



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,  
della formazione e della ricerca DEFR

**Segreteria di Stato dell'economia SECO**

---

# **Revisione dell'ordinanza sui lavoratori distaccati in Svizzera**

## **Rapporto esplicativo**

24 febbraio 2017

---

## Indice

<b>1</b>	<b>Situazione iniziale .....</b>	<b>3</b>
1.1	Attuazione delle misure collaterali.....	3
1.2	Piano d'azione per migliorare l'attuazione delle misure collaterali .....	4
<b>2</b>	<b>La normativa proposta .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Commento all'articolo 16e ODist .....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale .....</b>	<b>6</b>
4.1	Quadro generale dei controlli .....	6
4.2	Ripercussioni finanziarie in seguito all'aumento del numero minimo di controlli ..	6
4.2.1	Per la Confederazione.....	6
4.2.2	Per le autorità cantonali.....	7
4.2.3	Per le commissioni paritetiche .....	7
<b>5</b>	<b>Entrata in vigore .....</b>	<b>7</b>

## 1 Situazione iniziale

In concomitanza con l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone tra la Svizzera e la Comunità europea, il 1° giugno 2002<sup>1</sup>, in Svizzera sono stati adottati alcuni provvedimenti per impedire una pressione salariale a seguito dell'apertura del mercato del lavoro. Un elemento essenziale di queste misure collaterali è la legge dell'8 ottobre 1999<sup>2</sup> sui lavoratori distaccati (LDist). Secondo l'articolo 2 capoverso 1 LDist, i lavoratori distaccati che forniscono una prestazione in Svizzera hanno diritto a condizioni lavorative e salariali minime, prescritte nelle leggi federali, nei contratti collettivi di obbligatorietà generale (CCL) e nei contratti nazionali di lavoro (CNL) contenenti salari minimi vincolanti ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni (CO). La Confederazione e i Cantoni hanno inoltre istituito delle commissioni tripartite (CT) incaricate di osservare la situazione sul mercato del lavoro (art. 360b CO).

### 1.1 Attuazione delle misure collaterali

Le misure collaterali, la cui attuazione ha coinvolto diversi attori, rispondono a una logica di abuso. A livello esecutivo vige un dualismo tra i rami in cui le condizioni salariali e lavorative sono definite in un CCL di obbligatorietà generale e i rami che invece non dispongono di tale contratto.

Le 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 misure adeguate alle autorità cantonali competenti. Nei rami in cui vige un CCL di obbligatorietà generale, spetta alle commissioni paritetiche (CP) incaricate dell'esecuzione del contratto controllarne il rispetto. Le commissioni possono infliggere alle aziende inadempienti pene convenzionali. 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).

Secondo la LDist, inoltre, i Cantoni devono disporre di un numero di ispettori sufficiente per lo svolgimento dei compiti di controllo di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera b LDist (controlli dei lavoratori distaccati che operano in rami in cui vige un CNL con salari minimi vincolanti) e dei compiti di osservazione delle CT di cui all'articolo 360b capoversi 3-5 CO (controlli delle categorie restanti di lavoratori). I criteri per stabilire se il numero di ispettori è sufficiente sono la dimensione e la struttura del mercato del lavoro interessato (art. 7a cpv. 2 LDist). La Confederazione copre il 50 per cento delle spese salariali legate agli ispettori e la SECO può stipulare convenzioni sulle prestazioni con i Cantoni (art. 7a cpv. 3 LDist).

Nel caso delle commissioni paritetiche, la situazione è differente in quanto il controllo del rispetto dei CCL rientra nella normale applicazione dei CCL stessi. La LDist affida alle CP i controlli delle aziende distaccanti che operano in settori con CCL di obbligatorietà generale (art. 7 cpv. 1 lett. a LDist); le spese supplementari causate dall'esecuzione della LDist sono coperte dalla Confederazione o dal Cantone interessato (art. 9 dell'ordinanza sui lavoratori distaccati in Svizzera; ODist).

Nella ODist viene specificato in cosa consistono l'entità dell'attività d'ispezione (art. 16a), le convenzioni sulle prestazioni (art. 16b) e il finanziamento dei controlli (art. 16d), ma mancano obiettivi quantitativi legati all'attività d'ispezione dei singoli organi. Tali obiettivi vengono stabiliti nelle convenzioni annuali che la SECO stipula con i Cantoni.

