



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia DFE

Segreteria di Stato dell'economia SECO

Libera circolazione delle persone e Relazioni di lavoro
Contratti collettivi e Sorveglianza del mercato del lavoro

Rapporto sui risultati dell'indagine conoscitiva

Revisione dell'ordinanza sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist)

3003 Berna, giugno 2009

Indice

1. Situazione iniziale	3
2. Indagine conoscitiva	3
3. Riassunto dei risultati	4
3.1 Quadro generale	4
3.2 Risultati dettagliati	5
3.2.1 In generale	5
3.2.2 Art. 9 cpv. 1bis (nuovo), 2 e 3	6
3.2.3 Art. 16 cpv. 2, 3 (nuovo) e 4	6
3.2.4 Art. 16e	7
3.2.5 Suggerimenti generali	8
Allegato: Elenco dei destinatari	9

1. Situazione iniziale

Nel messaggio del 14 marzo 2008¹ concernente il rinnovo dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone e la sua estensione alla Bulgaria e alla Romania, il Consiglio federale ha annunciato l'adozione di alcune misure per ottimizzare l'efficacia delle misure d'accompagnamento e l'esecuzione della legge. Alcune di queste misure implicano una revisione dell'ordinanza sui lavoratori distaccati in Svizzera² (ODist). La revisione riguarda i seguenti punti:

- nei settori con CCL di obbligatorietà generale viene disciplinata l'assunzione da parte della Confederazione e dei Cantoni delle spese non coperte relative ai controlli delle assunzioni di impiego a breve termine presso un datore di lavoro svizzero (art. 9 ODist);
- viene fissato un numero minimo vincolante di controlli che devono essere effettuati ogni anno dalle commissioni paritetiche e tripartite per verificare il rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime (art. 16e ODist);
- nel quadro della revisione della legge del 20 marzo 2008³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, il numero di membri delle commissioni extraparlamentari è stato fissato a un massimo di 15. A seguito di tale riforma, il numero dei membri della commissione tripartita della Confederazione (art. 360b CO) deve essere ridotto dagli attuali 18 a 15 (art. 16 cpv. 2 ODist).

2. Indagine conoscitiva

Dal 2 aprile al 15 maggio 2009 è stata realizzata presso le cerchie interessate un'indagine conoscitiva sulla revisione dell'ODist. La lista dei destinatari è riportata in allegato.

In totale sono pervenuti 40 pareri, suddivisi come segue:

- 26 pareri da Governi cantonali
- AUSL
- Commissione tripartita del Canton VS
- 2 pareri dall'Ufficio dell'economia e del lavoro del Canton TG
- 6 pareri da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori
 - Unione svizzera degli imprenditori
 - Centre Patronal
 - Unione sindacale svizzera (USS)
 - Società svizzera degli impiegati di commercio (SIC Svizzera)
 - Travail.Suisse
 - Hotel & Gastro Union
- 4 pareri da associazioni e organizzazioni professionali:

¹ FF 2008 1823

² RS 823.201

³ FF 2008 1987

- Società Svizzera degli Impresari-Costruttori
- Unione svizzera delle arti e mestieri
- Fédération des Entreprises Romandes (FER)
- Unione Svizzera dei Contadini

3. Riassunto dei risultati

3.1 Quadro generale

La seguente tabella fornisce un quadro generale degli orientamenti dei pareri pervenuti:

