

Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 21 ottobre 2011

Parere del Consiglio federale

del 18 gennaio 2012

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge federale sul Parlamento (LParl; RS 171.10), vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 21 ottobre 2011 concernente la valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone e alle osservazioni conclusive del suddetto rapporto.

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

18 gennaio 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Nel suo rapporto del 21 ottobre 2011 «Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone», la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha trasmesso al Consiglio federale tre raccomandazioni e ha presentato un postulato.

Con il presente parere, il Consiglio federale si pronuncia in merito al rapporto, alle raccomandazioni e al postulato.

Riconoscendo l'importante contributo fornito nella valutazione del funzionamento della sorveglianza delle misure collaterali, il Collegio intende dapprima ringraziare la CdG-N e il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) per le analisi svolte. Con il suo parere, il Consiglio federale mira a integrare in alcuni punti l'approfondita analisi della CdG-N. Il Consiglio federale condivide in larga misura gli obiettivi formulati da quest'ultima ed è disposto a far proprie le sue raccomandazioni.

In base a tali raccomandazioni, il Consiglio federale ha già adottato o adotterà in particolare le seguenti misure:

– *Raccomandazione 1: Gestione strategica e operativa*

La CdG-N riconosce che dal 2010 la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha sviluppato una strategia di gestione pertinente e completa. Ciononostante, il Dipartimento federale dell'economia (DFE) ha incaricato la SECO di rafforzare la gestione strategica e operativa delle misure collaterali, come richiesto dalla CdG-N. A tal fine è previsto di perfezionare gli strumenti gestionali, in particolare mediante il consolidamento dei dati quantitativi e qualitativi della SECO, di effettuare un maggior numero di audit presso le istanze d'esecuzione nonché di promuovere la professionalizzazione e l'accompagnamento di tali istanze da parte della SECO (cfr. di seguito).

Il DFE ha incaricato la SECO di esaminare a fondo la problematica dell'offerta di salari minimi inferiori a quelli usuali al momento dell'assunzione di nuovo personale in relazione all'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC). Su incarico della SECO, nel contempo l'Università di Ginevra svolgerà uno studio in questo ambito.

– *Raccomandazione 2: Armonizzazione dei processi*

Il DFE ha incaricato la SECO di sostenere tutti gli organi d'esecuzione e di promuovere la professionalizzazione delle loro attività esecutive. Inoltre, la SECO provvederà a perfezionare la collaborazione tra le commissioni paritetiche (CP) dei contratti collettivi di lavoro (CCL) cui è stata conferita l'obbligatorietà generale a livello federale, da un lato, e le autorità cantonali, dall'altro, in particolare nell'ambito dei lavori svolti in relazione alla sorveglianza e alla trasmissione delle sanzioni. A tal fine è prevista una serie di incontri tra gli attori interessati a partire dall'inizio del 2012. Con-

temporaneamente, il DFE ha incaricato la SECO di potenziare la sorveglianza dei processi degli organi d'esecuzione attraverso l'intensificazione degli audit e dei controlli alla fonte. I primi audit presso le istanze d'esecuzione saranno svolti nella primavera del 2012.

La SECO esige dalle autorità cantonali preposte all'esecuzione delle misure collaterali di adottare una metodologia trasparente e sistematica in materia di accertamento di offerte salariali inferiori a quelle usuali per tutta la durata dei processi, ossia dal controllo fino alle eventuali sanzioni o all'introduzione di CCL cui è conferita l'obbligatorietà generale o di contratti normali di lavoro (CNL) con salari minimi obbligatori nel caso di ripetuti dumping salariali.

- *Raccomandazione 3: Comunicazione fondata su dati affidabili*

Il Consiglio federale sottolinea la validità e l'oggettività della comunicazione e delle conclusioni attuali. In futuro, la SECO provvederà tuttavia a consolidare la qualità dei dati su cui si fonda la comunicazione per rendere quest'ultima più trasparente ed esaustiva.

In sintonia con il postulato della CdG-N, il Consiglio federale ha proposto una revisione di legge finalizzata a colmare le lacune giuridiche esistenti a livello di attuazione dei CNL con salari minimi. Il Collegio condivide la proposta concernente la problematica delle catene di subappalto.