---

<sup>1</sup> Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone; RS **0.142.112.681**

<sup>2</sup> RS **823.20**

**Tabella 1:** Settori e prestatori di servizi subordinati a controlli, ripartiti per organo di controllo

<b>Organo di controllo</b>	<b>Settore</b>	<b>Prestatore di servizi</b>
<b>CP</b>	Settori con CCL di obbligatorietà generale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lavoratori distaccati</li> <li>• Lavoratori indipendenti (verifica dell'attività lucrativa indipendente)</li> <li>• Impiegati<sup>3</sup> presso datori di lavoro svizzeri</li> </ul>
<b>CT</b>	CNL con salari minimi vincolanti (art. 360a CO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lavoratori distaccati</li> <li>• Lavoratori indipendenti (verifica dell'attività lucrativa indipendente)</li> <li>• Impiegati<sup>4</sup> presso datori di lavoro svizzeri</li> </ul>
<b>CT</b>	Osservazione del mercato del lavoro (art. 360b CO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lavoratori distaccati</li> <li>• Lavoratori indipendenti</li> <li>• Impiegati<sup>5</sup> presso datori di lavoro svizzeri</li> </ul>

## 1.2 Piano d'azione per migliorare l'attuazione delle misure collaterali

Le misure collaterali, introdotte nel 2004, sono state rafforzate e ottimizzate a più riprese e la Confederazione, i Cantoni, le CT e le CP si adoperano affinché vengano implementate nel modo più efficiente ed efficace possibile. Il 18 dicembre 2015 il Consiglio federale ha deciso di rafforzare la lotta contro gli abusi sul mercato del lavoro disponendo ulteriori provvedimenti per attuare l'articolo 121a Cost. (Regolazione dell'immigrazione). Ha quindi adottato il messaggio relativo alla modifica della legge contro il lavoro nero e definito la procedura per la futura impostazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. Infine, ha deciso di rafforzare le misure concernenti l'iniziativa sul personale qualificato.

Nel dicembre del 2015 il Consiglio federale ha istituito un gruppo di lavoro (gruppo di lavoro per ottimizzare l'attuazione delle misure collaterali e lottare contro gli abusi) guidato dalla SECO e composto di rappresentanti delle parti sociali, dei Cantoni e dell'Amministrazione federale. Oltre a ottimizzare l'attuazione delle misure collaterali e lottare contro gli abusi, il gruppo doveva individuare altre per contrastare gli abusi sul mercato del lavoro e sottoporle al Consiglio federale.

Nel febbraio del 2016 il gruppo di lavoro ha presentato al Consiglio federale un rapporto sui risultati del suo operato, nel quale gli sottoponeva anche un piano d'azione inteso a migliorare l'attuazione delle misure collaterali. Il Consiglio federale lo ha approvato e ha incaricato il DEFR e la SECO di definirlo meglio e realizzarlo in collaborazione con il gruppo di lavoro.

Il 23 novembre 2016 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto per implementare il piano d'azione e ha incaricato il DEFR di modificare nella ODist il numero di controlli, da 27 000 a 35 000, e di ottimizzare le misure proposte.

<sup>3</sup> Impiegati stranieri e svizzeri

<sup>4</sup> Impiegati stranieri e svizzeri

<sup>5</sup> Impiegati stranieri e svizzeri

## **2 La normativa proposta**

Il 1° gennaio 2010 è stato introdotto l'articolo 16e ODist che sancisce un numero minimo di controlli obbligatori da eseguire ogni anno. Il volume complessivo di controlli dei lavoratori distaccati e delle aziende con sede in Svizzera è stato gradualmente aumentato per far fronte alla progressiva liberalizzazione della fornitura di prestazioni e apertura del mercato del lavoro nei confronti degli Stati UE, che sono continuate fino alla fine di aprile 2011. Inoltre, in vista dell'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) alla Romania e alla Bulgaria, è stata aumentata del 20 per cento la quota di controlli (da 22 500 a 27 000 all'anno) fissata nelle convenzioni sulle prestazioni stipulate con gli organi di controllo. Questo incremento, introdotto per evitare una riduzione del volume dei controlli in seguito all'estensione dell'ALC, era dettato dalla maggiore libertà offerta alle aziende di assumere personale in Paesi con livelli salariali decisamente più bassi.