	Approvazione	Approvazione con condizioni o proposte alternative	Rifiuto o proposte alternative
Indennità per le spese relative ai controlli delle assunzioni di impiego presso datori di lavoro svizzeri soggette all'obbligo di notifica (art. 9)	Centre Patronal, Unione svizzera degli imprenditori, SIC Svizzera Cantoni: SO, AI, SG	Cantoni: GR, BE, GE, AG (modalità d'indennizzo) USS, Travail.Suisse, Hotel & Gastro Union, Unione Svizzera dei Contadini	Società Svizzera degli Impresari-Costruttori, Unione svizzera delle arti e mestieri, FER Cantoni: AUSL, OW, NW, GL, BL, TI, VS, VD, LU, TG, AR, GL, ZH, SZ, UR, FR, AG BS
Numero minimo di controlli e aumento del numero di controlli (art. 16e)	USS, Travail.Suisse, Hotel & Gastro Union, Unione svizzera degli imprenditori Cantoni: GE, TI (aumento)	SO (aumento del 10 %); SIC Svizzera, Unione Svizzera dei Contadini	Cantoni: AUSL, OW, NW, AI, GR, SH, SG, ZG, GL, BL, SO (numero minimo), VD, VS, LU, TG (aumento), AR, GL, ZH, SZ (numero minimo; riconsiderazione critica dell'aumento), UR, JU, FR, BS Società Svizzera degli Impresari-Costruttori, Centre Patronal, Unione svizzera delle arti e mestieri, FER
Riduzione del numero di membri della CT della Confederazione (art. 16 cpv. 2)	Centre Patronal, Cantoni: OW, SO, VD, UR	Cantoni: AUSL, BE, GE, VS, LU, TG, AR, ZH, FR, BS Società Svizzera degli Impresari-Costruttori, Hotel & Gastro Union, FER	USS, Travail.Suisse, Unione svizzera degli imprenditori, Unione svizzera delle arti e mestieri, SIC Svizzera, Unione Svizzera dei Contadini Cantoni: BL

3.2 Risultati dettagliati

3.2.1 In generale

Le opposizioni al progetto sono pervenute soprattutto dai Governi cantonali. La maggior parte di essi ritiene che le misure d'accompagnamento attuali si siano rivelate efficaci, come mostra il rapporto della SECO del 23 aprile 2009 relativo all'attuazione delle misure d'accompagnamento. Sono quindi del parere che non vi sia alcuna necessità di procedere alle revisioni proposte e che queste ultime non apportano alcun miglioramento.

Le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori nonché le associazioni e organizzazioni professionali hanno respinto il progetto, ma in modo meno categorico. Le loro posizioni

variano tuttavia a seconda delle proposte di revisione. Le proposte riguardanti il numero di controlli e l'indennità per le spese di controllo sono state accolte favorevolmente o condivise soltanto dalle associazioni dei lavoratori, dall'Unione svizzera degli imprenditori e da una piccola minoranza di Cantoni.

3.2.2 Art. 9 cpv. 1bis (nuovo), 2 e 3

Secondo l'AUSL e la maggioranza dei Cantoni (OW, NW, GL, BL, TI, VS, VD, LU, TG, AR, GL, ZH, SZ, UR, FR, AG, BS), i controlli delle assunzioni di impiego fino a 90 giorni per anno civile presso datori di lavoro svizzeri soggette all'obbligo di notifica rientrano nella normale esecuzione del CCL e dovrebbero perciò essere finanziati dai contributi alle spese di esecuzione percepiti dagli interlocutori sociali. La proposta di un finanziamento supplementare da parte della Confederazione e dei Cantoni comporterebbe notevoli costi aggiuntivi ed è quindi stata respinta.

I Cantoni dubitano che le commissioni paritetiche (CP) possano dimostrare i costi sostenuti. La verifica di tali costi da parte della Confederazione e dei Cantoni è praticamente impossibile. La procedura di conteggio prevista implicherebbe per tutte le parti interessate una spesa supplementare eccessiva. I Cantoni LU, BL, BS e FR temono inoltre che le CP concentrino i loro controlli sulle assunzioni di impiego soggette all'obbligo di notifica.

A tale riguardo i Cantoni BL e GR sollevano anche la questione della mancanza di collaborazione delle CP con le autorità cantonali, in particolare per quanto concerne le notifiche delle violazioni alle disposizioni dei CCL. GR chiede pertanto che l'indennità sia subordinata al rispetto da parte delle CP del loro obbligo d'informare.

Il Canton VD sottolinea l'onere amministrativo supplementare che comporterebbe la trasmissione di notifiche alle CP da parte dei Cantoni. Chiede pertanto l'adeguamento dell'infrastruttura informatica, ad esempio la trasmissione elettronica delle notifiche nel SIMIC. Il Canton VS afferma che, con l'introduzione della libera circolazione delle persone, le imprese risparmiano i costi per i permessi di lavoro, che nel passato rappresentavano un'importante fonte di entrate per i Cantoni. Gli importi risparmiati possono essere utilizzati nei settori dotati di CCL per finanziare le spese di controllo.

Alcuni Cantoni (AG, BE, GR, TG, ZH) propongono di versare un importo forfetario sulla base dei controlli eseguiti invece di indennizzare le spese effettive.