- *Postulato: Esame di una soluzione legislativa*

Secondo il Codice delle obbligazioni (CO), i datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera sono tenuti a versare salari minimi. Per garantire l'applicazione dei CNL con salari minimi obbligatori è previsto di sancire quest'obbligo nella legge federale dell'8 ottobre 1999 sui lavoratori distaccati in Svizzera (LDist) al fine di introdurre la possibilità di decretare sanzioni. È dunque necessario ampliare il campo d'applicazione della suddetta legge.

Il Consiglio federale presenterà il pertinente messaggio al Parlamento all'inizio di marzo 2012, per cui le modifiche della legge potranno entrare in vigore alla fine dell'anno.

Il Consiglio federale riconosce la problematica delle catene di subappalto. La SECO provvederà ad analizzarla e a presentare una serie di raccomandazioni in merito.

Il parere del Consiglio federale si articola in tre parti: nella prima (n. 1 e 2.1) le analisi e le principali conclusioni della CdG-N sono commentate in maniera generale. Questa introduzione è seguita, nella seconda parte, dal parere del Consiglio federale in merito alle singole raccomandazioni e al postulato nell'ordine in cui sono trattati nel rapporto della CdG-N (n. 2.2). Infine, il Consiglio federale si sofferma sulla questione delle risorse di personale necessarie per l'attuazione delle raccomandazioni proposte. Secondo la SECO, sarebbero necessari quattro nuovi posti di lavoro.

Abbreviazioni

ALC	Accordo sulla libera circolazione delle persone
CCL	Contratto collettivo di lavoro
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CNL	Contratto normale di lavoro
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni, RS 220)
CP	Commissione paritetica
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
CT	Commissione tripartita
DFE	Dipartimento federale dell'economia
LDist	Legge federale dell'8 ottobre 1999 sui lavoratori distaccati in Svizzera (RS 823.20)
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
UE	Unione europea
UST	Ufficio federale di statistica

Parere

1 Situazione iniziale

Le inchieste svolte dalla CdG-N tra giugno 2010 e fine aprile 2011 erano volte a verificare l'attuazione e l'efficacia delle misure collaterali all'ALC dalla loro introduzione. Nella popolazione sono emersi interrogativi e preoccupazioni che hanno sollevato discussioni politiche e comportato reazioni mediatiche. A seconda dello stato dei negoziati tra la Svizzera e l'UE, le misure collaterali sono state sia sviluppate sia messe in discussione. L'apertura del mercato del lavoro svizzero ad altri otto Stati, il 1° maggio 2011, nonché alla Bulgaria e alla Romania a partire dal 2016 ha pure sollevato discussioni sull'opportunità delle suddette misure.

In questo contesto, la CdG-N ha incaricato il CPA di valutare l'attuazione e l'efficacia delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. La presente valutazione si concentra sul ruolo della Confederazione in materia di misure collaterali. Le informazioni concernenti l'attuazione da parte dei Cantoni e delle CP vengono utilizzate per valutare la gestione della Confederazione e l'attuazione delle misure collaterali. I motivi per cui gli organi d'esecuzione applicano procedure diverse non sono oggetto del presente rapporto. Anche l'ALC non è stato valutato dalla CPA.

Con lettera del 21 ottobre 2011, la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di esprimere un parere sulle sue raccomandazioni entro la fine di gennaio 2012.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Introduzione

Il Consiglio federale ringrazia la CdG-N per aver analizzato l'attuazione delle misure collaterali. A suo avviso, le tre raccomandazioni risultanti dall'analisi e il postulato della CdG-N sono strumenti ausiliari utili per incrementare l'efficacia delle misure di cui sopra.

Alla luce dell'enorme importanza dei temi trattati, il Consiglio federale non ha indugiato a occuparsi delle questioni sollevate dalla CdG e a proporre misure concrete.

La CdG-N riconosce che la gestione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone è un compito arduo in considerazione del complesso apparato d'esecuzione a livello nazionale. L'estrema difficoltà di valutare questo sistema può spiegare come mai il Consiglio federale giunga a conclusioni diverse dall'opinione della CdG-N.

A questo proposito, il Consiglio federale tiene a ribadire i due seguenti principi concernenti l'attuazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone:

1. la legge definisce gli organi d'esecuzione. Essa menziona in particolare le commissioni tripartite (CT) cantonali e le CP dei CCL di obbligatorietà generale. Agli organi d'esecuzione viene accordata ampia autonomia;

2. le misure esecutive nei settori con CCL cui è stata conferita l'obbligatorietà generale a livello federale devono garantire il rispetto dei salari minimi definiti nei contratti, mentre la sorveglianza nei settori senza CCL di obbligatorietà generale deve individuare eventuali offerte salariali abusive, ossia inferiori a quelle usuali.