Dal 2010 il numero di persone impiegate per un periodo limitato (al massimo 90 giorni) che sono tenute a notificarsi è aumentato di continuo, passando da 147 116 nel 2010 a 220 000 nel 2013 e restando poi in seguito relativamente stabile. Due anni dopo se ne registravano 227 067. Nello stesso periodo è lievitato anche il numero di frontalieri: alla fine del 2010 se ne contavano 234 000 e nel 2015 304 000.

Il Consiglio federale ha tenuto conto di questi sviluppi e, nella primavera del 2014, ha stabilito le condizioni quadro per poter aumentare, in casi motivati, il numero di controlli sovvenzionati dalla Confederazione. I Cantoni di Ginevra e del Ticino hanno sfruttato questa possibilità; dalla loro esperienza è emerso che la necessità dei controlli riguardava soprattutto settori sensibili e determinate regioni di confine. Anche l'elevato numero di infrazioni commesse dalle aziende distaccanti in alcuni settori (p. es. circa il 30 % nei rami accessori dell'edilizia - dati del 2015) dimostra l'utilità dei controlli aggiuntivi, che i Cantoni stanno del resto già effettuando.

L'incremento dei controlli era anche in linea con una realtà già in essere e consentiva sia di poggiare su un base più consona per pilotare l'attuazione delle misure collaterali sia di tenere conto dell'aumento, riscontrato dal 2010, dei frontalieri e dei prestatori di servizi soggetti all'obbligo di notifica.

Il gruppo di lavoro per ottimizzare l'attuazione delle misure collaterali e lottare contro gli abusi non è riuscito tuttavia a raggiungere un consenso sul volume di controlli da realizzare: i rappresentanti dei lavoratori chiedevano di aumentare a 50 000 i controlli annuali, mentre le associazioni dei datori di lavoro si opponevano all'aumento in sé. I rappresentanti dei Cantoni e la SECO si sono espressi a favore di un aumento del 30 per cento (ossia da 27 000 a 35 000 controlli all'anno), che oltre a tenere conto della situazione in corso, garantisce un volume sufficiente di controlli.

I miglioramenti adottati e quelli in programma sono finalizzati ad innalzare il livello qualitativo dei controlli. Un maggior numero di controlli, di qualità più elevata, comporterà tuttavia costi aggiuntivi per gli organi preposti alla loro esecuzione e per la Confederazione in quanto organo di vigilanza. In realtà, i controlli prescritti nella ODist includono anche quelli effettuati dalle CP presso aziende svizzere, che però non sono finanziati dalla Confederazione e sui quali la SECO non ha la competenza di emanare istruzioni (cfr. cap. 4.2.3).

## **3 Commento all'articolo 16e ODist**

Il tenore dell'articolo 16e ODist in termini di obiettivi di controllo rimane inalterato. È stato modificato soltanto il numero di controlli da effettuare ogni anno, che sono passati da 27 000 a 35 000.

## 4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

### 4.1 Quadro generale dei controlli

I controlli aggiuntivi saranno ripartiti tra i Cantoni e le CP in modo proporzionale e in funzione della portata dei settori da controllare. Tenuto conto dei rischi identificati, soprattutto in relazione alla maggiore presenza di frontalieri sul mercato del lavoro nazionale, i controlli aggiuntivi saranno svolti presso datori di lavoro svizzeri. Secondo il rapporto del gruppo di lavoro per ottimizzare l'attuazione delle misure collaterali e lottare contro gli abusi<sup>6</sup>, la percentuale di datori di lavoro svizzeri da controllare è stata portata dal 2 al 3 per cento e dal 3 al 5 per cento nei settori più esposti a dumping salariale.

I controlli effettuati tra i lavoratori distaccati è già sufficiente, soprattutto per quanto riguarda i settori a elevato rischio di dumping salariale: nel settore manifatturiero e in quello dei rami accessori dell'edilizia, per esempio, superano rispettivamente il 50 e il 60 per cento delle notifiche.

