



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR
Segreteria di Stato dell'economia SECO
Direzione del lavoro

Revisione della legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (LLN)

Rapporto esplicativo

Marzo 2015

Indice

1	Punti essenziali del progetto.....	4
1.1	Situazione iniziale	4
1.1.1	Messaggio concernente la legge (2002).....	4
1.1.2	Deliberazioni parlamentari sulla LLN (2004-2005).....	4
1.1.3	Entrata in vigore della LLN (2008)	5
1.1.4	Valutazione della legge (2011-2012)	5
1.1.5	Rapporto del DEFR (2012).....	6
1.2	La nuova regolamentazione richiesta.....	6
1.2.1	Procedura di conteggio semplificata	7
1.2.2	Notifica di casi sospetti che esulano dall'oggetto del controllo	7
1.2.3	Estensione della cerchia di autorità che assistono l'organo di controllo	7
1.2.4	Obbligo reciproco di fornire informazioni	8
1.2.5	Adeguamento della partecipazione finanziaria	8
1.2.6	Competenze della SECO e direttive per l'attività di controllo	9
1.2.7	Sanzione delle infrazioni agli obblighi di annuncio	10
1.3	Attuazione.....	10
1.4	Interventi parlamentari	10
2	Commento ai singoli articoli	10
2.1	Art. 2.....	10
2.2	Art. 3.....	11
2.3	Art. 7.....	11
2.4	Art. 9.....	11
2.5	Art. 10.....	13
2.6	Art. 11.....	13
2.7	Art. 12.....	14
2.8	Art. 15.....	14
2.9	Art. 16.....	14
2.10	Art. 16a.....	15
2.11	Art. 18a.....	15
3	Adeguamenti nel diritto delle assicurazioni sociali.....	16
3.1	Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti	16
3.2	Legge federale sugli assegni familiari	16
4	Ripercussioni	17
4.1	Ripercussioni per la Confederazione	17
4.1.1	Ripercussioni finanziarie.....	17
4.1.2	Ripercussioni a livello di personale.....	17
4.1.3	Altre ripercussioni.....	17
4.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	17
4.3	Ripercussioni per l'economia	18
5	Aspetti giuridici.....	18
5.1	Costituzionalità e legalità	18

5.2	Forma dell'atto	18
	Elenco delle abbreviazioni	19

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Messaggio concernente la legge (2002)

Negli anni Novanta il lavoro nero venne sempre più percepito come un problema e diventò oggetto di discussioni politiche. Alcuni Cantoni iniziarono a impiegare organi specializzati di controllo per contrastarlo. A livello federale fu istituito un gruppo di lavoro che elaborò un rapporto sulla lotta contro il lavoro nero, che servirà da base per il disegno di una nuova legge, la legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (LLN).

Il messaggio del 16 gennaio 2002 concernente la legge federale contro il lavoro nero recita:

«Il lavoro nero rappresenta un reato non trascurabile. È all'origine di numerosi problemi (segnatamente perdite di introiti per il settore pubblico, minaccia per la protezione dei lavoratori, distorsioni della concorrenza e della perequazione finanziaria). D'altro canto, il non rispetto delle leggi pregiudica la credibilità dello Stato. Il lavoro nero deve quindi essere combattuto per ragioni economiche, sociali, giuridiche ed etiche. I dati disponibili relativi alla portata del lavoro nero in Svizzera indicano un volume di circa 37 miliardi di franchi per l'anno 2001 (9,3% del PNL). Anche ammettendo i limiti di queste stime, risulta chiaramente che le somme assorbite dal lavoro nero sono considerevoli.»

Il disegno di legge del Consiglio federale era incentrato sulle misure di repressione e sui meccanismi di incentivo (sgravi amministrativi nel conteggio delle assicurazioni sociali) associati a una campagna informativa. Prevedeva inoltre l'istituzione di un apposito organo cantonale di controllo al fine di coordinare meglio la collaborazione tra i vari organi d'esecuzione.

«Il lavoro nero non deve essere redditizio. [...] Il progetto federale di lotta contro il lavoro nero e il relativo disegno di legge, che costituisce una sorta di «legge quadro» perseguono quindi l'obiettivo di sottolineare la volontà federale di lottare contro il lavoro nero e di offrire ai Cantoni mezzi supplementare (legali, finanziari) per svolgere i loro compiti in questo ambito. Si tratta pure di sottolineare la necessità di applicare in tutto il Paese lo stesso rigore nella lotta contro il lavoro nero. Ne va dell'interesse del federalismo»

Il disegno di legge del Consiglio federale prevedeva pertanto le seguenti misure:

1. semplificazioni amministrative in materia di assicurazioni sociali;
2. ampliamento delle competenze degli organi cantonali di controllo;
3. messa in rete dei dati amministrativi e obbligo di notificare i risultati dei controlli eseguiti presso i datori di lavoro;
4. inasprimento delle sanzioni.

1.1.2 Deliberazioni parlamentari sulla LLN (2004-2005)

Il disegno di legge del Consiglio federale subì profondi adeguamenti in Parlamento: la definizione di lavoro nero è stata ad esempio tolta dalla legge; la proposta originaria di prevedere commissioni tripartite di controllo è stata respinta, così come il forte coinvolgimento delle commissioni paritetiche. Al posto di tutto ciò i Cantoni devono designare un organo di controllo, che nella maggior parte dei casi è annesso al Cantone stesso, e prevedere la possibilità di delega a terzi. Il Parlamento ha inoltre cambiato l'articolo sulla

collaborazione (in seguito alla nuova concezione degli organi di controllo), rafforzato la possibilità di sanzione (includendo anche l'eventuale riduzione degli aiuti finanziari) e introdotto la procedura di conteggio semplificata.

Nella votazione finale la legge venne accolta con 121 voti contro 48.

1.1.3 Entrata in vigore della LLN (2008)

Occorre rilevare che l'entrata in vigore della LLN non introduce alcun nuovo obbligo per il mondo economico. Gli organi cantonali di controllo possono controllare solo gli obblighi già esistenti. Non possono disporre sanzioni, ma solo riscuotere contributi alle spese di controllo. Sono pertanto tenuti a trasmettere le infrazioni constatate alle autorità competenti (p.es. casse di compensazione, autorità di migrazione) ai fini del sanzionamento.

