

Questo testo è una versione provvisoria. Fa stato unicamente la versione pubblicata nel Foglio federale

15.xxx

Messaggio relativo alla modifica della legge contro il lavoro nero

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale contro il lavoro nero.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Gli strumenti introdotti nel 2008 con la legge del 17 giugno 2005 contro il lavoro nero sono risultati sostanzialmente validi. Al fine di contrastare in modo più efficace il lavoro nero, possono però essere ancora migliorati. Per questo motivo si propone l'adeguamento di alcune misure specifiche.

Situazione iniziale

La legge contro il lavoro nero è entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Essendo una legge intersettoriale, prevede come elemento centrale l'impiego di organi di controllo che verificano l'osservanza degli obblighi di annuncio e di autorizzazione conformemente al diritto in materia di assicurazioni sociali, stranieri e imposte alla fonte. Dal momento che questi organi non dispongono di poteri decisionali, è sempre necessaria una grande collaborazione con le autorità responsabili del settore giuridico corrispondente (p. es. con le casse di compensazione o gli uffici della migrazione). La procedura di conteggio semplificata per il versamento delle imposte e dei contributi alle assicurazioni sociali, introdotta con la legge, viene ampiamente sfruttata, ma permane anche un forte rischio di abusi.

La legge contro il lavoro nero è stata valutata in base a un mandato legale. Sulla scorta dei risultati della valutazione, delle esperienze dei Cantoni nell'esecuzione della legge e delle proprie esperienze, il Consiglio federale ha elaborato un rapporto che presenta alcune proposte per il futuro. Il presente messaggio è il risultato dei lavori intrapresi in base al mandato legale.

Contenuto del progetto

Il progetto si riallaccia all'orientamento della legge e propone vari adeguamenti delle normative in vigore. La procedura di conteggio semplificata dovrebbe essere limitata alle assunzioni nelle economie domestiche, perché spesso viene utilizzata per conseguire risparmi fiscali, e non era questo l'effetto auspicato. Gli organi di controllo dovrebbero poter usare meglio il loro punto forte, in particolare il loro legame con le autorità specializzate e poter notificare alle autorità e istanze competenti eventuali infrazioni che esulano dall'oggetto dei controlli. Al tempo stesso anch'essi dovrebbero ricevere più informazioni sul lavoro nero. Il riscontro previsto già oggi da parte delle varie autorità dovrebbe essere ampliato. Per consentire una prassi unitaria in tutta la Svizzera dovrebbero essere rafforzate anche le competenze della Segreteria di Stato dell'economia in materia di vigilanza. Come nuovo orientamento aggiuntivo, si intende conferire agli organi di controllo la competenza di infliggere autonomamente una sanzione in caso di infrazioni all'obbligo di notifica di una nuova azienda all'assicurazione contro gli infortuni o di infrazioni all'obbligo di annotazione secondo l'articolo 93 della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni.

Messaggio

1 Puntii 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 già allora 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 è servito da base per il disegno di una nuova legge, la legge contro il lavoro nero (LLN).

Il messaggio del 16 gennaio 2002¹ concernente la legge federale contro il lavoro nero recitava:

«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 incentivazione (agevolazioni nel conteggio delle assicurazioni sociali), associati a una compagna 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. Nel messaggio l'obiettivo della legge era stato formulato come segue (pag. 3249):

«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:

- agevolazioni amministrative nelle assicurazioni sociali,
- ampliamento delle competenze degli organi cantonali di controllo;
- messa in rete dei dati amministrativi e obbligo di comunicazione dei risultati dei controlli eseguiti presso i datori di lavoro;
- inasprimento delle sanzioni.

¹ FF 2002 3243, in particolare pag. 3244

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 è stato previsto che i Cantoni debbano designare un organo di controllo, che nella maggior parte dei casi è annesso al Cantone stesso, con 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 ha introdotto alcun nuovo obbligo per le imprese. 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 LLN (2011–2012)

Nella legge stessa venne stabilito che le nuove misure introdotte dovevano essere valutate e che il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR, all'epoca ancora Dipartimento federale dell'economia, DFE) doveva presentare un rapporto al Consiglio federale al più tardi cinque anni dopo l'entrata in vigore della legge e sottoporgli 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 coinvolte. Come si evince dalla valutazione, le misure della LLN sarebbero promettenti, ma avrebbero contribuito in maniera piuttosto modesta ad arginare il lavoro nero. La legge lascerebbe infatti un ampio margine d'interpretazione su alcune questioni fondamentali, comportando 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 sarebbero 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, varierebbe a seconda dei Cantoni e degli ambiti giuridici.

I valutatori hanno individuato essenzialmente le cause seguenti:

Semplificazione amministrativa

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

Collaborazione tra le autorità

In tema di lavoro nero le autorità coinvolte (p. es. casse 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. Occorrerebbe 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, che è stato presentato al Consiglio federale il 19 dicembre 2012². Il testo riassume quanto emerso dalla valutazione e prevedeva vari incarichi per la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e per gli altri uffici coinvolti con cui si intende rafforzare la lotta contro il lavoro nero.

