



Rapporto esplicativo concernente il progetto di revisione dell'ordinanza sui lavoratori distaccati in Svizzera e dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa

Giugno 2014

Sommario

1	Introduzione	2
1.1	Misure di accompagnamento	2
1.2	Attuazione delle misure di accompagnamento	2
1.3	Obbligo di notifica per prestatori di servizi transfrontalieri	2
1.4	Ulteriori miglioramenti delle misure di accompagnamento	3
2	La nuova regolamentazione richiesta	4
3	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	4
3.1	Evoluzione dell'art. 6 ODist	4
3.2	Difficoltà nei controlli nel settore della paesaggistica	4
3.3	Condizioni salariali e lavorative nel settore della paesaggistica	5
3.4	Definizione del termine di paesaggistica	5
3.5	Settore che necessita di una protezione specifica.....	6
4	Ripercussioni a livello finanziario e del personale	6
5	Entrata in vigore	6

1 Introduzione

Per tutelare i lavoratori contro il rischio di dumping salariale e sociale e per compensare la soppressione dei controlli preliminari delle condizioni salariali e lavorative e del principio della priorità ai lavoratori indigeni, il 1° giugno 2004 sono state introdotte misure di accompagnamento. L'introduzione di tali misure è stata affiancata dall'introduzione progressiva dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra parte, sulla libera circolazione delle persone (ALC)¹.

1.1 Misure di accompagnamento

Sostanzialmente le misure di accompagnamento contengono gli elementi indicati di seguito.

- La Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro (LDist)² obbliga un datore di lavoro estero, che distacca lavoratori in Svizzera nell'ambito di una prestazione di servizi transfrontaliera, a rispettare le condizioni lavorative e salariali minime previste dalle Leggi federali, dai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale (CCL di obbligatorietà generale) e dai contratti normali di lavoro (CNL).
- In caso di dumping salariale abusivo ripetuto, le disposizioni di un CCL concernenti i salari minimi, i rispettivi orari di lavoro, i controlli paritetici e le sanzioni possono essere più facilmente dichiarate di obbligatorietà generale. La loro validità si estende alle aziende svizzere e alle aziende che distaccano lavoratori.
- Nei rami in cui non esiste nessun CCL che disciplini i salari minimi e che possa essere facilmente dichiarato d'obbligatorietà generale, in caso di dumping salariale abusivo ripetuto vi è la possibilità di emanare a tempo determinato dei CNL che prevedano salari minimi. Queste misure si applicano a tutte le aziende del ramo in questione.

1.2 Attuazione delle misure di accompagnamento

L'attuazione delle misure di accompagnamento ha coinvolto diversi attori. A livello esecutivo vige un dualismo tra i rami regolati da un CCL di obbligatorietà generale e i rami che non dispongono di tale contratto.

Le commissioni tripartite (CT) istituite nei Cantoni e a livello federale tengono sotto osservazione l'evoluzione generale del mercato del lavoro, analizzano i casi sospetti di dumping salariale e, qualora constatino offerte ripetute e abusive di salari inferiori a quelli usuali, propongono alle autorità cantonali competenti misure adeguate. Nei rami in cui vige un CCL di obbligatorietà generale, il controllo del rispetto delle disposizioni del CCL spetta alle commissioni paritetiche (CP) incaricate dell'esecuzione del contratto. Tali commissioni possono infliggere pene convenzionali alle aziende inadempienti. Conformemente alla LDist, se una CP constata una violazione delle disposizioni, è autorizzata a comminare una sanzione supplementare alle aziende estere (multa o divieto di offrire servizi).

1.3 Obbligo di notifica per prestatori di servizi transfrontalieri

La LDist e la ODist definiscono, oltre all'obbligo per i prestatori di servizi esteri transfrontalieri di rispettare le condizioni salariali e lavorative minime svizzere, anche altri obblighi. Un pre-

¹ RS 0.142.112.681

² RS 823.20

statore di servizi transfrontaliero deve ad esempio notificare in anticipo il suo impiego o chiedere in via preliminare l'autorizzazione all'esercizio della sua attività.

Tutte le attività dei prestatori di servizi transfrontalieri con sede negli Stati dell'UE-25/AELS³ devono essere notificate (a condizione che non vengano superati i 90 giorni lavorativi per anno civile), se durano più di otto giorni per anno civile (art. 6 cpv. 1 ODist). Nei settori dell'edilizia, ingegneria e rami accessori dell'edilizia, della ristorazione, dei lavori di pulizia in aziende ed economie domestiche, dei servizi di sorveglianza e di sicurezza, del commercio ambulante e dell'industria del sesso la notifica deve invece avvenire già dal primo giorno (art. 6 cpv. 2 ODist). La notifica deve avvenire attraverso l'apposita procedura online. La notifica elettronica viene elaborata dalle autorità cantonali competenti, eventualmente confermata e inoltrata agli organi di controllo competenti conformemente alla LDist. La procedura di notifica consente di controllare che i prestatori di servizi esteri rispettino gli obblighi di cui alla LDist e alla ODist.