1.1.4 Valutazione della legge (2011-2012)

Nella legge stessa venne stabilito che le nuove misure introdotte dovevano essere valutate e che il DEFR (l'allora DFE) doveva presentare un rapporto al Consiglio federale al più tardi cinque anni dopo l'entrata in vigore della legge (entro fine 2012) e sottoporli proposte per il seguito.

La valutazione è stata effettuata nel 2011-2012 da un ufficio di ricerca e consulenza politica, che ha stilato un rapporto in base ai risultati di sondaggi condotti tra gli organi di controllo e le altre autorità coinvolte¹, dalla quale si evince che le misure della LLN sono promettenti, ma finora hanno contribuito in maniera piuttosto modesta ad arginare il lavoro nero. La legge lascia infatti un ampio margine d'interpretazione su alcune questioni fondamentali, il che comporta ambiguità nella sua applicazione. Inoltre, le competenze degli organi di controllo e gli obblighi da controllare secondo la legge per dimostrare i casi di lavoro nero non sono strutturati in modo adeguato. Infine, le semplificazioni amministrative introdotte con la procedura di conteggio semplificata sono risultate di poco conto.

L'impatto della legge, inoltre, varia a seconda dei Cantoni e degli ambiti giuridici. I valutatori individuano essenzialmente le cause seguenti:

Semplificazione amministrativa

La procedura di conteggio semplificata, pur avendo consentito alcune semplificazioni amministrative, non avrebbe di per sé contribuito in modo sostanziale all'annuncio di rapporti di lavoro supplementari. L'aumento degli annunci sarebbe stato maggiormente influenzato dalla campagna contro il lavoro nero del 2008 e 2009.

Controlli

L'impegno dedicato all'esecuzione dei controlli varia molto da un Cantone all'altro. Esso dipende solo in misura limitata dai rischi legati alla loro situazione specifica. Inoltre, in alcuni settori a rischio come le economie domestiche e l'agricoltura, i controlli sono relativamente rari. Infine, gli organi di controllo non possiedono sufficienti competenze per dimostrare i casi di lavoro nero.

¹ Consultabile all'indirizzo <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05042/index.html?lang=it>

Collaborazione tra le autorità

In tema di lavoro nero le autorità coinvolte (casce di compensazione e autorità fiscali) hanno una concezione e una percezione del problema parzialmente divergenti. Di conseguenza, esistono opinioni diverse anche in merito al tipo e all'entità della collaborazione.

Sanzioni

Finora l'esclusione dagli appalti pubblici e la riduzione degli aiuti finanziari sono stati applicati solo in rari casi. Occorre dunque chiedersi se questi provvedimenti abbiano realmente un effetto dissuasivo.

1.1.5 Rapporto del DEFR (2012)

In base ai risultati della valutazione e alle proprie esperienze il DEFR ha elaborato un rapporto all'attenzione del Consiglio federale. Il testo riassume quanto emerso dalla valutazione e prevedeva vari incarichi per la SECO e per gli altri uffici coinvolti con cui si intendeva rafforzare la lotta contro il lavoro nero.

Il rapporto commissionava verifiche in diversi ambiti e proponeva l'elaborazione di un progetto di revisione della legge o dell'ordinanza qualora apparisse necessario in base ai risultati delle indagini. Gli ambiti da verificare erano i seguenti:

- oggetto dei controlli
- collaborazione
- vigilanza e finanziamento
- inasprimento delle sanzioni
- vari progetti singoli

È stata proposta anche l'elaborazione di due direttive e di documentazione per la formazione nei Cantoni. Le prime sono state inviate ai Cantoni all'inizio del 2014, mentre i secondi sono stati ultimati entro gennaio 2015.

Il 19 dicembre 2012 il Consiglio federale ha dato seguito alla proposta del DEFR affidando all'Amministrazione vari incarichi e compiti di verifica.

1.2 La nuova regolamentazione richiesta

I vari incarichi sono stati eseguiti tenendo conto dei seguenti criteri:

- miglioramento dell'efficacia della legge;
- proporzionalità delle misure e loro applicabilità.

Uno dei presupposti era il perseguimento degli stessi obiettivi da parte delle autorità federali e il sostegno degli organi cantonali di controllo.

Nella verifica sono stati osservati in particolare i punti elencati qui di seguito. Il miglioramento dell'esecuzione è di fondamentale importanza, in particolare la collaborazione tra gli organi di controllo e le autorità speciali. Tutti gli attori coinvolti concordavano sul fatto che occorre rafforzare gli strumenti esistenti nella LLN e il suo approccio alla lotta contro il lavoro nero:

visto che la legge si è dimostrata valida, non occorre modificarne radicalmente l'orientamento. Il ruolo della Confederazione deve essere rafforzato solo moderatamente, in particolare con la messa a disposizione dei mezzi ausiliari per l'esecuzione. I Cantoni dovranno continuare a disporre di un margine di discrezionalità, perché sono essi che utilizzano gli strumenti a disposizione ai fini dell'esecuzione e che conoscono meglio di tutti le condizioni del mercato del lavoro.

Con la decisione del 20 agosto 2014 il Consiglio federale ha incaricato il DEFR di elaborare entro fine marzo 2015 un progetto di revisione della LLN da porre in consultazione.

Le modifiche legislative proposte si riferiscono a vari aspetti della LLN e sono elencate qui di seguito.

1.2.1 Procedura di conteggio semplificata

Dalla valutazione è emerso che la procedura di conteggio semplificata viene in parte applicata anche per scopi diversi da quello previsto. È stato dunque verificato se determinate possibilità d'impiego improprie della procedura di conteggio semplificata debbano essere esplicitamente escluse dal campo d'applicazione della procedura (in particolare il conteggio degli onorari dei membri di un consiglio d'amministrazione).

Il conteggio degli onorari dei membri di un consiglio d'amministrazione non è compatibile con l'idea originaria della procedura di conteggio semplificata, perché quest'ultima è stata pensata soprattutto per i rapporti di lavoro di persone con più datori di lavoro. È inoltre emerso che la procedura di conteggio semplificata consente ora, involontariamente, un risparmio fiscale. Con la revisione certe pratiche non dovranno più essere possibili.