Secondo il Consiglio federale, questi due punti non sono stati debitamente considerati dalla CPA nel corso delle sue analisi, motivo per cui le sue conclusioni non sono sempre identiche a quelle del Consiglio federale.

Pressione salariale

Il Consiglio federale tiene a precisare le osservazioni sull'evidente pressione salariale contenute nel rapporto della CdG-N. Queste osservazioni si basano principalmente sulle conclusioni a cui è giunta la perizia del «Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht» dell'Università di San Gallo, secondo cui in alcuni settori si è avvertita dal 2004 in poi, a seguito dell'entrata in vigore dell'ALC, una certa pressione sui salari. La suddetta perizia, tuttavia, non costituisce una base di studio sufficientemente solida da cui trarre conclusioni attendibili in merito alle ripercussioni della libera circolazione delle persone sui salari. Da un lato, altri studi in materia giungono a conclusioni diverse e, dall'altro, lo studio dell'Università di San Gallo solleva una serie di interrogativi dal profilo metodologico che andrebbero chiariti prima di trarre conclusioni pertinenti.

Secondo il Consiglio federale, lo studio propone un interessante modello di valutazione degli effetti della libera circolazione delle persone sui salari. Prima di trarne conclusioni pertinenti, tuttavia, è necessaria un'analisi più precisa delle ripercussioni individuate in determinati settori. Pertanto, la SECO esaminerà più da vicino gli sviluppi salariali in base a una specificazione analoga a quella dell'Università di San Gallo. A tal fine utilizzerà i dati della rilevazione svizzera della struttura dei salari 2010, pubblicati dall'Ufficio federale di statistica (UST) a fine novembre 2011. La SECO ha commissionato all'Università di Ginevra lo svolgimento di questo studio supplementare.

Attuazione delle misure collaterali

Il sistema d'esecuzione delle misure collaterali è complesso, come ha constatato la stessa CdG-N. I compiti d'esecuzione ricadono su numerosi organi che collaborano strettamente tra di loro. Al momento dell'introduzione delle misure collaterali, il legislatore ha deciso di organizzare la sorveglianza del mercato del lavoro in maniera decentrale. L'esecuzione uniforme o la definizione standard del concetto di salari minimi abusivi non hanno mai figurato tra gli obiettivi. Queste particolarità sono la causa di una certa eterogeneità a livello d'esecuzione. Tuttavia, gli organi d'esecuzione devono attenersi a determinati processi sistematici. Questo sistema rispecchia la volontà del legislatore.

L'esecuzione delle misure collaterali può ancora essere migliorata. Al termine della tavola rotonda del 5 luglio 2011, il capo del DFE ha pertanto costituito con le parti sociali un gruppo di lavoro che ha analizzato e proposto una serie di soluzioni ai problemi d'esecuzione delle misure collaterali. Il gruppo di lavoro ha presentato il suo rapporto conclusivo al capo del DFE nel gennaio del 2012. Inoltre, il Consiglio federale ha posto in consultazione il 23 settembre 2011 un progetto di modifica della legislazione concernente le misure collaterali volto a colmare i deficit giuridici esistenti. Il progetto contiene anche disposizioni di lotta contro il fenomeno dei falsi

indipendenti. Il Consiglio federale presenterà il messaggio al Parlamento all'inizio di marzo 2012. Le modifiche potrebbero quindi entrare in vigore nel 2012.

Secondo la CdG-N, il Consiglio federale e il DFE «hanno fatto passi nella giusta direzione», ma a suo avviso la SECO deve incrementare ulteriormente i suoi sforzi e impiegare più risorse di personale in questo ambito.

Comunicazione

La CdG-N reputa insufficienti le basi d'informazione su cui si fonda la strategia di comunicazione del Consiglio federale in materia di misure collaterali. Tuttavia, la sua critica si basa principalmente sull'esame dei rapporti annuali degli organi d'esecuzione attraverso la CPA e non sui dati raccolti dalla SECO. I dati analizzati dalla CPA non vengono utilizzati né per valutare l'efficacia attuativa delle misure collaterali né per la stesura del rapporto annuale della SECO sull'esecuzione delle stesse. La collezione di dati della SECO, sottoposta al suo controllo, si basa su una rilevazione totale effettuata ogni anno presso gli organi d'esecuzione. Le informazioni sulla quantità dei controlli svolti e sui casi sospetti si basano, in generale, su statistiche affidabili.

