la Confederazione.

#### **3.1.2 Ripercussioni sul personale**

Le modifiche del CO e della LDist non hanno ripercussioni sul personale. Per quanto riguarda le modifiche della LOCCL, attualmente non si prevede un considerevole aumento delle procedure di conferimento dell'obbligatorietà generale ai contratti collettivi di lavoro. Tuttavia risulta difficile stimare il numero effettivo di procedure aggiuntive e valutare il carico di lavoro a esso connesso.

#### **3.1.3 Altre ripercussioni**

Il disegno di legge non ha altre ripercussioni particolari.

### **3.2 Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni**

I Cantoni sono già incaricati dell'imposizione di sanzioni in caso di infrazioni della LDist. Un aumento dell'importo delle sanzioni amministrative non comporta un carico di lavoro maggiore e non vengono creati nuovi incarichi di attuazione.

Per quanto riguarda la modifica prevista del CO e della LOCCL, la situazione dei Cantoni è identica a quella della Confederazione. La Confederazione è competente per l'emissione di un contratto normale di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a CO, se il campo di applicazione si estende sul territorio di più Cantoni. In caso contrario la competenza spetta al Cantone. Questa suddivisione delle competenze si applica anche nell'ambito della dichiarazione di obbligatorietà generale dei contratti collettivi di lavoro. Se il campo di applicazione dell'obbligatorietà generale si estende sul territorio di più Cantoni, viene disposta dal Consiglio federale. Se invece è limitato a un Cantone o a una parte dello stesso, viene disposta

dall'autorità designata dal Cantone. Pertanto le modifiche proposte possono eventualmente avere ripercussioni sul personale dei Cantoni.

### **3.3 Ripercussioni sull'economia**

Dal punto di vista economico, negli ultimi anni l'apertura del mercato del lavoro ha contribuito notevolmente alla crescita e all'occupazione in Svizzera. Grazie alle misure collaterali, gli effetti negativi legati all'ALC sul mercato del lavoro sono rimasti contenuti. Con l'innalzamento del limite massimo delle sanzioni amministrative e l'ampliamento delle disposizioni che possono essere oggetto di un conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale, si intende principalmente garantire che gli strumenti a disposizione per contrastare gli abusi siano ancora più efficaci.

La nuova possibilità offerta alle parti sociali di un ramo di richiedere un conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale è il risultato di una modifica procedurale. Le condizioni per un conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale, ossia la constatazione di una violazione, il quorum misto e la non compromissione degli interessi legittimi di altri rami economici o di altri circoli della popolazione, restano valide e garantiscono che il conferimento agevolato da parte dello Stato venga concesso solo nell'ambito della lotta contro gli abusi e che venga presa in considerazione la realtà economica del ramo.

A seconda della struttura del ramo, con la possibilità di prorogare per una durata limitata una dichiarazione di obbligatorietà generale in caso di mancato raggiungimento del quorum dei datori di lavoro, sussiste un potenziale rischio che il contratto collettivo di una minoranza abbia una ripercussione negativa sui datori di lavoro non vincolati per quanto riguarda le condizioni salariali e lavorative. Poiché la deroga proposta al quorum dei datori di lavoro può essere concessa una sola volta ed è valida solo per i contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale esistenti, si può partire dal presupposto che la dichiarazione di obbligatorietà generale non possa avere conseguenze gravi per i datori di lavoro non vincolati, i quali già in precedenza erano sottoposti alle condizioni salariali e lavorative stabilite dal contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale. Lo stesso discorso vale anche nel caso della proroga di un contratto normale di lavoro. Inoltre le altre condizioni per la dichiarazione di obbligatorietà generale di un contratto collettivo di lavoro sono tuttora valide. La dichiarazione non deve essere in contrasto con l'interesse generale e ledere gli interessi legittimi di altri rami economici o di altri circoli della popolazione.

Nel complesso gli adeguamenti proposti della LDist e della LOCCL possono essere definiti moderati. Essi sono volti principalmente a migliorare l'attuazione delle misure collaterali. Le possibilità per le imprese straniere di accedere al mercato rimangono invariate e non è previsto un onere amministrativo maggiore per le stesse.

## **4 Relazioni con il programma di legislatura e la pianificazione finanziaria**

Il disegno di legge non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>27</sup> sul programma di legislatura 2011-2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012<sup>28</sup> sul programma di legislatura 2011-2015.

---

<sup>27</sup> FF 2012 481

<sup>28</sup> FF 2012 7155

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità e legalità**

Il disegno di legge si fonda sull'articolo 110 capoverso 1 lettere a e d e capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)<sup>29</sup>, che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sulla protezione dei lavoratori e sulla dichiarazione di obbligatorietà generale dei contratti collettivi di lavoro.

### **5.2 Conformità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Come accennato nel messaggio del Consiglio federale del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e l'UE e le misure collaterali (FF 1999 6434), la LDist si fonda sulla direttiva europea sul distacco dei lavoratori<sup>30</sup>. L'articolo 22 allegato I ALC fa espressamente riferimento a questa direttiva. Le misure proposte nel presente disegno di legge sono volte a migliorare l'attuazione delle condizioni salariali e lavorative minime nei confronti delle aziende che distaccano lavoratori, attraverso un innalzamento degli importi delle sanzioni amministrative imposte dalle autorità in caso di violazioni. Queste proposte di modifica della LDist sono conformi alla direttiva europea sul distacco dei lavoratori e non travalicano il previsto margine di manovra nazionale. Si fa osservare, tuttavia, che in passato l'UE ha criticato, ritenendoli sproporzionati, l'entità delle sanzioni e il divieto di offrire servizi che figurano nella legge sui lavoratori distaccati. È dunque lecito attendersi che l'UE muoverà nuove critiche al loro previsto aumento.

Le misure concernenti la proroga dei contratti normali di lavoro, ai sensi dell'articolo 360a CO e la dichiarazione di obbligatorietà generale dei contratti collettivi di lavoro si fondano esclusivamente sulla legge nazionale.

### **5.3 Forma dell'atto**

Poiché questo disegno di legge prevede la modifica di leggi federali vigenti, l'atto deve assumere la forma di legge federale, ai sensi dell'articolo 164 Cost.

---

<sup>29</sup> RS 101

<sup>30</sup> Direttiva 96/71 del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi; GU L 18 del 21 gennaio 1997, p. 1.