



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

Rapporto esplicativo concernente l'ordinanza sulla partecipazione ai costi dei Cantoni per i controlli concernenti l'obbligo di annunciare i posti vacanti

26 febbraio 2020

Indice

| | | |
|----------|---|----------|
| 1 | Situazione iniziale | 3 |
| 2 | Punti essenziali del progetto | 3 |
| 3 | Commento ai singoli articoli | 3 |
| 3.1 | Art. 1 Tipo di importo forfettario..... | 3 |
| 3.2 | Art. 2 Entità dell'importo forfettario | 4 |
| 3.3 | Art. 3 Rapporto e versamento dell'importo forfettario | 5 |
| 3.4 | Art. 4 Tipo e portata dei controlli | 5 |
| 3.5 | Art. 5 Collaborazione e scambio di dati tra le autorità incaricate dei controlli e altre autorità..... | 6 |
| 3.6 | Art. 6 Competenze di inchiesta delle autorità incaricate dei controlli e collaborazione dei datori di lavoro soggetti all'obbligo di annunciare i posti vacanti | 6 |
| 3.7 | Art. 7 Modifica di un altro atto normativo | 7 |
| 3.8 | Art. 8 Entrata in vigore e validità | 7 |
| 4 | Ripercussioni | 7 |
| 4.1 | Ripercussioni per la Confederazione | 7 |
| 4.2 | Ripercussioni per i Cantoni | 8 |
| 4.3 | Ripercussioni per le imprese | 8 |
| 4.4 | Ripercussioni per altri settori..... | 8 |

1 Situazione iniziale

Il 16 dicembre 2016 il Parlamento ha approvato la legge esecutiva concernente l'articolo 121a della Costituzione federale (Cost.), sancendo così l'obbligo di annunciare i posti vacanti nella legge sugli stranieri e la loro integrazione (art. 21a LStrl, RS 142.20) e prevedendo una disposizione penale applicabile in caso di violazione degli obblighi riguardanti l'annuncio dei posti vacanti (art. 117a LStrl).

L'8 dicembre 2017 il Consiglio federale ha riveduto l'ordinanza sul collocamento (OC) precisando le misure stabilite nell'articolo 21a LStrl (art. 53a–53e OC, nuovo testo conformemente alla cifra I dell'ordinanza del 23 maggio 2018, RU 2018 2285).

Con l'entrata in vigore di queste modifiche, il 1° luglio 2018 si è formalmente concluso l'iter legislativo sull'attuazione dell'articolo 121a Cost.

L'attuazione dell'obbligo di annunciare i posti vacanti è di competenza dei Cantoni che, in base alla Costituzione, sono tenuti a garantire un controllo adeguato ed efficace e a finanziarlo. Considerata la rilevanza nazionale di un'applicazione sistematica dell'obbligo di annuncio, la Confederazione partecipa ai costi sostenuti dai Cantoni per lo svolgimento dei controlli.

Con la legge federale del 27 settembre 2019 sulla partecipazione ai costi dei Cantoni per i controlli concernenti l'obbligo di annunciare i posti vacanti (LPCA, FF 2019 5451) è stata creata la base legale necessaria per garantire la partecipazione finanziaria della Confederazione. Contrariamente a quanto previsto nel progetto di messaggio iniziale, le Camere federali hanno deciso di limitare al 31 dicembre 2023 la durata della legge federale. Dopo tale data verrà quindi a mancare la base legale per ottenere i contributi. Contro la LPCA, pubblicata l'8 ottobre 2019, non è stato indetto alcun referendum durante il termine previsto (9 ottobre 2019–16 gennaio 2020).

La presente ordinanza sulla partecipazione ai costi dei Cantoni per i controlli concernenti l'obbligo di annunciare i posti vacanti (OPCA) contiene le disposizioni d'esecuzione della LPCA. In particolare, stabilisce l'entità dell'importo forfettario versato dalla Confederazione ai Cantoni per i controlli di cui sopra.

2 Punti essenziali del progetto

L'ordinanza relativa alla LPCA disciplina i seguenti punti:

1. tipo di importo forfettario;
2. entità dell'importo forfettario;
3. rapporto e versamento dell'importo forfettario;
4. tipo e portata dei controlli;
5. collaborazione e scambio di dati tra le autorità incaricate dei controlli e altre autorità;
6. competenze di inchiesta delle autorità incaricate dei controlli e collaborazione dei datori di lavoro soggetti all'obbligo di annunciare i posti vacanti;
7. modifica di un altro atto normativo;
8. entrata in vigore e validità.