Nel rapporto sono state commissionate verifiche in diversi ambiti ed è stata proposta l'elaborazione di un progetto di revisione della legge o dell'ordinanza qualora necessario in base ai risultati delle indagini. Gli ambiti da verificare possono essere riassunti come segue:

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

È stata proposta anche l'elaborazione di due direttive – l'una sull'oggetto dei controlli, l'altra sulla collaborazione – e di testi formativi per i Cantoni. Le prime sono state inviate ai Cantoni all'inizio del 2014, mentre i secondi sono stati ultimati alla fine di gennaio 2015.

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

² Il rapporto non è stato pubblicato.

1.2 La normativa proposta

I vari incarichi e mandati di verifica 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 competenti e il sostegno degli organi cantonali di controllo.

Nell'ambito della verifica si è data priorità al miglioramento dell'esecuzione, in particolare alla collaborazione tra gli organi di controllo e le autorità specializzate. Gli strumenti sanciti attualmente nella LLN e il suo approccio alla lotta contro il lavoro nero devono essere rafforzati, visto che la legge si è dimostrata valida. Il suo orientamento di base non dovrebbe dunque essere modificato. Il ruolo della Confederazione deve essere rafforzato solo moderatamente, in particolare con la messa a disposizione di 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.

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 dovessero 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 di conseguire risparmi fiscali, e non era questo l'effetto auspicato. 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 imposta sul valore aggiunto. Gli organi di controllo LLN comunicano alle autorità competenti gli indizi d'infrazione alla legge del 12 giugno 2009 sull'IVA³ constatati in occasione di un controllo relativo degli obblighi previsti. Questa regolamentazione dovrebbe essere ora estesa ad altri settori.

³ RS 641.20

La LNN conferisce inoltre ai Cantoni la possibilità di affidare l'esecuzione della legge dell'8 ottobre 1999 sui lavoratori distaccati⁴ e della LLN alla stessa autorità e di delegare i controlli alle commissioni paritetiche. Anche queste commissioni dovranno dunque 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, che possono disporre di indizi di lavoro nero.

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 dunque sfruttato nel miglior modo possibile e la cerchia delle autorità «di supporto» deve essere ampliata includendo le autorità di assistenza sociale, l'ufficio di controllo degli abitanti e il Corpo delle guardie di confine.

1.2.4 Obbligo reciproco di fornire un riscontro

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 per riscuotere i relativi emolumenti. Viceversa, per le autorità specializzate è importante ricevere un riscontro da parte degli organi di controllo sull'esito delle procedure, al fine di ottimizzare la collaborazione. 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.

Il disegno di legge prevede che l'obbligo reciproco di fornire un riscontro sia limitato agli organi cantonali di controllo e alle autorità responsabili materialmente di una parte dei controlli conformemente all'articolo 6 LLN (p.es. le casse di compensazione o gli uffici della migrazione). Per quanto concerne i contenuti, i riscontri devono tener conto delle competenze delle autorità specializzate.

Gli ambiti giuridici secondo l'articolo 12 capoverso 6 LLN non sono toccati dall'obbligo di riscontro, dato che non riguardano direttamente la lotta contro il lavoro nero. Ad esempio l'autorità di assistenza sociale non deve notificare all'organo di controllo le misure che ha adottato nello specifico in un caso segnalatole da quest'ultimo, perché l'oggetto dei controlli secondo l'articolo 6 LLN non comprende l'assistenza sociale.

Anche le autorità amministrative e giudiziarie devono essere tenute a comunicare all'organo di controllo le decisioni e le sentenze passate in giudicato. Attualmente esse limitano questa comunicazione alle autorità competenti per le sanzioni secondo l'articolo 13 LLN. L'obbligo di fornire riscontri manca pure nei casi in cui l'organo di controllo collabora direttamente con il Ministero pubblico.

⁴ RS 823.20

1.2.5 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 il rischio effettivo nei vari Cantoni è limitata.

Ciò si deve anche al fatto che la LLN e l'ordinanza del 6 settembre 2006⁵ contro il lavoro nero 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 vigilanza 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 fa sì tuttavia che il margine di manovra per gestire l'attività di controllo mediante la stipula di accordi di prestazioni sia molto limitato. Ciò significa che la SECO non può esercitare pressoché alcun influsso sull'attività di controllo dei Cantoni.

Occorre dunque creare una base legale per la conclusione di accordi di prestazioni e introdurre nella LLN una competenza esplicita in materia di vigilanza e di emanazione di istruzioni.