1.2.2 Notifica di casi sospetti che esulano dall'oggetto del controllo

Oggi la trasmissione di informazioni a diverse autorità (in particolare tra gli organi di controllo e gli ispettorati del lavoro, le autorità di assistenza sociale e le autorità fiscali) non è prevista dalla legge, ma in alcuni casi sarebbe indicata e, di fatto, viene in parte anche effettuata.

La LNN prevede già ora una regolamentazione analoga per il diritto in materia di IVA. Gli organi di controllo LLN comunicano alle autorità competenti gli indizi d'infrazione alla legge sull'IVA constatati in occasione di un controllo relativo ad altri obblighi previsti. Questa regola dovrebbe essere ora estesa ad altri settori.

La LNN dà inoltre ai Cantoni la possibilità di affidare l'esecuzione della LDist e della LLN alla stessa autorità e di delegare i controlli alle Commissioni paritetiche. Anche queste commissioni dovranno avere la possibilità di fornire informazioni agli ispettorati del lavoro, alle autorità di assistenza sociale e alle autorità fiscali. Ciò consentirebbe un'esecuzione migliore e più uniforme.

1.2.3 Estensione della cerchia di autorità che assistono l'organo di controllo

Dalla valutazione è emerso che oltre alle autorità tenute a notificare i casi sospetti ve ne sono altre, in particolare quelle comunali (ad es. le autorità di assistenza sociale e l'ufficio di controllo degli abitanti), che dispongono di indizi di lavoro nero.

Poiché in generale le notifiche di casi sospetti, anche da parte di altre autorità, agevolano agli organi di controllo lo svolgimento delle verifiche, questo potenziale deve essere sfruttato nel miglior modo possibile e la cerchia delle autorità «di supporto» deve essere ampliata.

1.2.4 Obbligo reciproco di fornire informazioni

Al momento la legge non obbliga le autorità specializzate a informare gli organi di controllo sull'esito delle procedure. Per migliorare costantemente l'attività di controllo e adeguarsi alle esigenze delle autorità specializzate, l'organo di controllo deve ricevere un riscontro, in generale, sull'esito delle procedure e, in particolare, sulle infrazioni commesse dalle imprese inadempienti al fine di riscuotere i relativi emolumenti. Viceversa, per le autorità specializzate è importante ricevere un riscontro da parte degli organi di controllo sull'esito delle procedure. Da ultimo, i riscontri sono necessari per valutare l'efficacia delle misure di controllo. La mancanza di un obbligo in tal senso va quindi a inficiare notevolmente l'efficacia della legge stessa.

L'obbligo reciproco di fornire un riscontro riguarda solo gli organi cantonali di controllo e le autorità responsabili di una parte dell'oggetto dei controlli. Per quanto concerne i contenuti, i riscontri devono tener conto delle competenze delle autorità specializzate. Gli ambiti giuridici secondo l'articolo 9 capoverso 4 LLN non sono toccati dall'obbligo di riscontro.

Anche le autorità amministrative e giudiziarie sono tenute a comunicare le decisioni e le sentenze passate in giudicato. Attualmente tale comunicazione si limita però all'autorità competente secondo l'articolo 13 LLN. Pure nei casi in cui l'organo di controllo collabora con il Ministero pubblico manca l'obbligo di fornire riscontri.

1.2.5 Adeguamento della partecipazione finanziaria

Secondo l'articolo 16 LLN i Cantoni possono infliggere sanzioni e riscuotere emolumenti in caso di infrazioni alla legge. I proventi vengono dedotti nel calcolo del contributo federale alle spese salariali degli ispettori. Questo sistema costituisce per i Cantoni un incentivo, seppur minimo, a riscuotere multe ed emolumenti, dal momento che solo la metà di questi proventi finisce nelle loro casse. La raccolta di informazioni sulle multe riscosse per il conteggio annuale con la Confederazione (non devono essere versate all'organo di controllo, pertanto esso non viene informato automaticamente) determina un onere non indifferente di cui si potrebbe fare a meno. Sarebbe dunque necessario adeguare le attuali disposizioni sul finanziamento e creare più incentivi per un'imposizione e un'attuazione coerente di multe ed emolumenti.

In base ai dati del 2013 si possono ricavare i seguenti pagamenti della Confederazione (effettivi e ipotetici):

	Pagamenti effettivi	Pagamenti ipotetici secondo il nuovo modello di finanziamento	Multe ed emolumenti riscossi dai Cantoni
AG	96 011.60	104 810.86	70 004.00
AR/AI	58 461.75	48 249.40	3700.00
BE	284 853.85	228 043.06	400.00
BL	193 533.50	226 442.80	179 040.00
BS	423 889.00	348 271.20	22 900.00
FR	253 780.15	206 824.10	9500.00

GE	505 552.90	421 002.32	41 400.00
GL	31 820.35	25 456.28	0.00
GR	88 705.10	85 984.08	37 550.00
JU	65 800.55	55 412.42	6930.00
LU	151 042.15	124 345.72	8780.00
NE	162 695.79	134 851.93	11 738.30
SG	81 344.95	99 630.12	86 385.50
SH	47 781.05	50 904.84	31 700.00
SO	113 081.10	90 464.88	0.00
TG	91 622.05	75 732.84	6088.00
TI	229 927.40	189 981.92	15 100.00
UR/OW/NW/SZ	83 634.35	66 907.48	0.00
VD	156 428.20	284 290.76	397 870.50
VS	306 464.65	288 542.68	108 427.50
ZG	29 080.00	23 264.00	0.00
ZH	411 076.55	328 861.24	0.00
CH	3 866 586.99	3 508 274.93	1 037 513.80

La nuova regolamentazione dovrebbe incidere il meno possibile sulle finanze della Confederazione. Per i Cantoni la nuova regolamentazione potrebbe risultare più o meno conveniente rispetto a quella attuale, a seconda del loro approccio. La prassi e l'esperienza dimostrano però che una migliore imposizione degli emolumenti può compensare la riduzione dei contributi federali nei Cantoni. La nuova regolamentazione dovrebbe dunque permettere di evitare maggiori oneri finanziari per i Cantoni.