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Art. 1 Tipo di importo forfettario

Secondo l'articolo 2 LPCA, la Confederazione partecipa ai costi sostenuti dai Cantoni per lo svolgimento dei controlli versando loro importi forfettari.

La determinazione del tipo di importo forfettario si basa sulle esperienze dei Cantoni. Nel rapporto del 28 marzo 2019 sulle prime esperienze dei Cantoni in relazione al controllo

dell'obbligo di annunciare i posti vacanti, la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDPE) e l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL) indicano che nei primi nove mesi sono stati effettuati prevalentemente controlli al computer. Concretamente, sono stati confrontati gli annunci di lavoro pubblicati sulle piattaforme dei posti vacanti online con gli annunci pervenuti agli uffici regionali di collocamento (URC).

I posti occupati nel mercato del lavoro nascosto (posti assegnati senza un bando di concorso) non possono essere verificati al computer, ma occorre recarsi sul posto. Anche se richiedono più risorse, i controlli in loco permettono di verificare direttamente sul luogo di lavoro se, per i posti occupati nei generi di professioni soggetti all'obbligo di annuncio, sono state rispettate le disposizioni di cui all'articolo 21a LStrl.

Nel maggio 2019 la SECO ha consultato la CDEP e l'AUSL in merito a un primo progetto di ordinanza. Nel loro parere del 7 giugno 2019, queste ultime hanno chiesto di poter differenziare gli importi forfettari per i controlli al computer e i controlli sul posto adducendo che i costi di questi due tipi di controlli sono molto diversi. La CDEP e l'AUSL hanno inoltre indicato nel rapporto che la maggior parte dei Cantoni prevede di istituire autorità preposte alla sorveglianza del mercato del lavoro per poter svolgere controlli efficaci sul posto.

La richiesta dei Cantoni di differenziare gli importi forfettari in funzione del tipo di controllo è stata presa in considerazione. L'articolo 1 OPCA stabilisce pertanto che debba essere versato un importo forfettario diverso per i controlli al computer e per i controlli sul posto. I secondi possono essere svolti nel quadro di un'attività di controllo finanziata dalla Confederazione (sorveglianza del mercato del lavoro: misure collaterali e legge sul lavoro nero) o separatamente.

In relazione all'importo forfettario:

- per controlli al computer si intendono i controlli effettuati confrontando diverse serie di dati senza che le autorità incaricate dei controlli si rechino sul luogo di lavoro;
- per controlli sul posto si intendono i controlli effettuati in loco per verificare se per le persone appena assunte nei generi di professioni soggetti all'obbligo di annuncio sono state rispettate le disposizioni relative a tale obbligo.

3.2 Art. 2 Entità dell'importo forfettario

Secondo l'articolo 2 capoverso 2 LPCA, l'importo forfettario copre il 50 per cento dei costi salariali lordi, compreso il contributo del datore di lavoro alle assicurazioni sociali. L'importo forfettario deve cioè essere calcolato in modo tale da coprire la metà dei costi salariali sostenuti nel quadro di un'attività di controllo efficiente. Gli altri costi comportati dai controlli (ad esempio le spese per attrezzature e infrastruttura) non sono contemplati dal testo di legge e non possono pertanto essere presi in considerazione nel calcolo. L'articolo 2 capoverso 3 LPCA conferisce al Consiglio federale la competenza di stabilire l'entità effettiva dell'importo forfettario.

Nel messaggio concernente la LPCA (FF 2019 2341, in particolare pag. 2346) è stata calcolata una media di 200 franchi a controllo, il che corrisponde a un importo forfettario di 100 franchi versati dalla Confederazione per ogni controllo.

In base alle prime esperienze con i controlli al computer e a quelle con i controlli sul posto relativi ad altri ambiti giuridici, la CDEP e l'AUSL hanno presentato stime più dettagliate sull'ammontare dei costi di controllo. I costi salariali lordi medi (incluso il contributo del datore di lavoro alle assicurazioni sociali) di un controllo al computer sarebbero pari a 60 franchi e quelli per un controllo sul posto a 220 franchi:

- i controlli al computer richiedono in media 45 minuti; se non vengono constatate infrazioni, l'onere lavorativo per controllo ammonta a 20-30 minuti; in caso di infrazione, si calcolano 140-150 minuti (compresi i lavori preparatori e successivi);

- per i controlli sul posto vengono stimati in media 190-200 minuti. Ciò comprende la preparazione e l'organizzazione (incluso il coordinamento degli appuntamenti, ecc.), il controllo verso e proprio (compresi l'esame dei documenti, la discussione e la consulenza in loco) e i lavori successivi in ufficio. L'onere lavorativo medio sarebbe di 180 minuti per i controlli sul posto in assenza di infrazione e di 240 minuti in caso di infrazione.