Gestione

Con l'entrata in vigore della LDist, la SECO ha definito gli obiettivi strategici relativi all'esecuzione delle misure collaterali. Dal 2006, ad esempio, ha stipulato una serie di convenzioni sulle prestazioni con le CP cantonali in cui sono fissati obiettivi concreti (tra cui il numero di controlli da effettuare). Anche a livello federale sono state stipulate convenzioni analoghe con le CP dei CCL di obbligatorietà generale che mirano a garantire il rispetto, nel loro settore, delle condizioni salariali e di lavoro minime.

Nel 2010 è stato introdotto un sistema di gestione e di controllo integrale e coerente per l'attuazione delle misure collaterali. La sua messa in atto, tuttora in corso, comporterà una più intensa sorveglianza degli organi d'esecuzione e l'introduzione di audit presso gli stessi.

2.2 Raccomandazioni e postulato

ad raccomandazione 1

Raccomandazione 1

Gestione strategica e operativa

La CdG-N invita il Consiglio federale a impegnarsi nell'attuazione rapida di una strategia di gestione chiara e a garantire che quest'ultima si fondi su indicatori obiettivi che prendano in considerazione l'insieme del mercato svizzero del lavoro. Nell'adempimento di questo compito, il Consiglio federale dovrà tener conto degli insegnamenti tratti dall'insieme delle constatazioni del CPA e delle raccomandazioni della CdG-N. Una particolare attenzione dovrà essere dedicata alla problematica del personale neoassunto.

Nel suo rapporto, la CdG-N osserva che prima del 2010 non vi era alcuna strategia di gestione globale, benché le misure collaterali alla libera circolazione delle persone

siano in vigore già dal 1° giugno 2004. Il Consiglio federale e la SECO avrebbero trascurato il controverso tema delle misure collaterali, sia in termini di strategia d'attuazione che di risorse di personale. Secondo la CdG-N, la gestione politica delle misure collaterali sarebbe avvenuta in assenza di informazioni attendibili sulla loro efficacia. Il loro sviluppo sarebbe dipeso e dipenderebbe tuttora da considerazioni politiche e non da indicatori oggettivi e dati attendibili, come definito negli obiettivi.

La stessa CdG-N ritiene tuttavia che la SECO nel 2010 abbia elaborato una strategia valida e integrale, definendo i principali obiettivi relativi all'esecuzione della LDist nonché gli indicatori per la misurazione del grado di raggiungimento degli stessi. Il Consiglio federale ritiene che alcuni indicatori possano essere perfezionati alla luce dei lavori intrapresi in adempimento della terza raccomandazione. Per migliorare la gestione strategica e operativa, gli organi d'esecuzione devono poter contare su maggiori sostegni, tra l'altro per professionalizzare le CP attraverso controlli più severi e un accompagnamento in loco. A tal fine occorre tuttavia stanziare maggiori fondi in questo campo.

Inoltre, la CdG-N sottolinea che circa la metà di tutti i controlli annuali relativi alle misure collaterali si concentra sui lavoratori distaccati, che costituiscono meno dello 0,15 per cento del volume occupazionale svizzero. Più della metà dei controlli verrebbe effettuata in settori con CCL di obbligatorietà generale, benché essi coprano soltanto il 13 per cento della popolazione attiva. Secondo la CdG-N, questo fatto sarebbe sintomo di una seria lacuna a livello di gestione strategica.

Il Consiglio federale tiene a precisare che a questo proposito la Confederazione, i Cantoni e le parti sociali si sono accordati sulle seguenti prescrizioni quantitative di controllo delle imprese: è previsto il controllo del 50 per cento di tutti i lavoratori distaccati, almeno il 3 per cento di tutti i datori di lavoro svizzeri attivi in settori giudicati particolarmente sensibili e il 2 per cento dei rimanenti settori. Questa suddivisione è motivata dalla seguente riflessione: viste le differenze di retribuzione tra la Svizzera e il loro Paese di origine, i lavoratori distaccati sono i più esposti al dumping salariale, motivo per cui vengono controllati sistematicamente. L'elevato numero di abusi giustifica questo approccio. La maggior parte dei controlli viene inoltre effettuata in settori con CCL di obbligatorietà generale in cui sussiste un elevato rischio di dumping salariale (per esempio nei settori alberghiero e della ristorazione, dell'edilizia e dei suoi rami accessori e in quello delle imprese di pulizia). Infine, la quota relativamente esigua di controlli presso datori di lavoro svizzeri si spiega anche con le diverse modalità di controllo rispetto a quelli effettuati presso i lavoratori distaccati. I primi rilevano retrospettivamente periodi pluriennali, per cui una ripetizione annuale risulta inutile. Nell'ambito dell'esecuzione ordinaria dei CCL cui è stata conferita l'obbligatorietà generale la maggior parte dei controlli presso i datori di lavoro svizzeri ad opera della CP non è finanziata dalla Confederazione, motivo per cui non figura nel rapporto sulla gestione delle misure collaterali.