È stata esaminata anche l'introduzione di importi forfettari per finanziare l'attività dei Cantoni. L'idea è stata però respinta perché le strategie di controllo seguite nei vari Cantoni sono troppo eterogenee. Un indennizzo mediante importi forfettari comporterebbe una disparità di trattamento tra i Cantoni, non giustificabile obiettivamente.

1.2.6 Competenze della SECO e direttive per l'attività di controllo

Dalla valutazione è emerso che l'impegno nell'esecuzione dei controlli varia molto da un Cantone all'altro, che l'attività di controllo in alcuni Cantoni è a malapena percepibile e che la relazione tra l'attività di controllo e la situazione di rischio effettiva nei vari Cantoni è limitata.

Ciò si deve anche al fatto che la LLN e l'OLN non stabiliscono un numero minimo di controlli né direttive strategiche, bensì soltanto direttive qualitative sommarie in materia di controlli. Inoltre, la legge e l'ordinanza non prevedono competenze esplicite della SECO in materia di sorveglianza e di emanazione di istruzioni, né contengono norme sulla stipula di accordi di

prestazioni. Tali accordi possono chiaramente essere conclusi anche senza un'esplicita base legale, come dimostra la pratica. La mancanza di un'apposita base legale comporta tuttavia che il margine di manovra per gestire l'attività di controllo mediante la stipula di accordi di prestazioni è molto limitato. Ciò significa che la SECO non può esercitare pressoché alcun influsso sull'attività di controllo dei Cantoni.

1.2.7 Sanzione delle infrazioni agli obblighi di annuncio

In caso di infrazioni le autorità specializzate riescono a far applicare gli obblighi su cui vigilano gli organi di controllo. Per quanto riguarda gli obblighi di iscrizione o annuncio ai sensi degli articoli 136 OAVS e 3a OIFo (prima del 1° gennaio 2014: 13a OIFo) vi sono alcune eccezioni. Le casse di compensazione e le autorità fiscali verificano al momento della presentazione del conteggio salariale se il salario del lavoratore è stato effettivamente conteggiato. Ai fini dell'AVS non è necessaria la rigida applicazione dell'articolo 136 OAVS (cfr. le risposte del Consiglio federale alle mozioni Niederberger 14.3728 e Gmür 14.3879). Tuttavia, in tal modo il potenziale di prevenzione di questi obblighi non viene sfruttato. Attualmente, inoltre, né il diritto in materia di imposte federali dirette e né il diritto in materia di AVS prevedono sanzioni in caso di violazione dell'obbligo di annuncio/iscrizione di cui agli articoli 3a OIFo e 136 OAVS. Poiché secondo il DEFR questi due articoli (3a OIFo e 136 OAVS) svolgono un ruolo importante nella prevenzione di violazioni degli obblighi di conteggio, la loro attuazione andrebbe migliorata. Per tali ragioni, la violazione degli articoli 136 OAVS e 3a OIFo deve essere passibile di pena. Dal momento che gli organi di controllo rilevano autonomamente tali violazioni e possono dunque imporre subito una multa, questa competenza può essere affidata direttamente a loro. Poiché una violazione dell'obbligo di annuncio di cui all'articolo 3 OIFo richiede – analogamente a quanto prevede il diritto sugli stranieri – l'esame e l'eventuale attuazione di altre conseguenze amministrative e penali, ai fini di un perseguimento efficiente è opportuno prevedere in quest'ambito il sanzionamento diretto da parte delle autorità fiscali cantonali. Il perseguimento di tali violazioni nell'ambito del diritto sulle imposte alle fonte viene affidato dunque alle autorità fiscali competenti in materia.

1.3 Attuazione

L'attuazione delle nuove disposizioni non determina modifiche sostanziali per quanto concerne le competenze degli organi cantonali di controllo. La novità sarebbe quella di affidare loro anche la competenza sanzionatoria diretta per infrazioni all'obbligo di annuncio.

1.4 Interventi parlamentari

L'avamprogetto è un proseguimento del mandato legale di cui all'articolo 20 LLN, che chiedeva la valutazione nonché il relativo rapporto e la presentazione di proposte al Consiglio federale; esso non comporta la liquidazione di alcun intervento parlamentare.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Art. 2

La procedura di conteggio semplificata non viene applicata esclusivamente dalle persone previste originariamente dalla procedura. Si ripetono con sempre maggiore frequenza i casi in cui la procedura è stata utilizzata ai fini di un vantaggio fiscale. Ad esempio si fondano società al solo fine di eliminare una parte del salario imponibile e di beneficiare dell'aliquota del 5 per cento. Considerando la progressione, questo strumento permette di ottenere in

modo abbastanza semplice un risparmio fiscale. Una procedura di questo genere non è del tutto legale nemmeno secondo il diritto vigente, ma non è sempre facile scoprire tali espedienti.

Limitando la procedura di conteggio semplificata alle *persone occupate nella sua economia domestica*, la procedura può essere limitata ai gruppi di persone per i quali era stata originariamente prevista. Il testo si basa sull'articolo 34d capoverso 2 OAVS, il quale sancisce che i contributi sul salario determinante delle persone impiegate nelle economie domestiche devono essere versati dal primo franco percepito, ovvero senza franchigia. Il concetto, specificato tra l'altro nel promemoria 2.06 dell'AVS/AI, include anche gli addetti alle pulizie, i collaboratori domestici e il personale impiegato in casa per la custodia dei bambini.

Questa limitazione del campo d'applicazione determina però anche l'esclusione delle piccole imprese o delle associazioni, che fino ad oggi hanno beneficiato della procedura, e che dovranno ricorrere nuovamente alla procedura ordinaria (come avveniva prima dell'introduzione della LLN).

2.2 Art. 3

In questo caso l'adeguamento è determinato esclusivamente dall'entrata in vigore della LAFam il 1° gennaio 2009.

2.3 Art. 7

L'adeguamento del termine *luogo* di lavoro alla lettera a dell'articolo 7 LLN intende esplicitare che gli organi di controllo possono effettuare controlli anche nelle economie domestiche. Questa modifica riguarda solo i testi in tedesco e in italiano.