Per entrambi i tipi di controlli, i lavori successivi comprendono la documentazione del controllo stesso, incluso il rapporto per la SECO. A ciò si aggiunge il tempo di viaggio, che varia molto a seconda delle condizioni geografiche e topografiche di un Cantone.

Queste stime sembrano plausibili. Considerato il costo di 60 franchi per un controllo al computer e di 220 franchi per un controllo sul posto, ne risulta per la Confederazione un importo forfettario rispettivamente di 30 e 110 franchi. Pertanto, all'articolo 2 lettera a OPCA occorre prevedere un importo forfettario di 30 franchi per i controlli al computer e alla lettera b un importo di 110 franchi per i controlli sul posto.

3.3 Art. 3 Rapporto e versamento dell'importo forfettario

Il capoverso 1 precisa il termine entro il quale le autorità incaricate dei controlli devono presentare alla SECO il rapporto annuale sulla loro attività di controllo in applicazione dell'articolo 3 capoverso 2 LPCA. Tale termine è fissato a fine marzo dell'anno successivo (ad es. marzo 2021 per il 2020).

Il capoverso 2 stabilisce il contenuto del rapporto annuale. Le autorità incaricate dei controlli indicano alla SECO il numero di controlli svolti in funzione del tipo di controllo, il nome di chi li ha effettuati e gli effettivi di personale necessari espressi in equivalenti a tempo pieno. Specificando il nome dei collaboratori e gli effettivi di personale è possibile verificare e, se necessario, adeguare l'entità dell'importo forfettario, in modo da rispettare la disposizione di legge secondo cui i contributi federali devono coprire circa la metà dei costi salariali determinati da un'attività di controllo efficiente. Allo stesso tempo, si intende evitare che la Confederazione versi molteplici contributi per coprire costi salariali nel quadro delle varie attività di controllo che finanzia.

Il capoverso 3 garantisce che la concessione di fondi federali avvenga conformemente alle regole di finanziamento stabilite dalla legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi, LSU; RS 616.1, art. 10 e 16 segg.). Oltre al rispetto delle condizioni di base in materia di tracciabilità, si richiede che il rapporto sia esaustivo e venga presentato nei tempi richiesti.

Il capoverso 4 prevede che gli importi forfettari siano versati ai Cantoni. Presentando alla SECO il rapporto completo i Cantoni fanno domanda per ottenere i contributi federali, che verranno versati per la prima volta nel 2021. Il cofinanziamento federale è limitato nel tempo: la base legale è infatti valida soltanto fino al 31 dicembre 2023, dopodiché i costi di controllo sostenuti dai Cantoni non potranno più essere cofinanziati. L'ultimo versamento verrà effettuato nel 2024 per i controlli del 2023.

3.4 Art. 4 Tipo e portata dei controlli

L'articolo 3 capoverso 3 lettera a LPCA conferisce al Consiglio federale la facoltà di determinare il tipo e la portata dei controlli.

L'articolo 2 capoverso 2 LPCA prevede lo svolgimento di un'attività di controllo efficiente. Secondo l'articolo 3 capoverso 1 LPCA i Cantoni devono inoltre garantire un controllo adeguato. I controlli sono considerati adeguati ed efficienti se sono efficaci, proporzionati e definiti in funzione dei rischi. L'efficacia e l'efficienza sono due aspetti della proporzionalità. L'articolo 4 capoverso 1 dell'ordinanza prevede pertanto che i controlli siano svolti nel rispetto del principio di proporzionalità.

Il capoverso 2 precisa che, per determinare il tipo e la portata dei controlli a campione, i Cantoni svolgono una valutazione dei rischi sulla base delle loro conoscenze del mercato del lavoro locale. Considerati gli oneri amministrativi a carico delle imprese e degli enti pubblici, vanno privilegiati i controlli al computer. Soltanto quando questi ultimi non sono più sufficienti occorre effettuare anche controlli sul posto, se possibile nel quadro delle attività di controllo già esistenti.

3.5 Art. 5 Collaborazione e scambio di dati tra le autorità incaricate dei controlli e altre autorità

L'articolo 3 capoverso 3 lettera b LPCA conferisce al Consiglio federale la facoltà di emanare a livello di ordinanza disposizioni d'esecuzione in materia di collaborazione e scambio di dati tra le autorità incaricate dei controlli e altre autorità. Il Consiglio federale si avvale di questa delega di competenze all'articolo 5 capoverso 1 OPCA, in cui si stabilisce che le autorità incaricate dei controlli collaborano all'occorrenza con le autorità cantonali preposte al mercato del lavoro e le autorità competenti in materia di migrazione. Questa collaborazione ha lo scopo di migliorare l'efficienza dei controlli.