La gestione strategica dei controlli è stata valutata ripetutamente e confermata più volte da Confederazione, Cantoni e parti sociali. Anche in futuro sono previste valutazioni a cadenza regolare. Il Consiglio federale ritiene che non sia opportuno modificare questo approccio.

Per quanto concerne la problematica dei salari del personale neoassunto, la SECO ha commissionato all'Università di Ginevra uno studio supplementare, come menzionato nel numero 2.1.

Il Consiglio federale tiene a precisare che questo studio costituisce parte integrante dei lavori relativi all'esecuzione delle misure collaterali. Tali studi vanno effettuati regolarmente per ampliare le conoscenze dei temi prioritari.

Sintesi

Raccomandazione 1

D'accordo con la raccomandazione 1 della CdG-N, il Consiglio federale ha incaricato il DFE e la SECO di consolidare la gestione strategica e operativa delle misure collaterali, in particolare attraverso un consolidamento del sistema di indicatori e un rafforzamento degli organi d'esecuzione sotto forma di controlli e accompagnamento in loco. Inoltre, il Collegio ha chiesto al DFE e alla SECO di elaborare uno studio approfondito sull'ipotesi di un'offerta di salari inferiori a quelli usuali in caso di nuove assunzioni di personale in relazione con l'ALC.

ad raccomandazione 2

Raccomandazione 2

Armonizzazione dei processi

La CdG-N invita il Consiglio federale a sostenere gli attori preposti all'attuazione delle misure collaterali e a dialogare con loro, allo scopo di definire una linea di condotta, un metodo e dei criteri in materia di dumping abusivo e ripetuto. La CdG-N è persuasa che ciò permetterà di ridurre le disuguaglianze nell'attuazione delle misure collaterali e di rispondere alle esigenze poste dal legislatore.

La CdG-N fa notare che la prassi dei Cantoni e delle CP non è sufficientemente uniforme a causa di carenze nella gestione, ma anche per mancanza di una definizione del concetto di «offerta di salari inferiori a quelli usuali». Secondo il Consiglio federale, tuttavia, le cause delle differenze menzionate dalla CdG-N vanno relativizzate. Tramite la SECO, il DFE ha elaborato diverse direttive e raccomandazioni in merito alla definizione di un approccio comune in materia di esecuzione da parte degli organi competenti.

Il Consiglio federale ritiene inoltre che le osservazioni di cui sopra non debbano essere generalizzate. Come osservato dalla CdG-N, le attività d'esecuzione possono sembrare relativamente eterogenee nel loro complesso, il che complica il controllo e l'interpretazione dei risultati. Tuttavia, il fatto che l'esecuzione sia decentrale e che avvenga nel rispetto delle particolarità dei rispettivi mercati del lavoro cantonali e dei vari settori corrisponde alla volontà del legislatore. La gestione degli organi d'esecuzione deve innanzitutto garantire un'applicazione efficace ed effettiva delle leggi, in considerazione del principio dell'esecuzione decentrale.

Il Consiglio federale condivide tuttavia l'opinione formulata dalla CdG-N nella sua seconda raccomandazione secondo cui la collaborazione tra gli organi interessati può essere perfezionata e le misure collaterali potrebbero essere attuate in modo più uniforme. Il gruppo di lavoro costituito al termine della tavola rotonda del 5 luglio 2011 ha esaminato le modalità di trattamento degli abusi contro i salari minimi

usuali dei singoli rami e ha valutato, in questo contesto, l'efficacia della sorveglianza e delle sanzioni decretate. Lo stesso gruppo di lavoro ha inoltre esaminato se le misure previste nella LDist vengono osservate e se gli strumenti quali l'introduzione di CNL con salari minimi obbligatori e la dichiarazione di obbligatorietà generale facilitata dei CCL sono impiegati adeguatamente.