La proposta dell'indennità è appoggiata dalle seguenti associazioni: Centre patronal, USS, Travail.Suisse, Hotel&Gastro Union, Unione svizzera degli imprenditori, SIC Svizzera e Unione Svizzera dei Contadini.

La Società Svizzera degli Impresari-Costruttori, l'Unione svizzera della arti e mestieri e la Fédération des Entreprises Romandes (FER) si oppongono all'indennità. FER mette in dubbio l'esistenza di una base legale sufficiente per l'indennità in quanto non si tratta dell'esecuzione della legge sui lavoratori distaccati.

Secondo l'USS, l'importo di 100 franchi è troppo basso; affinché i costi siano coperti sarebbero necessari 200 franchi per controllo. Considerato l'elevato rischio di dumping che interessa le persone soggette all'obbligo di notifica, Travail.Suisse chiede che, per le assunzioni di impiego soggette all'obbligo di notifica, il numero di controlli venga raddoppiato rispetto a quello previsto per le altre assunzioni di impiego.

Hotel&Gastro Union e la Società Svizzera degli Impresari-Costruttori chiedono una soluzione più semplice per quanto riguarda l'indennità.

3.2.3 Art. 16 cpv. 2, 3 (nuovo) e 4

L'AUSL e i Cantoni BE, GE, VS, LU, TG, AR, ZH, FR, BS, OW, SO, VD, UR approvano la proposta di ridurre il numero di membri della commissione tripartita (CT) della

Confederazione. L'AUSL, BE, GE, VS, LU, TG, AR, ZH, FR e BS propongono inoltre di aumentare a tre il numero di rappresentanti dei Cantoni a scapito del numero di rappresentanti della Confederazione.

Per quanto riguarda le associazioni, la proposta è pure appoggiata dal Centre patronal, dalla Società Svizzera degli Impresari-Costruttori, da Hotel & Gastro Union e dalla FER. La FER chiede che anche in futuro la Svizzera romanda sia rappresentata nella CT della Confederazione e che la riduzione sia applicata solo dal 2011. Anche la Società Svizzera degli Impresari-Costruttori propone di aumentare a tre il numero di rappresentanti dei Cantoni a scapito di quelli della Confederazione.

La proposta della riduzione è respinta dalle associazioni interessate, ossia l'USS, Travail.Suisse, l'Unione svizzera degli imprenditori, l'Unione svizzera delle arti e mestieri, SIC Svizzera e l'Unione Svizzera dei Contadini, nonché dal Canton BL. Essi sostengono che riducendo il numero di membri si renderebbe più difficile il lavoro della commissione. Affermano inoltre che tale riduzione impedirebbe di avere una rappresentanza equilibrata degli interlocutori sociali e dei settori nella commissione, il che risulterebbe dannoso per una prassi consolidata a livello esecutivo. Secondo l'USS e Travail.Suisse, la CT non può essere paragonata a un'altra Commissione extraparlamentare; essa corrisponde piuttosto alla Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. L'Unione svizzera degli imprenditori chiede inoltre che il numero attuale dei membri sia mantenuto almeno fino alla fine del periodo amministrativo in corso (fine 2011).

3.2.4 Art. 16e

L'AUSL e molti Cantoni, ossia OW, NW, AI, GR, SH, SG, ZG, GL, BL, SO (numero minimo), VD, VS, LU, TG (aumento), AR, GL, ZH, SZ (numero minimo; aumento da riconsiderare con spirito critico), UR, JU, FR, BS, respingono decisamente entrambe le proposte, ossia l'aumento del numero di controlli e la fissazione di un numero minimo. SO e SZ si oppone soltanto al numero minimo, TG soltanto all'aumento del numero di controlli. Unicamente GE, TI (aumento) e SO (aumento del 10 %) condividono interamente o parzialmente la proposta.

Il principale argomento addotto contro un aumento del numero di controlli è il conseguente incremento dei controlli multipli effettuati in loco, in particolare nei Cantoni in cui vi sono meno lavoratori distaccati o nei territori in cui vi sono molti contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale (AUSL, AR, BS e GR). FR e VD sottolineano che il numero di lavoratori stranieri sta diminuendo e che, inoltre, il numero minimo proposto di 27 000 controlli è già stato superato di circa 1 000 controlli nel 2008.