La cooperazione di cui sopra è possibile solo se le autorità coinvolte possono scambiarsi le informazioni necessarie per i controlli. Il Consiglio federale è stato pertanto autorizzato, mediante una norma di delega, a creare una base anche per lo scambio di dati. Il capoverso 2 specifica che le suddette autorità possono scambiarsi, nell'ambito dell'attività di controllo, le informazioni e i documenti utili sui datori di lavoro che hanno annunciato posti vacanti soggetti all'obbligo di annuncio e sulle persone a cui vengono assegnati tali posti.

Secondo quanto previsto al capoverso 3, per adempiere i loro compiti legali le autorità incaricate dei controlli hanno accesso, mediante procedura di richiamo, al sistema d'informazione del servizio pubblico di collocamento. Questo accesso è stato reso possibile prevedendo, all'articolo 4 LPCA, una modifica della legge federale sul collocamento e il personale a prestito (Legge sul collocamento, LC; RS 823.11); la disposizione è stata precisata introducendo, all'articolo 7 OPCA, una modifica dell'ordinanza sul sistema d'informazione in materia di servizio di collocamento e di statistica del mercato del lavoro (Ordinanza COLSTA, RS 823.114).

Tra gli atti normativi modificati all'articolo 4 LPCA figura anche la legge federale del 20 giugno 2003 sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA, RS 142.51). In base a questa modifica, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) può permettere alle autorità incaricate dei controlli di accedere con procedura di richiamo ai dati del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). Per il momento, nell'OPCA non sono state fatte altre precisazioni, perché non ne è stata constatata la necessità. Se l'accesso al SIMIC dovesse rivelarsi necessario, verrà disciplinato in un secondo tempo nell'ordinanza concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (Ordinanza SIMIC, RS 142.513), specificando i dati necessari.

Nello svolgere la loro attività, le autorità incaricate dei controlli devono osservare le disposizioni generali in materia di protezione dei dati. Possono essere trattati unicamente i dati personali ai sensi dell'articolo 3 lettera a della legge federale sulla protezione dei dati (LPD, RS 235.1). I dati personali degni di particolare protezione ai sensi dell'articolo 3 lettera c LPD non possono essere richiesti dai datori di lavoro né consultati in COLSTA. Il trattamento di dati personali per la presentazione di denunce penali da parte delle autorità incaricate dei controlli deve essere disciplinato nelle corrispondenti legislazioni cantonali.

3.6 Art. 6 Competenze di inchiesta delle autorità incaricate dei controlli e collaborazione dei datori di lavoro soggetti all'obbligo di annunciare i posti vacanti

Concretizzando la norma di delega di cui all'articolo 3 capoverso 3 lettera c LPCA, l'articolo 6 dell'ordinanza disciplina le competenze di inchiesta delle autorità incaricate dei controlli nei

confronti dei datori di lavoro e il dovere di collaborazione di questi ultimi. L'introduzione di una regolamentazione a livello federale è stata richiesta dai Cantoni e soddisfa il bisogno di disporre a livello svizzero di disposizioni uniformi sulle competenze di inchiesta delle autorità incaricate dei controlli. Ciò include il diritto di accedere alle aziende e di chiedere ai datori di lavoro e ai lavoratori le informazioni utili nonché la possibilità di consultare tutti i documenti necessari.

Dal canto loro, i datori di lavoro sono tenuti ad accordare alle autorità incaricate dei controlli l'accesso alle aziende nonché a fornire loro le informazioni e i documenti necessari per i controlli.

3.7 Art. 7 Modifica di un altro atto normativo

Con questo articolo viene introdotta una modifica dell'ordinanza COLSTA, la quale prevede che le autorità incaricate dai Cantoni di svolgere i controlli possono accedere al sistema d'informazione mediante procedura di richiamo al fine di adempiere i loro compiti legali. I dati a cui è possibile accedere sono definiti nell'allegato dell'ordinanza COLSTA.

3.8 Art. 8 Entrata in vigore e validità

Questo articolo fissa l'entrata in vigore dell'ordinanza, che corrisponde a quella della LPCA. L'entrata in vigore retroattiva al 1° gennaio 2020 serve a garantire, da un lato, il versamento di contributi federali per i controlli realizzati da inizio 2020 e, dall'altro, la validità, dalla stessa data, delle basi legali necessarie per lo svolgimento di tali controlli.