Per le aziende che non beneficiano della liberalizzazione della prestazione di servizi limitata dall'Accordo sulla libera circolazione (ALC)⁴, vige l'obbligo di autorizzazione a partire dal nono giorno di lavoro, fatta eccezione per i settori dell'edilizia, ingegneria e rami accessori dell'edilizia, della ristorazione, dei lavori di pulizia in aziende ed economie domestiche, dei servizi di sorveglianza e di sicurezza, del commercio ambulante e dell'industria del sesso. Per la prestazione di servizi in questi settori vige l'obbligo di autorizzazione dal primo giorno di lavoro (cfr. art. 14 Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa OASA⁵). Il rilascio delle autorizzazioni spetta alle autorità cantonali competenti.

1.4 Ulteriori miglioramenti delle misure di accompagnamento

Dalla loro introduzione, le misure di accompagnamento sono state rafforzate e ottimizzate più volte, per l'ultima volta nel 2013 con l'introduzione di misure di lotta contro il fenomeno della pseudo-indipendenza e di responsabilità solidale nell'edilizia.

Il 2 luglio 2013 il capo del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), Johann N. Schneider-Ammann, e il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), Simonetta Sommaruga, hanno istituito un gruppo di lavoro (di seguito denominato gruppo di lavoro «Libera circolazione delle persone e provvedimenti inerenti al mercato del lavoro»). Il compito di questo gruppo di lavoro era di analizzare il funzionamento delle misure di accompagnamento inerenti alla libera circolazione delle persone e di verificare un'eventuale necessità d'intervento.

Oltre alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), all'Ufficio federale della migrazione (UFM) e alla Direzione degli affari europei (DAE), nel gruppo di lavoro erano rappresentati anche l'Unione sindacale svizzera (USS), Travail.Suisse, Unia, l'Unione svizzera degli imprenditori (USI), l'Unione svizzera delle arti e mestieri (usam), la Società svizzera degli impresari-costruttori (SSIC), la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP), l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL) e il Cantone del Ticino.

Il gruppo di lavoro ha concluso le sue attività il 19 febbraio 2014 e riportato i risultati in un rapporto. La maggioranza dei membri del gruppo di lavoro è giunta alla conclusione che, sostanzialmente, le misure di accompagnamento funzionano, ma che vi è ancora un potenziale di miglioramento a livello esecutivo. Il gruppo di lavoro ha pertanto proposto diverse misure di miglioramento.

³ Per le aziende con sede in Bulgaria e Romania (UE-2) l'obbligo di autorizzazione a partire dal primo giorno di lavoro sussiste ancora durante i periodi di transizione nel settore edile, nei servizi connessi al giardinaggio, nei servizi di pulizia nell'industria e nelle aziende e nei servizi di sorveglianza e di sicurezza.

⁴ RS 0.142.112.681

⁵ 142.201

Il 7 marzo 2014 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto del gruppo di lavoro e intavolato, proprio sulla base di questo rapporto, una prima discussione sugli ulteriori miglioramenti nell'ambito delle misure di accompagnamento. Il 26 marzo 2014 il Consiglio federale ha stabilito ulteriori misure di miglioramento e incaricato i dipartimenti competenti dell'attuazione di tali misure.⁶

2 La nuova regolamentazione richiesta

Attualmente, per i prestatori di servizi nel settore della paesaggistica vige l'obbligo di notifica o di autorizzazione a partire dal nono giorno di lavoro. In futuro i prestatori di servizi esteri attivi in questo settore dovranno annunciarsi o chiedere preliminarmente un'autorizzazione a prescindere dalla durata del loro impiego in Svizzera.

L'introduzione dell'obbligo di notifica o di autorizzazione a partire dal primo giorno di lavoro per i prestatori di servizi esteri implica una modifica dell'art. 6 ODist e dell'art. 14 OASA. Affinché la notifica obbligatoria a partire dal primo giorno di lavoro non implichi un trattamento meno vantaggioso dei prestatori di servizi provenienti dagli Stati dell'UE/AELS rispetto a quello riservato ai prestatori di servizi provenienti da Stati terzi, deve essere introdotto anche per questi ultimi l'obbligo di autorizzazione dal primo giorno di lavoro.