1.2.6 Sanzionamento delle infrazioni agli obblighi di annuncio e di annotazione

In generale le autorità specializzate impongono gli obblighi rientranti nell'oggetto dei controlli. Vi sono alcune eccezioni per quanto riguarda l'obbligo di annuncio secondo l'articolo 3a dell'ordinanza del 19 ottobre 1993⁶ sull'imposta alla fonte (OIFo). Le autorità fiscali verificano al momento della presentazione del conteggio salariale se il salario dei lavoratori interessati è stato effettivamente conteggiato. Il potenziale di prevenzione di questo obbligo non viene però sfruttato. Attualmente, inoltre, il diritto in materia di imposte federali dirette non prevede sanzioni immediate in caso di violazione dell'obbligo di annuncio di cui all'articolo 3a OIFo. Poiché secondo il DEFR questo obbligo svolge un ruolo importante per prevenire violazioni degli obblighi di conteggio nell'ambito delle imposte alla fonte, la sua attuazione andrebbe migliorata. Per tali ragioni, la violazione dell'articolo 3a OIFo deve essere passibile di pena.

Poiché una violazione dell'obbligo di annuncio di cui all'articolo 3a 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 di queste infrazioni 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 alla fonte viene affidato dunque alle autorità fiscali competenti in materia.

Il secondo aspetto dell'articolo concerne la notifica dell'apertura di una nuova azienda all'assicurazione contro gli infortuni entro 14 giorni secondo l'articolo 59 della legge

⁵ RS 822.411

⁶ RS 642.118.2

federale del 20 marzo 1981⁷ sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF). Diversamente dall'obbligo di annuncio secondo l'OIFO, quest'obbligo riguarda unicamente le aziende, perché la LAINF non prevede la notifica di singoli lavoratori.

Il terzo aspetto si riferisce all'obbligo di annotazione previsto dall'articolo 93 capoverso I LAINF. Ogni datore di lavoro deve procedere regolarmente ad annotazioni da cui risultino, per ogni assicurato, dati esatti circa il genere d'occupazione, il salario, il numero e le date dei giorni lavorativi.

Gli organi cantonali di controllo possono riscontrare autonomamente questo genere di infrazioni, per cui la competenza di infliggere sanzioni deve essere attribuita direttamente a loro.

1.2.7 Altri adeguamenti

Oltre agli adeguamenti sopra indicati, altri articoli della LLN subiscono delle modifiche, che non incidono però sulla prassi. Si tratta di adeguamenti legati al cambiamento delle basi legali (art. 3 e 12) e di un adeguamento del testo nella disposizione sul finanziamento (art. 16) che, d'intesa con i Cantoni, corrisponde alla prassi dall'entrata in vigore della legge.

Con la modifica della legge federale del 20 dicembre 1946⁸ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) si colma una lacuna nelle disposizioni penali, mentre con l'adeguamento della legge del 24 marzo 2006⁹ sugli assegni familiari si aggiunge un rinvio.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Nel complesso gli adeguamenti di legge proposti seguono i principi della normativa attualmente in vigore: gli organi di controllo restano in primo luogo un organismo che verifica l'osservanza delle disposizioni in vari ambiti giuridici (diritto delle assicurazioni sociali, degli stranieri e delle imposte alla fonte). Per l'esecuzione è necessaria una notevole collaborazione con le varie autorità e istanze coinvolte. Per favorire la trasmissione di informazioni e per sfruttare meglio le sinergie, le possibilità di collaborazione devono essere estese anche ai settori che esulano dalla lotta contro il lavoro nero. La proposta è sensata, perché gli organismi preposti alla lotta contro il lavoro nero possono rilevare anche altre infrazioni durante i loro controlli e, viceversa, anche altre autorità, in aggiunta a quelle menzionate nella LLN in vigore, possono rilevare indizi di lavoro nero.

Ora gli organi di controllo potranno anche infliggere autonomamente le multe. Questa possibilità resta tuttavia molto limitata e riguarda solo l'obbligo di notifica di una nuova azienda all'assicurazione contro gli infortuni e l'obbligo di annotazione conformemente all'articolo 93 LAINF. Le infrazioni a questi obblighi possono essere riscontrate dall'organo di controllo per lo più autonomamente, per cui risulta sensato affidare direttamente a loro anche la competenza in materia di sanzioni.

⁷ RS 832.20

⁸ RS 831.10

⁹ RS 836.2

Per fare in modo che gli organi di controllo possano assolvere meglio la loro funzione di istanza centrale nella lotta contro il lavoro nero, nei casi in cui abbiano contribuito alla rilevazione di un'infrazione, i riscontri dovrebbero essere forniti più spesso e in modo migliore. La LLN può essere interpretata in questo senso già oggi, ma considerati i diversi obiettivi delle autorità d'esecuzione, che a loro volta si riallacciano ad altre disposizioni giuridiche, a scanso di equivoci è opportuno esplicitarlo nella LLN.