Dato che la validità della LPCA è limitata al 31 dicembre 2023, questo articolo stabilisce che anche l'ordinanza è valida soltanto fino a questa data, dopodiché diventerà obsoleta. I Cantoni riceveranno gli ultimi contributi, secondo il meccanismo di versamento previsto, nel 2024 per i controlli eseguiti nel 2023.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Nel primo anno di applicazione dell'obbligo di annuncio (1° luglio 2018 – 30 giugno 2019) sono stati notificati circa 200 000 posti soggetti a tale obbligo. Questa cifra si riferisce all'obbligo di annuncio applicabile ai generi di professioni definiti in base alla Nomenclatura svizzera delle professioni (NSP 2000) e nei quali il tasso di disoccupazione nazionale è pari o superiore all'8 per cento in media per il periodo da aprile 2017 a marzo 2018 incluso.

Per l'attuazione dell'obbligo di annuncio dal 1° gennaio 2020 il DEFR (SECO) ha stilato, in base alla nuova nomenclatura delle professioni CH-ISCO-19, un nuovo elenco dei generi di professioni assoggettati. Questo elenco riguarda i generi di professioni nei quali il tasso di disoccupazione nazionale raggiunge o supera il 5 per cento nel periodo da ottobre 2018 a settembre 2019 compreso.

Tra questi due periodi la disoccupazione è scesa (2017 = 3,1 %; 2018 = 2,5 %). Nel 2020, pertanto, con un valore soglia del tasso di disoccupazione pari al 5 per cento, il numero di posti soggetti all'obbligo di annuncio dovrebbe essere simile e oscillare a livello nazionale tra 150 000 e 200 000 unità.

I Cantoni attuano il loro obbligo di controllo dall'entrata in vigore della legge e, in base a un sondaggio della SECO, nel primo anno di attuazione (luglio 2018 – giugno 2019) hanno impiegato a tal fine 9 posti in equivalenti a tempo pieno a livello svizzero, per un importo corrispondente a circa 1,2 milioni di franchi. Nel loro rapporto sulle esperienze fatte nei primi nove mesi, i Cantoni hanno dichiarato di aver svolto soprattutto controlli al computer. Con un costo medio di 60 franchi a controllo, ciò corrisponde a circa 20 000 controlli – pari approssimativamente anche al numero di controlli effettuati nell'ambito delle misure

collaterali. Se si parte dal presupposto che il numero dei controlli rimarrà più o meno lo stesso in futuro, ma che il 10 per cento circa dei controlli verrà effettuato sul posto (controlli a campioni in funzione dei rischi), i costi dei controlli ammonteranno a circa 1,5 milioni di franchi. Basandosi su questa stima prudente, le spese supplementari per la Confederazione non dovrebbero superare 800 000 franchi all'anno. Queste stime sono però caratterizzate da una notevole incertezza e dipendono dal numero e dal tipo di controlli nonché dalla grandezza del campione da controllare, che viene stabilita dai Cantoni.

A livello federale non sono necessarie risorse supplementari di personale.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni

La presente ordinanza comporta uno sgravio per i Cantoni equivalente all'importo forfettario versato dalla Confederazione per ogni controllo. Al contempo, i costi dei controlli dovrebbero globalmente aumentare in quanto dovranno essere svolti anche controlli sul posto. In base alle stime indicate al numero 4.1, l'onere associato ai controlli dovrebbe raggiungere circa 1,5 milioni di franchi, di cui 750 000 franchi a carico dei Cantoni. Queste stime sono però caratterizzate da una notevole incertezza e dipendono dal numero e dal tipo di controlli nonché dalla grandezza del campione da controllare.

4.3 Ripercussioni per le imprese

I controlli comportano un onere supplementare per i datori di lavoro coinvolti se, nell'ambito del dovere di collaborazione, questi ultimi devono accordare alle autorità di controllo l'accesso all'azienda e fornire loro le informazioni e i documenti necessari. Tale onere dipende dal numero e dal tipo di controlli. Può essere ridotto se i controlli sul posto sono svolti nel quadro dell'attività di controllo esistente (lavoro nero, misure collaterali). Il numero e il tipo di controlli non sono ancora noti e figureranno nel rapporto annuale che i Cantoni presenteranno per la prima volta alla SECO nella primavera 2021.

4.4 Ripercussioni per altri settori

La presente ordinanza non determina ripercussioni per l'economia in generale, la società o l'ambiente, visto che disciplina soltanto la ripartizione dei costi tra la Confederazione e i Cantoni.