**Tabella 2:** Quadro generale dei controlli

	Obiettivi dal 2010	Obiettivi fino al 2018
<b>CP</b>	11 215	15 215
<b>CT</b>	15 700	19 700
<b>Totale arrotondato</b>	27 000	35 000

### 4.2 Ripercussioni finanziarie in seguito all'aumento del numero minimo di controlli

#### 4.2.1 Per la Confederazione

La legislazione (art. 7a cpv. 3 LDist e art. 16d capoverso 1 ODist) sancisce che, a seconda della portata dell'attività d'ispezione, la Confederazione sostiene il 50 per cento delle spese salariali occasionate dagli ispettori delle CT cantonali. Per poter raggiungere il volume di controlli stabilito, ogni Cantone deve disporre di un numero di ispettori sufficiente (art. 7a cpv. 1 LDist); questo numero è condizionato da diversi fattori, elencati in modo non esaustivo nell'articolo 16a ODist. A tali fattori si aggiunge per esempio la strategia di controllo adottata.

Le convenzioni sulle prestazioni stipulate con le autorità cantonali prevedono attualmente un minimo di 15 700 controlli all'anno. Per realizzare questo obiettivo, la Confederazione stanZIA 6 500 000 franchi. Conformemente all'ordinanza riveduta, dal 2018 i Cantoni dovranno eseguire 19 700 controlli, ossia 4000<sup>7</sup> controlli in più all'anno. I controlli saranno inoltre subordinati a nuovi standard qualitativi (cfr. par. qui sotto), il che impedirà ad alcuni Cantoni di mantenere i livelli di controllo raggiunti sinora.

Il rapporto del gruppo di lavoro per ottimizzare l'attuazione delle misure collaterali e lottare contro gli abusi, finalizzato a precisare il piano d'azione approvato dal Consiglio federale, raccomanda di migliorare nettamente gli standard qualitativi adottati per attuare le misure

<sup>6</sup> SECO, «Massnahmen zur Konkretisierung des Aktionsplans – Bericht der Arbeitsgruppe zum Verbesserungsbedarf von Vollzug und MissbrauchsbeKämpfung der FlaM zuhanden des Bundesrats», pag. 16, 21 ottobre 2016, consultabile (in tedesco e francese) al link: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-64630.html>

<sup>7</sup> Cfr. evoluzione secondo la **Tabella 1** «Settori e prestatori di servizi subordinati a controlli, ripartiti per organo di controllo».

collaterali. Secondo la misura n. 3 del rapporto<sup>8</sup>, andrebbero fissati standard qualitativi minimi soprattutto per i controlli eseguiti dalle autorità cantonali. All'aumento del livello qualitativo dei controlli corrisponderà, per forza di cose, una diminuzione del numero di controlli realizzabili con le risorse di cui dispongono oggi i Cantoni.

Occorre pertanto incrementare di 1 600 000, al massimo, il credito disponibile affinché, come stabilito nella legislazione, la Confederazione possa stanziare alle autorità cantonali i fondi sufficienti per realizzare i controlli previsti nella nuova ordinanza.

Conformemente all'articolo 9 capoverso 2 ODist, la Confederazione si fa carico delle indennità legate ai controlli realizzati in settori con un CCL a cui il Consiglio federale ha conferito carattere obbligatorio generale. Le indennità sono calcolate sulla base dei costi generati dai compiti d'esecuzione (art. 9 cpv. 3 ODist).

Come menzionato al numero 4.1, i controlli aggiuntivi andranno effettuati presso datori di lavoro svizzeri. I controlli dei lavoratori svizzeri da parte di CP incaricate di applicare i CCL di obbligatorio generale rientrano nell'attività di esecuzione ordinaria di questi contratti e non sono quindi finanziati dalla Confederazione.

#### **4.2.2 Per le autorità cantonali**

Conformemente alla legislazione, i costi andranno suddivisi a metà tra Confederazione e Cantoni. Per le autorità cantonali, ciò equivale a un incremento di 1 600 000 franchi al massimo.

#### **4.2.3 Per le commissioni paritetiche**

I 4000 controlli aggiuntivi che dovranno eseguire le CP andranno realizzati presso datori di lavoro svizzeri e rientrano nel quadro dell'applicazione ordinaria dei CCL. La struttura dei costi effettiva può variare a seconda dei rami interessati.

## **5 Entrata in vigore**

La modifica dell'articolo 16e ODist entrerà in vigore il 1° gennaio 2018.

---

<sup>8</sup> SECO, ibidem, pagg. 18–22.