Secondo i Cantoni, considerato che le misure d'accompagnamento si sono già rivelate efficaci e che non è stato constatato alcun peggioramento delle condizioni lavorative e salariali, l'aumento dei controlli non è necessario. Essi ritengono importante poter mantenere la necessaria flessibilità e un margine di manovra nella determinazione delle priorità, in modo da tener conto delle specificità cantonali in materia di mercato del lavoro e struttura economica. Inoltre, l'aumento del numero di controlli implicherebbe notevoli costi aggiuntivi. Considerata l'attuale situazione economica, non sarebbe possibile effettuare stime sull'evoluzione del mercato del lavoro, per cui un aumento del 20 per cento del numero di controlli sarebbe inopportuno. Si lamenta inoltre che, fissando nell'ordinanza un numero di controlli da effettuare, un adeguamento all'andamento economico sarebbe possibile soltanto modificando l'ordinanza.

I Cantoni AR e AI chiedono che venga attribuita maggiore importanza alla qualità piuttosto che alla quantità. L'efficacia delle misure d'accompagnamento non dipende dal numero di controlli ma dal numero di sanzioni. Il Canton AR ritiene che l'aumento del numero di controlli non implichi necessariamente un aumento proporzionale del numero di sanzioni e, quindi, un miglioramento dell'efficacia.

L'AUSL e il Canton BL considerano il calcolo del numero di controlli da effettuare non come un obiettivo quantitativo imperativo, ma come un modello di calcolo a cui confrontare le

prestazioni dei Cantoni. Essi ritengono che non bisognerebbe prendere in considerazione una revisione dell'ODist prima della scadenza delle convenzioni sulle prestazioni (fine 2009). Il Canton SG sostiene che la revisione della LDist del 2006 è stata giustificata con l'estensione della libera circolazione delle persone ai 10 nuovi Stati membri dell'UE e che l'attività di controllo era stata già allora intensificata a titolo preventivo. Un aumento dell'entità dei controlli entra pertanto in linea di conto soltanto allo scadere del termine transitorio applicato alla Bulgaria e alla Romania

In generale, i Cantoni chiedono che le condizioni quadro dei controlli e gli obiettivi dettagliati continuino a essere disciplinati nelle convenzioni sulle prestazioni tra gli organi esecutivi e la Confederazione. A loro parere tali convenzioni si sono rivelate efficaci. La fissazione a livello di ordinanza di un numero di controlli da effettuare viene respinta.

Per quanto riguarda le associazioni, la proposta è appoggiata dall'USS, Travail.Suisse, Hotel & Gastro Union, SIC Svizzera e l'Unione svizzera degli imprenditori. SIC Svizzera chiede una flessibilità verso l'alto, ossia che l'ordinanza prescriva un «minimo di 27 000 controlli». L'Unione svizzera degli imprenditori e l'Unione Svizzera dei Contadini chiedono un uso flessibile delle convenzioni sulle prestazioni onde garantire un impiego efficace dei controlli.

La Società Svizzera degli Impresari-Costruttori, il Centre Patronal, l'Unione svizzera delle arti e mestieri e la FER hanno respinto la proposta. Il Centre Patronal chiede che si investa maggiormente nella qualità dei controlli piuttosto che nella quantità. Dato che le misure d'accompagnamento si sono rivelate efficaci, la Società Svizzera degli Impresari-Costruttori ritiene che non sia necessario rafforzare i controlli. FER sostiene che il calcolo del numero di controlli si basa su una valutazione della situazione in un determinato momento e che tale situazione può mutare in qualsiasi momento. I costi aggiuntivi dovrebbero essere investiti nella prevenzione piuttosto che nella repressione.

3.2.5 Suggerimenti generali

L'Unione svizzera delle arti e mestieri chiede espressamente una conferenza consultiva in modo da consentire una ponderazione equilibrata delle proposte.

Allegato: Elenco dei destinatari

1. Cantoni

- Governi cantonali
- Conferenza dei Governi Cantonali (CdC)
- Capi degli AUSL e degli Uffici cantonali dell'economia e del lavoro

2. Associazioni mantello dell'economia

- Unione svizzera delle arti e mestieri
- Unione svizzera degli imprenditori
- Unione Svizzera dei Contadini
- Unione sindacale svizzera
- Società svizzera degli impiegati di commercio
- Travail.Suisse

3. Altre organizzazioni

- Società Svizzera degli Impresari-Costruttori
- UNIA
- Hotel & Gastro Union
- Gastrosuisse