Le competenze della SECO devono essere estese per fare in modo che, laddove necessario, essa abbia maggiori possibilità per intervenire a livello esecutivo. I Cantoni hanno sviluppato le proprie strutture e conoscono meglio di tutti il rispettivo mercato del lavoro, pertanto devono continuare ad avere un margine di manovra il più ampio possibile. Qualora risultino necessarie determinate uniformazioni per raggiungere gli obiettivi della legge, ciò dovrebbe avvenire, se non è possibile altrimenti, con l'emanazione di un'istruzione.

Risultati della consultazione

Sono stati invitati alla procedura di consultazione i Cantoni, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello dei Comuni, delle Città e delle Regioni di montagna attive a livello nazionale, le associazioni svizzere dell'economia e altre cerchie interessate. Vi hanno preso parte tutti i Cantoni, sei partiti politici e 24 organizzazioni interessate. Nel complesso sono pervenuti 56 pareri.

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione che si sono espressi sul progetto nel suo complesso (28) è sostanzialmente favorevole, mentre una minoranza (6) lo rifiuta o per lo meno lo critica. Di fatto però tutti i partecipanti alla consultazione concordano sulla necessità di contrastare con fermezza il lavoro nero, considerati i gravi danni che provoca.

Delle misure proposte nel progetto, solo una è stata contestata dai partecipanti alla consultazione, vale a dire l'articolo 16a (istruzioni negli accordi di prestazioni e facoltà della SECO d'impartire istruzioni).

Per quanto riguarda l'articolo 16a, la maggior parte dei partecipanti che si sono espressi sulle proposte, si è dichiarata d'accordo. Per quanto riguarda le istruzioni negli accordi di prestazioni, sono pervenuti 14 pareri favorevoli e 11 contrari. Gli oppositori temono soprattutto una perdita di autonomia, mentre i fautori si dichiarano favorevoli a un'armonizzazione dell'esecuzione. Per quanto riguarda la facoltà d'impartire istruzioni, sono pervenuti 11 pareri a favore e 7 contrari. Secondo gli oppositori l'adeguamento porta a una non auspicata centralizzazione, mentre i sostenitori appoggiano l'idea di un'esecuzione più uniforme.

L'articolo 18a prevedeva originariamente il sanzionamento delle infrazioni all'obbligo di annuncio di nuovi lavoratori alle casse di compensazione. Dal momento che anche il Consiglio nazionale, dopo il Consiglio degli Stati, ha accolto in data 8 dicembre 2015 la mozione Niederberger (14.3728), questo obbligo decade. La possibilità di infliggere sanzioni in questo ambito non viene dunque inserita nella revisione.

Le disposizioni sanzionatorie riguardanti la LAINF sono state introdotte nel progetto solo in seguito alla consultazione.

Gli altri adeguamenti integrati nel messaggio incontrano ampio consenso. Per maggiori informazioni sui risultati della consultazione si rinvia al rapporto sui risultati della consultazione¹⁰.

1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze

L'effetto che la LLN ha prodotto dalla sua entrata in vigore non è misurabile in cifre. Il rapporto annuale della SECO indica il numero dei controlli che hanno fatto emergere dei casi sospetti e che sono stati trasmessi alle autorità competenti. Non è dato sapere quali sarebbero le entrate corrispondenti a tali cifre per quanto riguarda il diritto delle assicurazioni sociali e delle imposte alla fonte. A ciò si aggiunge il fatto che lo svolgimento di controlli determina anche un effetto preventivo, neanche esso quantificabile.

Attualmente la Confederazione spende ogni anno circa 4,3 milioni di franchi per la lotta contro il lavoro nero. Le modifiche di legge proposte non determinano variazioni rispetto a questo importo.

Secondo le ultime stime l'economia sommersa (che include anche il lavoro nero ai sensi della LLN) rappresenta circa il 6,9 per cento del PNL. Le perdite per le assicurazioni sociali e le autorità fiscali potrebbero ammontare a diverse centinaia di milioni di franchi.

A titolo di confronto ricordiamo che nel 2014 la Confederazione ha finanziato il controllo delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone per un totale di circa 5,8 milioni di franchi e destinato altri 6,2 milioni circa alle Commissioni paritetiche. L'esecuzione della LLN è pertanto molto meno costosa, sebbene gli organi di controllo verifichino sia i settori con contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale sia quelli senza.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

La lotta contro il lavoro nero è organizzata in modo molto diverso da uno Stato all'altro. Non esiste pressoché alcuna istruzione dell'UE al riguardo e nemmeno una definizione infrastatale di lavoro nero, per cui ogni Paese persegue una sua propria politica.

In Germania ad esempio il sistema è strutturato in maniera relativamente simile a quello della Svizzera: al posto degli organi di controllo sono le autorità dell'amministrazione doganale che verificano il rispetto degli obblighi fiscali e di quelli relativi al diritto delle assicurazioni sociali. In questo loro compito possono contare sull'appoggio di varie autorità degli ambiti giuridici interessati e notificano le infrazioni riscontrate alle istanze competenti. Le pene detentive possono raggiungere i tre anni e le pene pecuniarie i 300 000 euro.