2.4 Art. 9

L'attuale capoverso 3 di questo articolo prevede che *l'organo cantonale di controllo* trasmetta il verbale e le copie alle persone indicate. Considerato il fatto che oggi, in alcuni Cantoni, i controlli sono delegati a terzi e che i capoversi 1 e 2 parlano in generale delle *persone incaricate dei controlli*, è lecito supporre che si tratti di una svista del legislatore da correggere nel corso della revisione.

Ovviamente i Cantoni devono avere la possibilità di stabilire, in accordi di prestazioni con terzi, che i verbali continuino a essere inviati all'ufficio cantonale del lavoro, il quale li trasmette ad altre autorità e organizzazioni. I Cantoni che preferiscono una via più diretta dovrebbero però avere la possibilità di stabilire che i verbali vengano trasmessi senza l'intermediazione dell'ufficio del lavoro.

L'introduzione della limitazione «su richiesta» voluta dai Cantoni dovrebbe ridurre l'onere degli organi di controllo. Alle persone interessate va comunicato che hanno diritto a ricevere una copia. Ma se queste ultime vi rinunciano, gli organi di controllo non devono essere costretti a rilasciare una copia.

L'attuale capoverso 4 stabilisce che, se nell'ambito dei controlli risultano indizi d'infrazione alla legge sull'IVA, l'organo cantonale di controllo può comunicarlo alle autorità competenti. Gli indizi d'infrazione devono risultare nell'ambito dei controlli secondo l'articolo 6, il quale descrive l'oggetto dei controlli e stabilisce che cosa gli organi cantonali di controllo devono verificare. L'oggetto dei controlli si limita al diritto in materia di assicurazioni sociali, stranieri e imposte alla fonte. In questi tre ambiti l'organo di controllo può individuare eventuali

infrazioni mediante le competenze a sua disposizione. Gli indizi d'infrazione alla legge sull'IVA devono emergere nell'ambito dei controlli sul lavoro nero, ciò significa che l'organo di controllo non può andare appositamente alla ricerca di tali infrazioni. Tuttavia, se ha motivo di ritenere che ve ne siano, non deve tenere il sospetto per sé bensì segnalarlo all'autorità competente. È chiaro che le autorità del lavoro nero, in virtù della loro normale attività di controllo, che prevede anche la possibilità di prendere visione dei documenti aziendali, trovano spesso indizi di questo tipo. Già solo nel 2013 si è fatto ricorso quasi 300 volte alla possibilità di trasmettere un indizio di infrazione della legge sull'IVA. Il numero delle segnalazioni effettivamente compiute dovrebbe essere ancora maggiore.

Ora s'intende ampliare questa possibilità di ottenere segnalazioni nell'ambito di un controllo secondo l'articolo 6 e di trasmetterlo. Va rilevato **che l'oggetto dei controlli non deve in tal modo risultare più esteso**. L'adeguamento di questo articolo non attribuisce maggiori competenze agli organi di controllo. Tuttavia, nei casi in cui vi siano indizi di infrazione di ambiti giuridici diversi da quelli oggetto dei controlli, si deve trasmettere la segnalazione alle autorità e alle istanze competenti.

Legge sui lavoratori distaccati

Nella maggior parte dei casi, conformemente alla LDist, l'autorità cantonale di controllo si trova nello stesso ufficio dell'organo di controllo del lavoro nero. In molti casi sono addirittura le stesse persone ad effettuare i due tipi di controllo. Nel caso in cui un ispettore competente esclusivamente per il lavoro nero constata un'infrazione delle condizioni lavorative e salariali minime, è tenuto a comunicarlo al collega responsabile. È chiaro che già oggi avviene uno scambio tra le due autorità, la differenza è che ora viene sancito nella legge.

Nell'ambito dei contratti collettivi di obbligatorietà generale le commissioni paritetiche controllano le disposizioni lavorative e salariali dei lavoratori distaccati. In caso di infrazioni manifeste, anch'esse devono essere autorizzate a effettuare segnalazioni.

Legge sul lavoro

L'organo di controllo ha il diritto di accedere alle aziende e ai posti di lavoro durante l'orario di lavoro e di consultare i documenti necessari. Infrazioni della durata del lavoro e del riposo o delle norme di sicurezza sul lavoro sono dunque riconoscibili anche per gli ispettori del lavoro nero.

Diritto cantonale di assistenza sociale

Considerata la vicinanza tematica del diritto delle assicurazioni sociali e di assistenza sociale, è possibile che gli organi di controllo del lavoro nero si imbattano anche in un caso di abuso dell'assistenza sociale cioè di percezione indebita di prestazioni dell'assistenza sociale.

Legge federale sull'imposta federale diretta e legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni

Nel diritto fiscale l'oggetto dei controlli si limita al diritto delle imposte alla fonte, per cui riguarda sostanzialmente solo gli stranieri. Nel caso degli indipendenti è però possibile, in certe circostanze, constatare infrazioni dell'obbligo fiscale che esulano dal diritto delle imposte alla fonte.

Contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale

In molti casi gli ispettori conoscono già i contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale, dal momento che sono importanti anche nel settore dei lavoratori distaccati. I salari che risultano ad esempio palesemente troppo bassi secondo un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale devono poter essere segnalati all'istanza competente.

È bene sottolineare ancora una volta che questo ampliamento dell'articolo 9 capoverso 4 LLN non comporta un'estensione dell'oggetto dei controlli. Viene semplicemente previsto per gli organi di controllo l'obbligo di comunicare alle autorità competenti eventuali indizi di infrazioni di ambiti giuridici che esulano dall'oggetto dei controlli.

Gli organi di controllo, che già oggi devono avere ampie conoscenze, non devono essere istruiti appositamente per queste nuove possibilità. Si prevede, come nel caso del diritto sull'IVA, di elaborare una nota informativa sulle infrazioni principali e più facilmente riconoscibili che gli organi di controllo potrebbero riscontrare. Il testo verrebbe scritto in collaborazione con le autorità e istanze competenti.