L'art. 6 cpv. 2 ODist verrà completato con una nuova lettera g, l'art. 14 cpv. 3 OASA con una nuova lettera f.

3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

3.1 Evoluzione dell'art. 6 ODist

In occasione dell'approvazione della ODist nel 2003, il Consiglio federale aveva istituito l'obbligo di notifica a partire dal primo giorno di lavoro in quattro settori: il settore dell'edilizia, ingegneria e rami accessori dell'edilizia, il settore della ristorazione, il settore dei lavori di pulizia in aziende e economie domestiche e il settore dei servizi di sorveglianza e di sicurezza. Il Consiglio federale aveva giustificato l'introduzione dell'obbligo di notifica dal primo giorno di lavoro con il fatto questi settori necessitano di una protezione specifica e che la durata delle attività è quasi sempre inferiore agli otto giorni. Già durante la procedura di consultazione dell'ODist nel 2001 i sindacati avevano chiesto l'integrazione del settore della paesaggistica nell'art. 6 cpv. 2 ODist.

Il 1° aprile 2006, in occasione del rafforzamento delle misure di accompagnamento dovuto all'estensione dell'ALC agli otto Stati dell'Europa orientale membri dell'UE, è stato introdotto l'obbligo di notifica dal primo giorno di lavoro per il commercio ambulante. Dal 1° gennaio 2008 tale obbligo si applica anche all'industria del sesso.

3.2 Difficoltà nei controlli nel settore della paesaggistica

Attualmente i controlli dei prestatori di servizi esteri attivi nella paesaggistica sono difficili, poiché i lavori in questo settore durano spesso meno di otto giorni. Inoltre, le prestazioni nel ramo della paesaggistica di frequente non avvengono in uno spazio pubblico, bensì su terreni e abitazioni privati. La delimitazione tra paesaggistica ed edilizia non è peraltro sempre facile. Ciò può avere come conseguenza che le aziende di giardinaggio, nonostante in realtà effettuino lavori edili, approfittino del fatto di non doversi annunciare sin dal primo giorno di lavoro. Diventa così impossibile controllare queste aziende.

⁶ Comunicato stampa del 26 marzo 2014:

<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=it&msg-id=52434>

3.3 Condizioni salariali e lavorative nel settore della paesaggistica

A livello federale esiste il contratto collettivo di lavoro dichiarato di obbligatorietà generale (CCL di obbligatorietà generale) nel settore del giardinaggio nei Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna. A livello cantonale esiste un CCL di obbligatorietà generale per la paesaggistica nei Cantoni di Ginevra, del Ticino e di Vaud⁷.

Jardin Suisse e l'associazione professionale «Grüne Berufe Schweiz» hanno stipulato un CCL che tuttavia non è dichiarato di obbligatorietà generale. Il CCL vale per tutta la Svizzera a condizione che non sia già in vigore un contratto collettivo di lavoro locale o regionale vincolante (nessuna validità nei Cantoni di Neuchâtel e del Vallese). Jardin Suisse rappresenta più del 40% dei datori di lavoro del settore.

Nel 2012 gli organi di controllo delle misure di accompagnamento avevano constatato una percentuale elevata di dumping salariale nel settore del giardinaggio. La maggior parte dei casi di dumping è stata constatata durante i controlli nei Cantoni di Argovia e Zurigo.

Per ottenere una visione globale del settore, dovrebbero essere condotti più controlli in tutti i Cantoni. Per questo motivo la CT della Confederazione ha deciso di dichiarare il ramo del giardinaggio sotto osservazione durante il 2013. Nei rami sotto osservazione viene svolta un'attività di controllo più intensa: ciò significa che occorre controllare almeno il 3% di tutti gli stabilimenti svizzeri e il 50% dei lavoratori distaccati. Il 5 maggio 2014 la SECO ha pubblicato il rapporto sull'attuazione delle misure di accompagnamento.

Nel 2013 le CT cantonali e le CP dei CCL di obbligatorietà generale hanno controllato nel settore della paesaggistica un totale di 492 aziende svizzere (470 aziende non soggette a uno dei CCL di obbligatorietà generale in vigore nel settore, e 22 aziende soggette a uno dei CCL di obbligatorietà generale vigenti nel settore) e 2'159 persone (2'076 risp. 83 persone). Sono inoltre state controllate complessivamente 142 aziende che distaccano lavoratori e prestatori di servizi indipendenti (117 aziende che non sono soggette a uno dei CCL di obbligatorietà generale vigenti nel settore e 25 aziende soggette a uno dei CCL di obbligatorietà generale in vigore nel settore). In questo caso sono state controllate 401 persone in totale (316 risp. 85 persone).