Gli adeguamenti proposti, inclusa l'introduzione di una competenza sanzionatoria per gli organi di controllo, appaiono proporzionali.

¹⁰ Il rapporto sui risultati della consultazione è pubblicato all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2015 > DEFR

1.6 Attuazione

L'attuazione delle nuove disposizioni non determina modifiche sostanziali per quanto concerne le competenze degli organi cantonali di controllo. Per questi ultimi si propone, oltre alla loro funzione di istanza di controllo, anche una competenza sanzionatoria per le infrazioni dell'obbligo di notifica di una nuova azienda all'assicurazione contro gli infortuni e dell'obbligo di annotazione conformemente all'articolo 93 LAINF.

Per l'elaborazione delle istruzioni della SECO considerate necessarie è previsto anche il coinvolgimento dei Cantoni.

Nell'ambito della consultazione i Cantoni hanno espresso varie riserve sull'attuazione delle modifiche proposte. Per quanto concerne l'ampliamento delle possibilità di comunicazione in caso di presunta violazione di un contratto collettivo di obbligatorietà generale, una piccola minoranza la considera un'ingerenza nelle questioni delle parti sociali. Per quanto riguarda gli obblighi di fornire riscontri, due Cantoni temono un onere sproporzionato per la trasmissione delle informazioni. Un'altra minoranza di Cantoni è contraria al rafforzamento della posizione della SECO (istruzioni negli accordi di prestazioni e facoltà esplicita di impartire istruzioni), perché teme di perdere la propria autonomia. A questo proposito la SECO ha sempre sottolineato che le istruzioni e le direttive verrebbero elaborate d'intesa e in collaborazione con i Cantoni.

Come già menzionato al numero 1.3, la maggior parte dei partecipanti (Cantoni inclusi) è d'accordo con le modifiche proposte.

1.7 Interventi parlamentari

Il progetto 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

Art. 2 Campo d'applicazione

La procedura di conteggio semplificata non viene applicata esclusivamente dalle persone per cui era stata originariamente prevista. Si ripetono con sempre maggiore frequenza i casi in cui la procedura è stata utilizzata per ottenere un vantaggio fiscale. Ad esempio si fondano società al solo fine di eliminare una parte del salario imponibile e di beneficiare della vantaggiosa aliquota fiscale 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 nelle economie domestiche, la procedura può essere circoscritta ai gruppi di persone per i

quali era stata originariamente prevista. Il testo si basa sull'articolo 34d capoverso 2 dell'ordinanza del 31 ottobre 1947¹¹ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (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 «persone occupate nelle economie domestiche private», specificato tra l'altro nel promemoria 2.06 dell'AVS/AI12, 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 ad esempio 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.

I datori di lavoro vengono informati dalle casse di compensazione che in futuro dovranno comunicare loro se l'attività è stata svolta nell'economia domestica privata o meno (osservanza del campo d'applicazione secondo l'art. 2 LLN). Le direttive dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali sulla riscossione dei contributi (DRC) nell'AVS/AI e nelle IPG verranno adeguate di conseguenza (DRD, n. rif. 318.102.04¹³). In tal modo si garantirà che la procedura semplificata non venga più applicata per le persone non autorizzate.

Art. 3 cpv. 1

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

Art. 7 cpv. 1 lett. a

L'espressione «posto di lavoro» è sostituita da «luogo di lavoro». In questo modo s'intende esplicitare che gli organi di controllo possono effettuare controlli anche nelle economie domestiche. Questa modifica non riguarda il testo francese.

Art. 9 Verballi

Cpv. 1 e 2

I capoversi 1 e 2 corrispondono al diritto vigente. Dal momento che vengono modificate parte sostanziali dell'articolo, l'articolo figura interamente, compresa la rubrica, nella nuova versione.

Cpv. 3

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

¹¹ **RS 831.101**

¹² Il promemoria 2.06 può essere scaricato gratuitamente presso le casse di compensazione all'indirizzo www.ahv-iv.ch > Opuscoli e moduli > Opuscoli informativi > Contributi AVS/AI/IPG/AD

¹³ Le direttive possono essere scaricate gratuitamente dal sito dell'UFAS: www.ufas.admin.ch > Indicazioni pratiche > Esecuzione > AVS > Basi AVS > Direttive contributi.

generale delle *persone incaricate dei controlli*, è lecito supporre che si tratti di una svista del legislatore da correggere nel corso della revisione.

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 devono però poter stabilire che i verbali vengano trasmessi senza l'intermediazione dell'ufficio del lavoro.

L'introduzione della limitazione «su richiesta» alle lettere b e c voluta dai Cantoni dovrebbe ridurre l'onere degli organi di controllo.