Il gruppo di lavoro si è anche pronunciato sulle possibilità di miglioramento nell'attuazione delle misure collaterali da parte delle CP dei CCL cui è stata conferita l'obbligatorietà generale a livello federale.

Le valutazioni della SECO hanno evidenziato soprattutto in alcune CP una serie di carenze o lacune a livello d'esecuzione della LDist. Queste carenze variano fortemente secondo i settori e hanno cause diverse. In parte possono essere ricondotte alle debolezze strutturali interne e all'organizzazione dei rispettivi organi d'esecuzione e in parte all'insufficiente comunicazione e cooperazione tra di essi.

La SECO affiancherà le CP nella professionalizzazione delle loro attività. È perciò prevista a partire dall'inizio del 2012 una serie di incontri con gli organi d'esecuzione. La Confederazione dovrebbe provvedere mediante iniziative adeguate a che i Cantoni e le CP definiscano autonomamente le modalità di collaborazione. Inoltre, le CP devono essere sollecitate a dotarsi di strutture e di un'organizzazione che consenta loro di trattare in modo adeguato le infrazioni accertate alle condizioni minime di salario e di lavoro e, se necessario, di decretare sanzioni (previste nei CCL di obbligatorietà generale). Questo lavoro preliminare delle CP è fondamentale al fine di permettere alle autorità cantonali di decretare misure repressive adeguate quali multe o divieti di offrire servizi.

Da un sondaggio presso le CT cantonali è emerso che le procedure di conciliazione in caso di offerte di salari inferiori a quelli usuali sono il più delle volte efficaci e che non sono necessarie ulteriori misure. La SECO chiederà alle autorità cantonali preposte all'esecuzione delle misure collaterali di adottare una metodologia trasparente e sistematica in materia di accertamento di offerte salariali inferiori alla norma per tutta la durata dei processi, vale a dire dal controllo fino alle eventuali sanzioni o all'introduzione di CCL di obbligatorietà generale o di CNL con salari minimi obbligatori nel caso di ripetute offerte di salari inferiori a quelli usuali.

Per quanto concerne la definizione dei termini «salario usuale» e «offerta ripetuta e abusiva di salari inferiori a quelli usuali» sono state trasmesse alle CT informazioni e strumenti di sostegno alla decisione al momento dell'introduzione delle misure collaterali. Il Consiglio federale ribadisce la volontà del legislatore di non definire in modo standardizzato il concetto di offerta abusiva di salari inferiori a quelli usuali.

Sintesi

Raccomandazione 2

D'accordo con la raccomandazione 2 della CdG-N, il Consiglio federale ha incaricato il DFE e la SECO di sostenere tutti gli organi d'esecuzione e di provvedere alla professionalizzazione delle loro attività d'esecuzione. La SECO provvederà inoltre a perfezionare la collaborazione tra le CP dei CCL cui è stata conferita l'obbligatorietà generale a livello federale e le autorità cantonali, in particolare nel contesto dei lavori concernenti i controlli e la trasmissione delle sanzioni.

La SECO chiederà alle autorità cantonali preposte all'esecuzione delle misure collaterali di adottare una metodologia trasparente e sistematica in materia di accertamento di offerte salariali inferiori alla norma per tutta la durata dei processi, vale a dire dal controllo fino alle eventuali sanzioni o fino all'introduzione di CCL di obbligatorietà generale o di CNL con salari minimi obbligatori nel caso di ripetute offerte di salari inferiori a quelli usuali.

ad raccomandazione 3

Raccomandazione 3 Comunicazione fondata su dati affidabili

La CdG-N invita il Consiglio federale e la SECO a fondare le loro comunicazioni e le loro conclusioni su dati pertinenti, completi, affidabili e obiettivi che consentano un maggior grado di trasparenza.

In base alle analisi della CPA, la CdG-N conclude che le basi d'informazioni su cui il Consiglio federale e la SECO fondano le loro comunicazioni in materia di misure collaterali sono insufficienti dal punto di vista qualitativo. Come menzionato nel numero 2.1, le osservazioni della CdG-N poggiano su informazioni che non sono state utilizzate né dal Consiglio federale né dalla SECO per analizzare la problematica dei salari inferiori a quelli usuali e le misure collaterali.