Nell'ambito del distacco, le CT cantonali presumevano salari inferiori a quelli usuali per il luogo e il ramo nel 13% delle aziende che distaccano lavoratori e nel 6% delle aziende svizzere controllate, mentre le CP presumevano violazioni dei salari minimi nel 12% delle aziende che distaccano lavoratori e nel 14% delle aziende svizzere controllate. L'anno precedente, durante il quale è stato effettuato un numero nettamente inferiore di controlli, la percentuale di infrazioni rilevata dalle CT era del 13% (aziende che distaccano lavoratori: 111 aziende controllate) e del 3% (aziende svizzere: 313 aziende controllate). La percentuale di infrazioni rilevata dalle CP era del 38% (aziende che distaccano lavoratori: 34 aziende controllate) e del 33% (aziende svizzere: 28 aziende controllate).

3.4 Definizione del termine di paesaggistica

Il termine paesaggistica comprende tutte le attività che riguardano la costruzione, la modifica, la cura e la manutenzione di giardini, parchi e spazi verdi nonché vari servizi di giardinaggio. Per una definizione più ampia della paesaggistica si rimanda al codice «813000 Attività di sistemazione del paesaggio» della Nomenclatura generale delle attività economiche (NOGA 2008)⁸.

⁷ Cantone di Ginevra: CCT du secteur des parcs et jardins, des pépinières et de l'arboriculture dans le Canton de Genève; Cantone del Ticino: CCL dei giardinieri per il Cantone Ticino; Cantone di Vaud: CCT des paysagistes et entrepreneurs de jardins du Canton de Vaud.

⁸ **N**omenclatura **G**enerale delle **A**ttività economiche (NOGA), consultabile all'indirizzo http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/noga0/vue_d_ensemble.html

3.5 Settore che necessita di una protezione specifica

I fattori menzionati, come gli impieghi di breve durata o i lavori eseguiti su suolo privato, rendono più difficili le attività di controllo rispettivamente richiedono controlli attivi nel settore della paesaggistica. Questo obiettivo viene raggiunto grazie alla nuova regolamentazione.

La possibilità di eseguire controlli in tutte le aziende grazie all'obbligo di notifica dal primo giorno di lavoro consente anche di ottenere una visione d'insieme migliore della situazione salariale nel settore.

La nuova regolamentazione è stata ampiamente discussa nell'ambito del gruppo di lavoro «Libera circolazione delle persone e provvedimenti inerenti al mercato del lavoro» nonché accolta positivamente e giudicata come un miglioramento necessario delle misure di accompagnamento dalle parti sociali (USS, Travail.Suisse, Unia, USI, usam, SSIC) e dai Cantoni (CDEP e AUSL). La nuova regolamentazione è appoggiata anche dall'Associazione svizzera degli imprenditori giardinieri Jardin Suisse, che nel giugno 2013 aveva presentato una domanda analoga alla SECO, e dall'Organizzazione Cristiano Sociale ticinese (OCST).

Il 26 marzo 2014 il Consiglio federale ha deciso di incaricare il DEFR dell'introduzione dell'obbligo di notifica o di autorizzazione dal primo giorno di lavoro per i prestatori di servizi esteri attivi nel settore della paesaggistica. Sulla base del rapporto del gruppo di lavoro «Libera circolazione delle persone e provvedimenti inerenti al mercato del lavoro» è inoltre giunto alla conclusione che il settore della paesaggistica necessita di una protezione specifica.

4 Ripercussioni a livello finanziario e del personale

Attualmente le autorità cantonali stanno già trattando le notifiche dei prestatori di servizi esteri e rilasciando le rispettive autorizzazioni. La presente riforma non implica cambiamenti per questi compiti esecutivi, ma potrebbe comportare un lieve aumento delle notifiche da elaborare e delle autorizzazioni da rilasciare. Dato però che il numero di prestatori di servizi nel settore della paesaggistica non è molto elevato, la nuova regolamentazione non dovrebbe avere nessun impatto rilevante per la Confederazione e i Cantoni a livello finanziario e del personale e dovrebbe poter essere gestita con le risorse attuali.

Non sono necessarie modifiche tecniche né a livello della procedura di notifica online né del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC).

5 Entrata in vigore

L'entrata in vigore della modifica dell'art. 6 cpv. 2 ODist e della modifica dell'art. 14 cpv. 3 OASA è prevista il 1° novembre 2014.