Cpv. 4

Dal momento che le copie vengono rilasciate solo su richiesta, le persone interessate devono essere informate in merito al loro diritto di ricevere una copia. Se non ne fanno richiesta, gli organi di controllo non devono essere costretti a rilasciare una copia.

Art. 10

L'obbligo per le autorità di comunicare le decisioni e le sentenze è già previsto attualmente dall'articolo 10 LLN. Fra i destinatari devono essere inclusi anche gli organi di controllo qualora questi ultimi abbiano partecipato all'accertamento dei fatti. Finora esso riguardava solo l'autorità cantonale competente secondo l'articolo 13 LLN.

Art. 11 cpv. 1 e 3

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, il Corpo delle 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 sulle 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 specializzate 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.

Art. 12 cpv. 2 lett. a e 4 lett. a, cpv. 6 e 7

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

Cpv. 6

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 LLN, che ne descrive l'oggetto e stabilisce che cosa gli organi cantonali di controllo possono verificare con le competenze a loro disposizione, vale a dire l'osservanza degli obblighi previsti dal diritto in materia di assicurazioni sociali, stranieri e imposte alla fonte. Gli indizi d'infrazione alla legge sull'IVA devono emergere nell'ambito di questi controlli, 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, deve 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 alla legge sull'IVA. Il numero delle segnalazioni effettivamente compiute potrebbe essere ancora maggiore.

Questa possibilità di trasmissione delle informazioni dovrebbe essere ora estesa ad altri ambiti in modo da agevolare la corretta esecuzione del diritto determinante. A livello sistematico la normativa rientra nell'articolo 12, che sancisce già oggi gli obblighi di comunicazione. L'estensione delle possibilità di trasmissione delle informazioni concerne i seguenti settori.

Legge sui lavoratori distaccati

Nella maggior parte dei casi l'autorità cantonale di controllo ai sensi della legge sui lavoratori distaccati si trova nello stesso ufficio dell'organo di controllo del lavoro nero. Molte volte sono addirittura le stesse persone ad effettuare i due tipi di controllo. Nell'eventualità in cui un ispettore competente esclusivamente per il lavoro nero constata un'infrazione alle condizioni lavorative e salariali minime dei lavoratori distaccati, 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 obbligatorio generale le commissioni paritetiche controllano le disposizioni lavorative e salariali dei lavoratori distaccati.

Legge del 13 marzo 1964 sul lavoro¹⁴

¹⁴ RS 822.11

L'organo di controllo ha il diritto di accedere alle aziende e ad altri luoghi di lavoro durante l'orario di lavoro e di consultare i documenti necessari. Infrazioni alla durata del lavoro e del riposo o alle norme di sicurezza sul lavoro possono essere riscontrate anche dagli ispettori del lavoro nero.

Diritto cantonale di assistenza sociale

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

LIFD e LAID

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 dispongono già di conoscenze generali sui 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'organo competente.

È bene sottolineare che la modifica dell'articolo 12 non comporta un'estensione dell'oggetto dei controlli e che gli organi di controllo non dispongono dunque di maggiori competenze.

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 essi potrebbero riscontrare. Il testo verrebbe scritto in collaborazione con le autorità e gli organi competenti.

Cpv. 7

In seguito alla nuova strutturazione dell'articolo 9 capoverso 4 che diventa il capoverso 6 dell'articolo 12 viene creato anche un nuovo capoverso 7, in cui si stabilisce che spetta all'autorità o all'organo competente nei settori menzionati nel capoverso 6 svolgere un'inchiesta e prendere una decisione.

Art. 16 cpv. 2 e 3 primo periodo

Nel capoverso 2 l'espressione «spese dei controlli» viene sostituita da «spese salariali occasionate dagli ispettori». In tal modo si riprende il testo della legge sui lavoratori distaccati (art. 7a), che prevede anch'essa un finanziamento di una parte di tali spese. D'intesa con i Cantoni, la SECO interpreta 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.

Nel capoverso 3 viene introdotta l'abbreviazione LAINF per facilitarne la citazione. A livello materiale il capoverso 3 resta invariato.

Art. 16a

L'introduzione di questo 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 tali accordi dovranno contenere anche prescrizioni minime di natura qualitativa e quantitativa nonché direttive strategiche (p. es. numero di controlli casuali da effettuare). L'obiettivo della SECO è attuare, con i mezzi esistenti, una lotta efficiente ed efficace contro il lavoro nero. Laddove risulti necessaria un'armonizzazione per raggiungere gli obiettivi della legge, dovrà essere possibile intervenire. 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, nella quale sono già oggi disciplinate la vigilanza e la facoltà di impartire istruzioni.

Art. 18 rubrica Violazione degli obblighi di collaborazione

In seguito all'introduzione del nuovo articolo 18a l'attuale rubrica dell'articolo 18, essendo molto generale, potrebbe dare adito a equivoci e va pertanto rinominata.