Il Consiglio federale condivide tuttavia l'opinione della CdG-N secondo cui la qualità dei dati raccolti sul dumping salariale e sulle misure collaterali costituisca un aspetto prioritario. I dati della SECO derivano da una rilevazione totale effettuata annualmente presso tutti gli organi d'esecuzione. Nell'ambito di questa procedura è inevitabile che vi siano delle imperfezioni. Per migliorare la qualità dei dati, il Consiglio federale ha incaricato il DFE e la SECO di potenziare la sorveglianza dei processi degli organi d'esecuzione attraverso l'intensificazione degli audit e dei controlli alla fonte. In futuro, questa sorveglianza proattiva sarà ulteriormente ampliata, il che si tradurrà in dati più affidabili.

Per quanto concerne la seconda raccomandazione della CdG-N, il Consiglio federale ritiene che un maggiore sostegno in loco migliorerebbe notevolmente la coesione dei diversi organi d'esecuzione, poiché in tal modo si favorirebbe il dialogo e lo scambio di esperienze e determinati processi verrebbero uniformati progressivamente sulla base delle migliori prassi («best practices»).

Il Consiglio federale fa presente che i dati del rapporto sull'attuazione delle misure collaterali, basati sui resoconti degli organi d'esecuzione, vengono integrati dalle analisi svolte in parallelo nell'ambito del rapporto dell'osservatorio, tra cui i dati della rilevazione della struttura dei salari dell'UST. L'evoluzione dei salari, ad esempio, viene determinato in base ai dati dell'UST.

Sintesi

Raccomandazione 3

La base di dati disponibile per la comunicazione è sostanzialmente sufficiente. Ciononostante, il Consiglio federale ha fatto propria la terza raccomandazione della CdG-N e ha incaricato il DFE e la SECO di provvedere a consolidare la qualità dei dati su cui si fonda la comunicazione al fine di rendere quest'ultima più trasparente e completa.

ad postulato

Postulato

Esame di una soluzione giuridica

La CdG-N invita il Consiglio federale a considerare una soluzione legislativa per colmare le lacune giuridiche nel settore dei contratti normali di lavoro e a valutare il problema posto dalle catene di subappalto.

La CdG-N sottolinea l'esistenza di lacune legislative che compromettono l'efficacia delle misure collaterali all'ALC. Essa ritiene che determinate incertezze giuridiche possano ripercuotersi anche sulla gestione delle misure collaterali.

La CdG-N è del parere che i CNL con salari minimi obbligatori non siano uno strumento efficace, in quanto i datori di lavoro svizzeri che li infrangono non sono punibili. Il Consiglio federale è pertanto invitato a valutare l'opportunità di istituire una base legale tesa a sanzionare tutti i datori di lavoro rei di una tale infrazione.

Qualora in un ramo o in una professione vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali e non sussista un CCL con disposizioni sui salari minimi al quale possa essere conferita l'obbligatorietà generale, l'autorità competente può emanare un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO che preveda salari minimi obbligatori.

Conformemente alla LDist, le imprese che distaccano lavoratori in Svizzera devono rispettare i salari minimi obbligatori prescritti nei CNL ai sensi dell'articolo 360a. Tra i datori di lavoro svizzeri possono essere sanzionati soltanto i prestatori di personale. Non esistono tuttavia le basi legali che consentano di sanzionare gli altri datori di lavoro rei di aver infranto le disposizioni sui salari minimi obbligatori al momento di assumere lavoratori in Svizzera nei settori con un CNL di obbligatorietà generale, il che mette in discussione l'efficacia dei CNL con salari minimi obbligatori. Nell'articolo 360e CO, il legislatore aveva unicamente previsto il diritto per le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori di adire l'autorità giudiziaria per accertare se i datori di lavoro rispettano il CNL secondo l'articolo 360a CO.

Il Consiglio federale ha elaborato una revisione di legge intesa a colmare le suddette lacune legislative in sede di attuazione delle disposizioni del CNL. Questa revisione potrebbe entrare in vigore nel corso del 2012.

Conformemente al CO, i datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera sono tenuti a versare salari minimi. È ora previsto di sancire tale obbligo nella LDist in

modo da creare la possibilità di decretare sanzioni, il che rende necessario estendere il campo d'applicazione della LDist ai datori di lavoro svizzeri.