2.5 Art. 10

L'obbligo per le autorità amministrative e giudiziarie di comunicare decisioni e sentenze, già previsto nell'attuale articolo 10 LLN, viene esteso agli organi cantonali di controllo nei casi in cui l'organo cantonale di controllo ha partecipato all'accertamento dei fatti. Finora esso riguardava solo le autorità competenti secondo l'articolo 13 LLN. Inoltre anche i ministeri pubblici devono fornire un riscontro nei casi in cui collaborano con gli organi di controllo.

2.6 Art. 11

L'articolo 11 stabilisce quali autorità e organizzazioni collaborano con l'organo cantonale di controllo. Si tratta in primo luogo della segnalazione di casi sospetti all'organo di controllo da parte delle autorità menzionate. L'obiettivo è ampliare questa cerchia alle autorità che hanno a che fare con fattispecie di lavoro nero. Alla lista si dovrebbero aggiungere le autorità dell'assistenza sociale, le guardie di confine e le autorità del controllo degli abitanti. Come per le altre autorità, le segnalazioni devono riferirsi a un settore dell'oggetto dei controlli per il quale l'organo di controllo è autorizzato a effettuare verifiche.

Considerato il concetto alla base della LLN, è necessaria un'ampia collaborazione tra le varie autorità coinvolte per permettere l'esecuzione della legge secondo la volontà del legislatore. In passato questa cooperazione non ha sempre funzionato come auspicato. Si propone dunque l'obbligo esplicito di fornire reciprocamente un riscontro alle segnalazioni ricevute.

Ciò riguarda innanzitutto le casse di compensazione, le autorità della migrazione e quelle fiscali. È importante sottolineare che queste autorità devono collaborare strettamente già oggi per garantire l'esecuzione della legge. I riscontri reciproci variano a seconda del Cantone e dell'autorità. Inoltre, gli organi di controllo hanno bisogno dei riscontri dell'autorità specializzata per poter riscuotere gli emolumenti previsti dalla legge. Gli emolumenti possono infatti essere riscossi solo dopo la constatazione di un'infrazione. L'organo di controllo di per sé non ha competenze decisionali, per cui l'autorità competente deve confermare l'infrazione, eventualmente dopo ulteriori accertamenti. Al contempo per le autorità specializzate è importante, ai fini dello svolgimento dei loro compiti, ricevere riscontri dagli organi di controllo sull'esito della procedura.

Nei casi in cui la collaborazione tra gli organi di controllo e le singole autorità specializzate funziona già oggi, la nuova regolamentazione non comporta alcun onere supplementare.

La nuova disposizione riguarda solo le autorità responsabili di un ambito giuridico che rientra nell'oggetto dei controlli.

2.7 Art. 12

Per quanto riguarda la modifica dell'articolo 12 LLN, si tratta esclusivamente di un adeguamento derivante dall'entrata in vigore della LAFam (1° gennaio 2009).

2.8 Art. 15

I rinvii contenuti nell'articolo 15 capoverso 3 LLN non sono più attuali. Vengono tuttavia già adeguati nell'ambito della revisione del diritto di prescrizione (Messaggio del Consiglio federale del 29 novembre 2013, FF 2014 211).

2.9 Art. 16

L'attuale regolamentazione dei costi prevede che i Cantoni e la Confederazione partecipino ognuno in misura del 50 per cento ai costi dell'esecuzione. Gli introiti provenienti dalle tasse e dalle sanzioni vengono conteggiati, ciò significa che anche la Confederazione trae profitto dalle entrate dei Cantoni. Per questi ultimi il conteggio con la Confederazione comporta ogni anno un onere da non sottovalutare. Gli emolumenti sui controlli sono imposti dall'organo di controllo stesso, ma quest'ultimo non è sempre a conoscenza dei proventi effettivi. A maggior ragione nel caso delle multe, visto che sono incassate al di fuori della contabilità dell'organo di controllo, il che spiega anche perché l'organo stesso di controllo non ne è direttamente a conoscenza.

La regolamentazione attuale permette ai Cantoni di beneficiare solo della metà degli introiti. Considerata questa ripartizione poco uniforme delle entrate (quasi il 40% proviene da un unico Cantone) si crea uno squilibrio tra i Cantoni che applicano la legge più rigidamente e quelle che non impongono alcun emolumento.

Si propone dunque una soluzione a favore dei Cantoni che hanno introdotto un'efficace imposizione di emolumenti. I proventi di questi ultimi e delle multe resterebbero interamente in mano ai Cantoni, in compenso la Confederazione rimborserebbe i costi restanti solo in misura del 40%. In tal modo si intende incentivare un'imposizione coerente di emolumenti e una maggiore efficienza dei costi.

Rispetto alle attuali norme sul finanziamento, la Confederazione pagherebbe all'incirca 300 000 franchi in meno ai Cantoni. I mezzi risparmiati potrebbero servire per cofinanziare un maggior numero di ispettori nei Cantoni che lo desiderano. L'obiettivo della Confederazione non è infatti quello di ridurre la propria partecipazione finanziaria alla lotta contro il lavoro nero.

Inoltre, il concetto di *spese dei controlli* dovrebbe essere sostituito da quello di *spese salariali occasionate dagli ispettori*. In tal modo si riprenderebbe anche il testo della legge sui lavoratori distaccati, che prevede anch'essa un cofinanziamento di tali spese. La SECO interpreta dunque già oggi in tal senso il concetto di *spese dei controlli*. Anche i posti cofinanziati devono restare gli stessi di oggi. Il concetto di «ispettori» include anche il personale che svolge gli eventuali lavori preliminari o successivi.

2.10 Art. 16a

L'introduzione del nuovo articolo 16a serve per sancire nella legge che il DEFR può concludere con i Cantoni accordi di prestazioni. Questi ultimi vengono stipulati ogni anno già attualmente e stabiliscono la percentuale di posti cofinanziata dalla Confederazione. In alcuni casi isolati è stato concordato anche quanti controlli devono essere effettuati.