Art. 18a Violazione degli obblighi di annuncio e di annotazione

Con l'introduzione dell'articolo 18a s'intende creare la possibilità per gli organi di controllo di sanzionare le infrazioni agli obblighi di annuncio secondo gli articoli 3a OIFO e 59 LAINF e all'obbligo di annotazione conformemente all'articolo 93 LAINF.

L'articolo 3a OIFO prevede che il datore di lavoro annunci entro 8 giorni i nuovi salariati che sono assoggettati all'imposta alla fonte. 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 di questo obbligo di annuncio non determina automaticamente il mancato conteggio delle imposte dovute. Se il datore di lavoro versa le imposte nonostante il mancato annuncio, gli obblighi fiscali sono adempiuti. In linea di massima il versamento delle imposte non dipende dall'obbligo legale di annuncio. L'annuncio preliminare aumenta tuttavia la probabilità che i contributi dovuti vengano effettivamente conteggiati. La facoltà di infliggere sanzioni deve essere conferita alle autorità fiscali cantonali competenti, perché un'infrazione all'obbligo di annuncio secondo l'articolo 3a OIFO richiede l'esame e l'eventuale applicazione di altre conseguenze amministrative e penali.

L'obbligo di notificare l'apertura di una nuova azienda esiste già oggi e nella prassi non è contestato. Possono tuttavia insorgere delle difficoltà nell'attuazione di questo obbligo, perché senza la prova che l'esercizio dell'attività è cominciato da più di 14

giorni la richiesta di pagare premi sostitutivi pari al doppio dell'importo non produce un effetto deterrente. Inoltre, omettendo di annunciarsi non si commette un inganno intenzionale, fattispecie che costituirebbe un presupposto per poter punire chi si sottrae all'obbligo di pagare i premi secondo l'articolo 112 capoverso 1 LAINF.

Per quanto riguarda l'obbligo di annotazione, accade di solito che in presenza di lavoro nero manchino le annotazioni corrispondenti. I datori di lavoro sono tenuti, in base alla LAINF, a procedere regolarmente ad annotazioni, dal momento che di regola nel corso dell'anno non devono dichiarare le somme salariali all'assicuratore infortuni. Ora però, se un datore di lavoro non è in grado di dimostrare immediatamente tramite annotazioni l'inizio dell'attività di un lavoratore –che è la base per l'annuncio di un nuovo lavoratore o di una nuova azienda – viola l'obbligo di annotazione di tutti i dati rilevanti e potrà essere sanzionato direttamente dall'organo di controllo.

Dal momento che nella maggior parte dei casi l'adempimento degli obblighi viene verificato direttamente sul posto, durante il controllo negli uffici, oppure a posteriori con l'invio di determinati documenti e con la conseguente valutazione dell'organo di controllo, è opportuno attribuire a quest'ultimo la possibilità di sanzionamento.

Modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti

Art. 87 Nuovo comma tra il secondo e il terzo comma

L'articolo 87 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 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. I datori di lavoro che invece 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 è stata introdotta una nuova fattispecie penale.

Per l'adempimento di questa nuova fattispecie 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. Un annuncio tardivo non è di per sé ancora passibile di multa. Per esserlo è necessario che il datore di lavoro non conteggi i salari nei 30 giorni successivi al termine del periodo di conteggio (art. 36 OAVS). 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.

Modifica della legge sugli assegni familiari

Art. 25 Frase introduttiva (concerne solo il testo francese) e lett. e^{bis} ed e^{ter}

Nel testo francese la frase introduttiva dell'articolo 25 è incompleta. Rispetto ai testi tedesco e italiano, nei quali figurano, rispettivamente, le espressioni «singemäss» 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 (cfr. commenti all'articolo 87 LAVS).

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 legge del 19 luglio 1959¹⁵ sull'assicurazione per l'invalidità (art. 3 cpv. 2) e alla legge del 25 settembre 1952¹⁶ sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità (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.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 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. La Confederazione parteciperà in futuro, come già adesso, al 50 per cento delle spese salariali degli ispettori cantonali.

3.1.2 Ripercussioni a livello di personale

La modifica della LLN non ha ripercussioni sull'effettivo del personale. Il rafforzamento della funzione di vigilanza e la possibilità di impartire istruzioni non

¹⁵ RS 831.20

¹⁶ RS 834.1

comporteranno oneri supplementari per le risorse esistenti. Va osservato che già oggi avviene un intenso scambio tra le autorità e le organizzazioni coinvolte, per cui non si prevedono ripercussioni a livello di personale.

3.1.3 Altre ripercussioni

Il progetto non comporta altre ripercussioni particolari per la Confederazione.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

La revisione non comporta costi supplementari per i Cantoni.

Il rafforzamento della collaborazione potrebbe determinare un onere supplementare per le autorità coinvolte, giustificabile dall'esecuzione più coerente della legislazione.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Non si prevedono ripercussioni di rilievo per l'economia nazionale. L'onere che un controllo comporta per un'impresa o una persona controllata è moderato se l'organo cantonale di controllo non riscontra violazioni.