Il progetto del Consiglio federale prevede di aggiungere all'articolo 9 capoverso 2 LDist una nuova lettera per consentire all'autorità competente di sanzionare i datori di lavoro inadempienti con una multa fino a 5 000 franchi. Verrebbe così colmata una lacuna legislativa che attualmente impedisce alle autorità cantonali di sanzionare i datori di lavoro svizzeri che impiegano lavoratori in Svizzera e che hanno infranto le disposizioni sui salari minimi contenute nei CNL ai sensi dell'articolo 360a CO. Con l'introduzione di questa misura si instaura la parità di trattamento tra datori di lavoro svizzeri ed esteri, in quanto oggi in base alla LDist si possono sanzionare unicamente i datori di lavoro esteri. Se si verificano le fattispecie menzionate nell'articolo 12 LDist, il nuovo articolo permette inoltre di sanzionare penalmente i datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera.

Secondo la CdG-N, inoltre, il perseguimento degli abusi è particolarmente difficile in presenza di catene di subappalto. Per incrementare il senso di responsabilità di taluni datori di lavoro e per poterli eventualmente sanzionare, queste catene andrebbero viste come unità indissociabili.

Il Consiglio federale riconosce l'importanza delle questioni concernenti le catene di subappalto. Per questo motivo propone di accogliere il postulato e di esaminare la problematica in modo approfondito.

<i>Sintesi</i>	<i>Postulato</i>
	<p><i>Il Consiglio federale propone di accogliere il postulato della CdG-N che chiede di appurare la necessità di un intervento legislativo nel campo dei CNL. Il Collegio ha elaborato una revisione di legge tesa a colmare le suddette lacune giuridiche in sede di applicazione delle disposizioni dei CNL. Il Consiglio federale presenterà il pertinente messaggio al Parlamento all'inizio di marzo 2012.</i></p> <p><i>Inoltre, il postulato invita il Consiglio federale a verificare in modo approfondito la necessità d'intervento in relazione alla problematica delle catene di subappalto. Il Collegio approva anche questa parte del postulato ed è disposto a esaminare la questione delle catene di subappalto.</i></p>

2.3 Risorse finanziarie e di personale

Nel suo rapporto, la CdG-N sottolinea l'insufficienza delle risorse disponibili per le misure collaterali alla libera circolazione delle persone: «La CdG (...) si pone interrogativi sulla gestione e l'adeguatezza delle risorse necessarie in un settore tanto importante. In futuro, il Consiglio federale dovrà vegliare affinché sia messo a disposizione in questo settore un effettivo di personale sufficiente». Le carenze in materia di gestione che il rapporto della CdG-N mette in risalto sono in gran parte da imputare alle insufficienti risorse di cui la SECO dispone per controllare e sostenere gli organi d'esecuzione. Tali risorse sono costituite al momento da cinque posti di lavoro a tempo pieno.

Le misure illustrate nel presente parere che permetteranno di attuare le raccomandazioni della CdG-N richiedono pertanto l'impiego di ulteriori risorse finanziarie e di personale.

Per poter attuare le raccomandazioni della CdG-N ed eseguire le misure correttive correnti e previste, il Consiglio federale ritiene che siano necessari quattro ulteriori posti di lavoro a tempo pieno per coprire i seguenti campi d'attività:

- gestione e sostegno giuridico degli organi d'esecuzione (un posto): gestione e accompagnamento rafforzato dei 26 Cantoni e delle circa 70 CP preposte all'esecuzione della LDist al fine di garantire un'esecuzione uniforme sul piano dell'applicazione della legge;
- sostegno a professionalizzazione, formazione e informazione degli organi d'esecuzione (un posto): accompagnamento rafforzato degli organi d'esecuzione al fine di garantire un'attuazione professionale della LDist. Le mansioni comprendono una migliore formazione e informazione degli organi d'esecuzione nonché il sostegno degli stessi nell'applicazione di una metodologia trasparente e sistematica nell'ambito delle offerte salariali inferiori a quelle usuali;
- audit (2 posti): attualmente presso la SECO è destinata al settore degli audit una percentuale d'impiego dello 0,8 per cento. Per garantire audit regolari nei 26 Cantoni e nelle circa 70 CP sono necessari due nuovi posti a tempo pieno.

I suddetti posti supplementari per l'attuazione delle raccomandazioni della CdG-N sono necessari a partire dal 2012.

L'investimento finanziario sarà decisivo ai fini del successo delle varie misure, in particolare per garantire un numero sufficiente di controlli a fronte del continuo aumento di lavoratori distaccati in Svizzera, per rafforzare i controlli concernenti l'indipendenza fittizia nonché per garantire la professionalizzazione degli organi d'esecuzione.

Il Consiglio federale provvederà a stanziare le risorse necessarie qualora dovessero presentarsi nuove esigenze.