D'ora in poi gli accordi sulle prestazioni dovranno contenere anche prescrizioni minime di natura qualitativa e quantitativa nonché direttive strategiche (p. es. quanti controlli casuali devono essere effettuati o in quali settori). L'obiettivo della SECO non è uniformare l'intera attività di controllo, ma equipararla. È importante sottolineare che occorre tener conto dei vari contesti cantonali e che i Cantoni devono mantenere un ampio margine di autodeterminazione. Le istruzioni dovranno considerare le caratteristiche del mercato del lavoro cantonale (p.es. composizione dei settori) e l'esperienza dei Cantoni.

Occorrerà inoltre attribuire alla SECO una competenza esplicita in materia di vigilanza e la facoltà d'impartire istruzioni.

L'introduzione del nuovo articolo 16a permette un allineamento con la legge sui lavoratori distaccati. Le nuove disposizioni si trovano già ora in questa forma nel diritto vigente.

2.11 Art. 18a

L'introduzione dell'articolo 18a crea la possibilità per gli organi di controllo di infliggere sanzioni, possibilità che si limita alle infrazioni dell'obbligo di iscrizione/annuncio secondo gli articoli 136 OAVS e 3a OIFo. Entrambi questi articoli prevedono per il datore di lavoro l'obbligo di iscrivere (annunciare) i nuovi lavoratori rispettivamente entro 30 e 8 giorni. A livello cronologico si tratta del primo obbligo da adempiere dopo la stipula di un contratto di lavoro e del primo obbligo che gli organi cantonali di controllo possono verificare. Ai fini della lotta contro il lavoro nero è dunque opportuno verificarne l'osservanza.

La mancata osservanza dei due obblighi di annuncio non determina automaticamente il mancato conteggio dei contributi e delle imposte dovuti. Se il datore di lavoro versa contributi e imposte nonostante il mancato annuncio, la protezione dei lavoratori è garantita comunque e gli obblighi fiscali e contributivi sono adempiuti. In linea di massima il versamento di contributi e imposte non dipende dall'obbligo legale di *annuncio*. L'obbligo di *annuncio* preliminare aumenta tuttavia la probabilità che i contributi dovuti vengano effettivamente conteggiati. Per quanto riguarda il diritto in materia di AVS, gli organi cantonali di controllo devono dunque poter infliggere direttamente una multa ai datori di lavoro che non hanno annunciato nuovi lavoratori entro il termine previsto dalla LNN. Per quanto riguarda il diritto in materia di imposte alla fonte, la facoltà di infliggere sanzioni deve essere conferita alle competenti autorità fiscali cantonali, perché un'infrazione dell'obbligo di annuncio secondo l'articolo 3a OIFo richiede l'esame e l'eventuale applicazione di altre conseguenze amministrative e penali.

Nel settore del diritto delle assicurazioni sociali le casse di compensazione cantonali e professionali offrono ai datori di lavoro la possibilità di effettuare online l'annuncio di nuovi lavoratori e la comunicazione relativa al conteggio salariale annuo. L'onere per il datore di lavoro resta dunque ragionevole.

Dal momento che nella maggior parte dei casi l'adempimento dell'obbligo avviene sul posto, durante il controllo negli uffici, oppure viene verificato a posteriori con l'invio dell'attestato di assicurazione e con la conseguente valutazione dell'organo di controllo, può risultare utile

attribuire all'autorità cantonale competente la possibilità di perseguire penalmente tali infrazioni inerenti al diritto in materia di AVS. L'attribuzione di questa competenza all'organo di controllo è stata auspicata.

In caso di attuazione, la SECO elaborerebbe insieme ai partner coinvolti un'apposita direttiva sulle modalità del sanzionamento. Andrebbe considerato il fatto che ignorare l'obbligo di annuncio non determina ancora alcun danno diretto alla cassa di compensazione o all'ufficio fiscale.

3 Adeguamenti nel diritto delle assicurazioni sociali

3.1 Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti

L'articolo 87 LAVS contiene fattispecie penali punite come reati. Secondo l'attuale articolo 87 secondo comma LAVS, sottrarsi all'obbligo di pagare i contributi è un reato punibile penalmente. Secondo questa disposizione, è perseguibile penalmente chiunque, mediante indicazioni inesatte o incomplete o in qualsiasi altro modo, si sottrae, in tutto o in parte, all'obbligo di pagare i contributi. Ciò presuppone un inganno intenzionale. La semplice omissione non costituisce un'infrazione del secondo comma. I datori di lavoro affiliati a una cassa di compensazione AVS e che effettuano il conteggio per un lavoratore nascondendo l'esistenza di un secondo lavoratore o fornendo per quest'ultimo indicazioni false o incomplete sono perseguibili penalmente. Coloro invece che non sono proprio affiliati a una cassa di compensazione non compiono un inganno intenzionale, bensì un'omissione, per cui non sono perseguibili in base al secondo comma. Per colmare questa lacuna, in un nuovo comma sono stati introdotti ulteriori elementi costitutivi dell'infrazione.

Per l'adempimento di questa nuova fattispecie penale si presume una doppia violazione dell'obbligo da parte del datore di lavoro, che deve essere riscontrabile alla scadenza del termine di conteggio. La disposizione si applica ai datori di lavoro che non aderiscono alla cassa di compensazione competente, come prescritto dall'articolo 64 capoverso 5 LAVS. Tuttavia, poiché un annuncio tardivo di per sé non è ancora passibile di multa, è necessario che il datore di lavoro non conteggi i salari nei 30 giorni successivi al termine del periodo di conteggio (art. 36 LAVS). In tal modo è palese che intende sottrarsi all'obbligo di contribuzione. Con questi presupposti si intende garantire che in futuro si possano sanzionare penalmente eventuali violazioni gravi.

3.2 Legge federale sugli assegni familiari

Nel testo francese, la frase introduttiva dell'articolo 25 LAFam è incompleta. Rispetto ai testi tedesco e italiano, nei quali figurano, rispettivamente, le espressioni «sinngemäss» e «per analogia», in quello francese manca l'espressione «par analogie», che caratterizza l'applicabilità della legislazione sull'AVS. La presente modifica corregge questa omissione.