La modifica della LLN dovrebbe migliorare la lotta contro il lavoro nero e ridurre il numero di casi. Ciò implica anche che chi stipula un contratto di lavoro eludendo gli obblighi previsti dalla legge verrà sanzionato per l'infrazione commessa. Ciò avviene grazie alla facoltà degli organi di controllo di infliggere sanzioni e di riscuotere emolumenti per i controlli.

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, ma efficaci. L'ampliamento delle possibilità di collaborazione consente di contrastare gli abusi, il che va oltre la semplice lotta contro il lavoro nero. In particolare aumenta la probabilità di rilevare le infrazioni alla legge sui lavoratori distaccati e ai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale e di attuare meglio l'osservanza delle condizioni lavorative e salariali. In questo modo si fornisce un sostegno alle misure collaterali alla libera circolazione delle persone.

3.4 Ripercussioni per la società

Il progetto non comporta ripercussioni particolari per la società.

3.5 Ripercussioni per l'ambiente

Il progetto non comporta ripercussioni particolari per l'ambiente.

3.6 Altre ripercussioni

Il progetto non comporta altre ripercussioni particolari.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non figura né nel messaggio del 25 gennaio 2012¹⁷ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012¹⁸ sul programma di legislatura 2011–2015. La modifica della LLN è tuttavia opportuna, perché il lavoro nero deve essere contrastato con la maggiore determinazione possibile. La valutazione e il rapporto del Consiglio federale hanno dimostrato che vi è un potenziale di miglioramento. Tale potenziale va sfruttato nel miglior modo possibile.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

La revisione non ha alcun rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto si basa sull'articolo 110 capoverso 1 lettere a, b e d della Costituzione federale (Cost.)¹⁹, 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 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le modifiche proposte non hanno alcuna ripercussione sugli impegni internazionali della Svizzera.

¹⁷ FF 2012 305

¹⁸ FF 2012 6413

¹⁹ RS 101

5.3 Forma dell'atto

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

5.4 Rispetto dei principi di sussidiarietà e di equivalenza fiscale

Per quanto riguarda l'adempimento dei compiti previsti dalla LLN, non cambia sostanzialmente nulla. I Cantoni restano competenti per l'esecuzione della legge. Gli adeguamenti proposti all'articolo 16a LLN determinano una migliore competenza della SECO in materia di vigilanza.

La Confederazione conclude già oggi con i Cantoni accordi annuali di prestazioni, che contengono determinate direttive quantitative (o sul numero di controlli da effettuare o sull'impiego di un certo numero di ispettori). La stipula di questi accordi è possibile tuttavia solo di comune intesa e per i Cantoni è facoltativa. Per la Confederazione, vincolata al preventivo approvato dal Parlamento, tali accordi forniscono sicurezza nella pianificazione.

La Confederazione deve poter intervenire con direttive e istruzioni laddove appaia necessario per raggiungere gli obiettivi della legge. È tuttavia chiaro che non si deve giungere a un'uniformazione completa dell'attività di controllo dei Cantoni, dal momento che la struttura federalistica della Svizzera consente la coesistenza di diversi approcci risolutivi.

La Confederazione e i Cantoni si dividono già oggi, in ragione del cinquanta per cento, i costi dell'esecuzione, per cui la revisione non modifica nulla in tal senso.

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

La normativa sul finanziamento esistente resta invariata. La precisazione introdotta all'articolo 16 LLN è già stata discussa con i Cantoni prima dell'entrata in vigore della LLN e da allora il finanziamento è organizzato di conseguenza.

5.6 Delega di competenze legislative

Non è prevista una delega di competenze legislative più ampia di quella già esistente.

5.7 Protezione dei dati

L'ampliamento delle disposizioni sulla collaborazione comporta la trasmissione dei dati ad altre autorità e organi. Gli organi di controllo sono già oggi legittimati, in virtù della LLN, al trattamento dei dati. L'ulteriore trasmissione delle informazioni prevista dalla legge è altresì legittimata.

Va osservato che i dati da inoltrare riguardano sempre la lotta contro il lavoro nero e servono all'organo di controllo per l'adempimento dei suoi compiti legali. I dati che

esso deve trasmettere alle autorità e organi competenti concernono casi sospetti che rientrano nella competenza delle autorità corrispondenti. Anche l'obbligo di fornire un riscontro all'organo di controllo sull'esito della procedura o sulla misura emanata è previsto dalla LLN.

Non sono invece previsti riscontri delle autorità e degli organi che, conformemente all'articolo 12 capoverso 6 LLN, sono stati informati dall'organo di controllo di un caso sospetto, perché ai sensi della legge questi casi non valgono come lavoro nero.

Nel progetto si tiene conto dei principi della protezione dei dati.