L'articolo 23 LAFam dichiara applicabili le disposizioni penali di cui agli articoli 87–91 LAVS. Le fattispecie penali di cui all'articolo 87 LAVS vengono completate con un nuovo comma. La realizzazione della nuova fattispecie penale presuppone la presenza di una doppia violazione degli obblighi del datore di lavoro alla scadenza del termine di conteggio per i salari soggetti all'obbligo contributivo. Innanzitutto, la disposizione si applica ai datori di lavoro che omettono di affidarsi alla cassa di compensazione competente. Inoltre, dato che la semplice affiliazione tardiva non è punibile, occorre che il datore di lavoro non abbia conteggiato i contributi salariali entro 30 giorni dalla scadenza del periodo di conteggio. Così

facendo, egli palesa infatti l'intenzione di sottrarsi all'obbligo contributivo e commette una grave violazione dei suoi obblighi.

Per quanto riguarda l'ampia regolamentazione relativa alla riscossione dei contributi, attualmente la LAFam fa riferimento unicamente all'ammontare del tasso degli interessi di mora e degli interessi remunerativi (art. 25 lett. e). Dato però che di regola i contributi alla CAF sono riscossi insieme a quelli dovuti all'AVS, all'AI, alle IPG e all'AD, appare opportuno che la LAFam, analogamente alla LAI (art. 3 cpv. 2) e alla LIPG (art. 27 cpv. 3), rinvii a tutte le disposizioni della legislazione sull'AVS concernenti la riduzione e il condono dei contributi nonché la riscossione dei contributi (art. 11 e 14–16 LAVS). A tal fine vengono introdotte le nuove lettere e^{bis} ed e^{ter}.

Se nella LAFam non fosse aggiunto il rinvio all'articolo 14 LAVS, vi sarebbe soltanto un riferimento a catena, dall'articolo 23 LAFam all'articolo 87 LAVS e da quest'ultimo all'articolo 14 LAVS, che difficilmente soddisferebbe i requisiti in materia di precisione della regolamentazione, ossia il precetto secondo cui la legge deve essere formulata in modo tanto preciso da permettere al cittadino di conformarvisi e di valutare le conseguenze di un determinato comportamento con un grado di certezza conforme alle circostanze.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

Le modifiche previste non determinano ripercussioni finanziarie per la Confederazione. L'esecuzione della LLN, in particolare lo svolgimento di controlli, è affidata ai Cantoni. L'adeguamento del finanziamento dell'esecuzione comporta la liberazione di alcuni fondi che confluiranno però immediatamente e su richiesta dei singoli Cantoni nel cofinanziamento di nuovi posti per ispettori cantonali in modo da rafforzare la lotta al lavoro nero laddove necessario.

4.1.2 Ripercussioni a livello di personale

Le modifiche della LLN non hanno ripercussioni sull'effettivo del personale. Il rafforzamento della funzione di vigilanza e la possibilità di emanare direttive consolidano la posizione della SECO, ma non dovrebbero comportare oneri supplementari per le risorse esistenti. Va osservato che già oggi avviene un intenso scambio tra le autorità e le istanze coinvolte, per cui non si prevedono ripercussioni a livello di personale.

4.1.3 Altre ripercussioni

L'avamprogetto non comporta altre ripercussioni particolari.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Con il nuovo modello di finanziamento i Cantoni devono sostenere costi più elevati perché il contributo della Confederazione è inferiore. Questo onere supplementare deve essere compensato da un'imposizione più rigorosa di multe ed emolumenti per i controlli. Per alcuni Cantoni che adottano già questo sistema il nuovo modello di finanziamento produce addirittura uno sgravio. L'obiettivo della SECO è controbilanciare l'aumento dei costi a carico dei Cantoni con una migliore imposizione di multe ed emolumenti a partire dall'entrata in vigore delle modifiche e fare in modo che nessun Cantone incorra in perdite finanziarie.

4.3 Ripercussioni per l'economia

Non si prevedono ripercussioni di rilievo per l'economia nazionale. Il previsto aumento dei posti cofinanziati nei Cantoni dovrebbe determinare nel complesso un aumento dei controlli. L'onere che un controllo comporta per un'impresa o una persona controllata è tuttavia moderato se l'organo cantonale di controllo non riscontra violazioni.

Le modifiche della LLN dovrebbero migliorare la lotta contro il lavoro nero e ridurre il numero di casi. Ciò implica anche che le persone, fisiche o giuridiche, che assumono un impiego eludendo gli obblighi previsti dalla legge vengano sanzionati per la violazione dell'obbligo. Ciò avviene grazie alla facoltà degli organi di controllo di infliggere sanzioni e di imporre emolumenti per i controlli (che di fatto possono essere percepiti dagli interessati come una multa).

Va notato che le ripercussioni negative del lavoro nero sono di gran lunga superiori all'onere che la maggiore attività di controllo da parte dei Cantoni comporta per gli operatori economici.

Complessivamente le modifiche della LLN proposte sono modeste. In primo luogo sono finalizzate a rafforzare l'esecuzione della lotta contro il lavoro nero. Per le imprese controllate va messo in conto un esiguo onere amministrativo supplementare, soprattutto dal momento che gran parte dei controlli è effettuata sulla base di sospetti già esistenti e che, di conseguenza, le imprese controllate sono per lo più imprese che non hanno rispettato i propri obblighi.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

L'avamprogetto si basa sull'articolo 110 capoverso 1 lettere a, b e d Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sulla salute dei lavoratori, sui rapporti tra i datori di lavoro e i lavoratori nonché sul conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro.

5.2 Forma dell'atto

Il progetto modifica leggi in vigore; conformemente all'articolo 164 Cost. deve pertanto essere emanato sotto forma di legge.

Elenco delle abbreviazioni

Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera, RS 101
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
LAFam	Legge federale sugli assegni familiari
LAVS	Legge sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, RS 831.10
LDist	Legge federale concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro, RS 823.20
LLN	Legge concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero, RS 822.41
LStr	Legge federale sugli stranieri, RS 142.20
OAVS	Ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, RS 831.101
OIFo	Ordinanza del DFF sull'imposta alla fonte nel quadro dell'imposta federale diretta, RS 642.118.2
OLN	Ordinanza concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero, RS 822.411
PNL	Prodotto nazionale lordo
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali