

15.054

**Messaggio
concernente la modifica della legge sui lavoratori distaccati**

del 1° luglio 2015

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sui lavoratori distaccati.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2013 M 13.3668 Migliorare l'attuazione delle misure collaterali e consolidare gli strumenti delle parti sociali
(S 27.8.13, Commissione dell'economia e dei tributi;
N 11.12.13; punti 1 e 2 accolti)

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

1° luglio 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Nel corso degli ultimi undici anni le misure collaterali alla libera circolazione delle persone si sono dimostrate generalmente adeguate. Tuttavia, la loro efficacia può essere ulteriormente ottimizzata. A tal fine si propone di aumentare il limite massimo delle sanzioni amministrative previste nella legge sui lavoratori distaccati.

Situazione iniziale

Le misure collaterali entrate in vigore il 1° giugno 2004 garantiscono una protezione efficace dei lavoratori nazionali ed esteri contro il dumping salariale e le infrazioni alle condizioni di lavoro. Nel quadro di queste misure, mercato del lavoro e condizioni lavorative vengono posti sotto osservazione. In caso di abusi possono essere adottate misure a livello individuale e generale. Una rete sempre più estesa di contratti collettivi di lavoro di obbligatorio generale, un attento monitoraggio e controllo del mercato del lavoro e, se necessario, la determinazione di salari minimi nei contratti normali di lavoro secondo l'articolo 360a del Codice delle obbligazioni o nei contratti collettivi di lavoro dichiarati di obbligatorio generale mediante procedura agevolata, hanno contribuito a prevenire un'erosione delle condizioni salariali e lavorative usuali per il luogo e il settore.

Dalla loro entrata in vigore, le misure collaterali sono state potenziate a più riprese e la loro attuazione è costantemente migliorata.

Nel quadro dell'analisi dell'efficacia delle misure collaterali svolta da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e delle parti sociali, è emersa la necessità di procedere ad ulteriori miglioramenti puntuali sul piano legislativo.

Contenuto del disegno

La legge sui lavoratori distaccati deve essere adeguata in modo da aumentare da 5000 franchi a 30 000 il limite massimo delle sanzioni amministrative previste in caso di infrazione alle condizioni salariali e lavorative minime vigenti in Svizzera. Questo dovrebbe permettere di migliorare l'efficacia delle sanzioni e l'attuazione di tali condizioni.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il 1° giugno 2002 è entrato in vigore l'Accordo del 21 giugno 1999¹ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC). Con l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone con l'UE, il 1° giugno 2004 è stato abolito il controllo a priori del rispetto delle condizioni salariali e lavorative usuali quale requisito per la concessione di un permesso di soggiorno. Poiché, in un confronto con l'UE, la Svizzera è considerata un Paese ad alto reddito, vi è il rischio che i salari subiscano una pressione dovuta alla libera circolazione delle persone. Per compensare l'abolizione del controllo sistematico e a priori del mercato del lavoro sono state messe in atto misure collaterali che consentono di contrastare le infrazioni alle condizioni salariali e lavorative usuali in Svizzera. Qualora vengano constatati salari inferiori a quelli usuali è possibile adottare, a livello individuale, misure quali le sanzioni nei confronti dei datori di lavoro esteri inadempienti e, a livello generale, strumenti quali il conferimento agevolato del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro o l'emanazione di contratti normali di lavoro contenenti salari minimi vincolanti.

Le misure collaterali sono entrate in vigore il 1° giugno 2004, in concomitanza con la seconda fase della libera circolazione delle persone.

Esse comprendono essenzialmente le seguenti normative:

- la legge dell'8 ottobre 1999² sui lavoratori distaccati (LDist) prescrive a un datore di lavoro estero che distacca lavoratori in Svizzera nel quadro di una prestazione di servizi transfrontaliera di rispettare le condizioni lavorative e salariali minime previste nelle leggi federali, nei contratti collettivi di lavoro di obbligatorio generale e nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni (CO)³;
- in caso di offerte abusive e ripetute di salari inferiori a quelli usuali, le disposizioni di un contratto collettivo di lavoro riguardanti in particolare la retribuzione minima e la corrispondente durata del lavoro e i controlli paritetici possono essere dichiarate di obbligatorio generale mediante procedura agevolata ai sensi dell'articolo 1a della legge federale del 28 settembre 1956⁴ concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL). Tale misura si applica sia alle aziende nazionali sia alle aziende estere che distaccano lavoratori;
- nei rami in cui non è previsto un contratto collettivo di lavoro, in caso di offerte abusive e ripetute di salari inferiori a quelli usuali possono essere stabiliti contratti normali di lavoro contenenti salari minimi vincolanti ai

1 RS 0.142.112.681

2 RS 823.20

3 RS 220

4 RS 221.215.311

sensi dell'articolo 360a CO. Tale misura si applica a tutte le aziende del ramo in questione.

L'attuazione delle misure collaterali è stata affidata a diverse istanze. Nell'attuazione sussiste infatti un dualismo tra i rami assoggettati a un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale e quelli che ne sono sprovvisi.

Adeguamenti e miglioramenti delle misure collaterali dalla loro entrata in vigore e miglioramenti a livello di attuazione

Il 1° aprile 2006, con l'estensione dell'ALC ai dieci nuovi Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004, sono state potenziate l'efficacia e l'attuazione delle misure collaterali. Il 1° gennaio 2010, con l'estensione dell'ALC alla Romania e alla Bulgaria, l'attuazione delle misure collaterali è stata ulteriormente ottimizzata.

Il potenziamento e l'ottimizzazione delle misure collaterali prevedevano in particolare l'obbligo da parte dei Cantoni di designare un numero sufficiente di ispettori del lavoro, un inasprimento delle sanzioni, l'obbligo da parte dei prestatori di servizi autonomi di dimostrare la loro indipendenza, l'applicazione delle disposizioni contenute nei contratti collettivi di lavoro dichiarati di obbligatorietà generale ai prestatori di servizi esteri (soprattutto l'obbligo di depositare una cauzione e di pagare i contributi ai costi di esecuzione)⁵ e la determinazione di un numero vincolante di controlli da effettuare annualmente (27 000), decisa nel quadro della modifica del 4 novembre 2009⁶ dell'ordinanza del 21 maggio 2003⁷ sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist).

Il 1° gennaio 2013 sono state colmate ulteriori lacune nella legislazione concernente le misure collaterali e la loro attuazione è stata resa più efficace⁸. Sono state introdotte in particolare misure per contrastare la pseudo-indipendenza dei prestatori di servizi esteri, mediante l'obbligo di documentazione e nuove possibilità di sanzione.

Il 15 luglio 2013 è entrata in vigore la disposizione concernente l'aumento della responsabilità dei subappaltatori nei settori dell'edilizia, del genio civile e dei rami accessori dell'edilizia⁹, che permette di richiamare l'appaltatore primario alle proprie responsabilità in caso di mancato rispetto delle condizioni salariali e lavorative da parte dei subappaltatori. La messa in atto della responsabilità solidale è stata concretizzata con la modifica del 26 giugno 2013¹⁰ dell'ODist.

Oltre agli adeguamenti a livello di legge e di ordinanza menzionati è stata continuamente migliorata anche l'attuazione delle misure collaterali, ad esempio tramite direttive e raccomandazioni per gli organi esecutivi elaborate dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) nella sua veste di autorità di vigilanza, tramite formazioni nel quadro del progetto della SECO e delle commissioni paritetiche, delle associazioni di controllo e dei Cantoni volto ad ottimizzare i metodi di lavoro delle

⁵ Cfr. Decreto federale del 17 dicembre 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero, mediante revisione delle misure collaterali, il Protocollo concluso con la Comunità europea e i suoi Stati membri relativo all'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi stati membri della Comunità europea (RU 2006 979).

⁶ RU 2009 5655

⁷ RS 823.201

⁸ RU 2012 6703

⁹ RU 2013 2121

¹⁰ RU 2013 2123

commissioni paritetiche e la collaborazione con i Cantoni oppure tramite lo svolgimento di audit.

Analisi dell'efficacia delle misure collaterali nel 2013 e nel 2014 e necessità d'intervento

Dal mese di luglio 2013 al mese di febbraio 2014 un gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e delle parti sociali ha stilato un bilancio sul funzionamento dell'attuale sistema di misure collaterali ed esaminato l'eventuale necessità di intervento in questo ambito.

Il gruppo di lavoro ci ha sottoposto in un rapporto raccomandazioni contenenti misure di miglioramento a livello di legge e in materia di attuazione.¹¹ Il 26 marzo 2014 abbiamo preso atto di questo rapporto e stabilito varie misure di miglioramento incaricando il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di attuarle.

Con la mozione 13.3668 «Migliorare l'attuazione delle misure collaterali e consolidare gli strumenti delle parti sociali», il 27 agosto 2013 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ci ha incaricato di illustrare in dettaglio le lacune riscontrate nell'attuazione delle misure collaterali nel mercato del lavoro e di presentare un pacchetto di misure per colmarle in tempi brevi a livello federale e cantonale. Il 13 settembre 2013 abbiamo proposto di accogliere la mozione, poiché conferma la nostra volontà di rivolgere particolare attenzione all'attuazione delle misure collaterali.

Possibilità di miglioramento a livello di legge

Il 19 settembre 2014 abbiamo avviato la procedura di consultazione relativa alla legge federale sull'ottimizzazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone¹², che si è conclusa il 19 dicembre 2014. Il progetto posto in consultazione prevedeva misure per agevolare il conferimento del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro, per prorogare i contratti normali di lavoro contenenti salari minimi ai sensi dell'articolo 360a CO e per aumentare il limite massimo delle sanzioni previste nella LDist.

I partecipanti alla consultazione si sono mostrati critici nei confronti del progetto. Le misure proposte in materia di conferimento del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro e in materia di contratti normali di lavoro sono state chiaramente respinte. Per contro, la proposta di aumentare il limite massimo delle sanzioni previste nella LDist è stata accolta in modo favorevole dalla maggioranza dei partecipanti.

Il 1° aprile 2015 abbiamo preso atto dei risultati della procedura di consultazione e deciso di sospendere momentaneamente l'attuazione delle misure concernenti il conferimento del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro e i contratti normali di lavoro.

¹¹ Il rapporto è consultabile all'indirizzo www.seco.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni e moduli > Studi e rapporti > Lavoro

¹² La documentazione relativa alla consultazione è disponibile all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2014 > DEFR

Nel quadro dei lavori di attuazione dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» verranno esaminate le modalità per adeguare le misure collaterali al nuovo sistema di ammissione. Abbiamo incaricato il DEFR di includere in questo esame le misure in materia di conferimento del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro e di contratti normali di lavoro.

Il 1° aprile 2015 abbiamo inoltre deciso di dare seguito alla proposta di aumentare il limite massimo delle sanzioni della LDist parallelamente alla revisione prevista della legge federale del 17 giugno 2005¹³ contro il lavoro nero e di presentare al Parlamento un messaggio entro il mese di ottobre 2015.

Il 6 maggio 2015, durante un incontro tra il capo del DEFR e le parti sociali, i rappresentanti dei lavoratori hanno espresso l'auspicio di anticipare la discussione relativa all'aumento del limite massimo delle sanzioni previste nella LDist e i rappresentanti dei datori di lavoro si sono dichiarati d'accordo. Le parti sociali erano concordi sul fatto che la modifica della legge debba limitarsi unicamente all'aumento del limite massimo delle sanzioni e che, per un rapido adeguamento, occorra sostenere questa posizione nel quadro del processo parlamentare.

Per quanto riguarda l'esito della consultazione in relazione alle singole misure proposte in materia di conferimento del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro e di contratti normali di lavoro si rinvia al rapporto sui risultati della procedura di consultazione.¹⁴

Miglioramenti a livello di attuazione

Il 26 marzo 2014 abbiamo incaricato i dipartimenti competenti di mettere in atto, oltre alle misure previste a livello di legge, le seguenti misure a livello di ordinanza e in materia di attuazione. Alcune di queste misure sono nel frattempo già state attuate, altre sono in fase di attuazione:

- introduzione (dal 1° novembre 2014, con una modifica dell'ODist), dell'obbligo di notifica e di autorizzazione sin dal primo giorno di lavoro per i prestatori di servizi esteri attivi nel settore della paesaggistica;
- aumento temporaneo, su richiesta degli organi di controllo, del numero di controlli cofinanziati dalla Confederazione nei rami e nelle regioni particolarmente toccati dalla libera circolazione delle persone; alcuni organi di controllo hanno usufruito di questa possibilità;
- valutazione delle possibilità di miglioramento nella procedura di notifica online per i prestatori di servizi;
- introduzione (a fine 2014) di un calcolatore dei salari standardizzato, basato sui dati della Rilevazione della struttura dei salari, che consente di determinare i salari usuali nei vari Cantoni; si tratta di uno strumento di lavoro a disposizione dei Cantoni nel quadro dell'osservazione del mercato del lavoro;
- continuazione del progetto volto ad ottimizzare le modalità di lavoro delle commissioni paritetiche e la collaborazione con i Cantoni.

¹³ RS 822.41

¹⁴ Il rapporto sui risultati della procedura di consultazione è disponibile all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2014 > DEFR

1.2

La normativa proposta

La normativa proposta implica una modifica della LDist.

Tale modifica prevede un aumento del limite massimo delle sanzioni amministrative inflitte alle aziende che distaccano lavoratori in caso di infrazione alle condizioni salariali e lavorative minime vigenti in Svizzera stabilite nelle leggi federali, nelle ordinanze del Consiglio federale, in contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale e in contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO. Il limite massimo viene incrementato da 5000 a 30 000 franchi. A seconda della situazione, anziché pronunciare una sanzione amministrativa che preveda il pagamento di un importo fino a 30 000 franchi, l'autorità sanzionante competente può imporre un divieto di offrire servizi da uno a cinque anni nei confronti di un'azienda che distacca lavoratori.

Per garantire la parità di trattamento dei datori di lavoro nazionali ed esteri, il disegno di legge prevede un aumento del limite massimo della sanzione amministrativa a 30 000 franchi anche per le infrazioni alle disposizioni sui salari minimi stabilite in un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO commesse da datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera.

Il limite massimo di 5000 franchi della sanzione prevista per le infrazioni all'obbligo di documentazione da parte dei prestatori di servizi che dichiarano di esercitare un'attività indipendente (art. 1a cpv. 2 LDist), all'obbligo da parte dei datori di lavoro che distaccano lavoratori di garantire agli stessi un alloggio adeguato (art. 3 LDist) e all'obbligo di notifica (art. 6 LDist) è invece sufficientemente elevato per produrre i suoi effetti.

La normativa proposta richiede inoltre, in vari articoli della LDist, un adeguamento dei rimandi all'articolo 9.

1.3

Motivazione e valutazione della soluzione proposta

In caso di infrazione alle condizioni salariali e lavorative minime da parte di prestatori di servizi esteri che distaccano lavoratori in Svizzera può essere imposto il pagamento di un importo considerevole. Attualmente per le infrazioni lievi alle condizioni salariali e lavorative minime è prevista una sanzione amministrativa di al massimo 5000 franchi, mentre le infrazioni gravi possono essere sanzionate con un divieto di offrire servizi per un periodo fino a cinque anni. Oltre a queste sanzioni, in caso di infrazione nei rami provvisti di contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale possono essere pronunciate pene convenzionali e può essere disposta l'assunzione delle spese di controllo. Le sanzioni amministrative attualmente esistenti sono insufficienti per garantire un'attuazione efficace delle condizioni salariali e lavorative minime. Per un datore di lavoro estero può risultare più vantaggioso pagare l'importo della sanzione stabilito anziché rispettare le condizioni salariali e lavorative minime vigenti in Svizzera. La protezione dei lavoratori nazionali e stranieri non è quindi garantita.

Attualmente anche le infrazioni ai salari minimi vincolanti stabiliti nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO commesse da datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera possono essere sanzionate con un importo massimo

di 5000 franchi. Il limite massimo delle sanzioni di 5000 franchi è troppo basso per garantire il rispetto del contratto normale di lavoro.

Nei casi menzionati è dunque opportuno aumentare a 30 000 franchi il limite massimo delle sanzioni amministrative, in modo da garantire un'attuazione più efficace delle condizioni salariali e lavorative vigenti in Svizzera.

Risultati della consultazione

L'aumento del limite massimo delle sanzioni amministrative previste nella LDist in caso di infrazione alle condizioni salariali e lavorative minime è stato accolto favorevolmente dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione. La misura è stata approvata anche da molti partecipanti fondamentalmente contrari al progetto globale concernente la legge federale sull'ottimizzazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone.

I partecipanti favorevoli all'innalzamento del limite massimo delle sanzioni ritengono che questa misura avrà un maggiore effetto deterrente. A loro parere dovrebbe risultare più conveniente rispettare le condizioni salariali e lavorative minime anziché pagare la sanzione.

Alcuni partecipanti hanno respinto l'aumento del limite massimo perché in questo modo il monitoraggio statale del mercato del lavoro sarebbe diretto non solo contro le imprese estere, ma anche svizzere, il che non avrebbe più alcun rapporto con la libera circolazione delle persone. La misura viene inoltre criticata in quanto comporterebbe soltanto una maggiore ingerenza da parte dello Stato.

Un partecipante ha chiesto di istituire una base giuridica per sanzionare mediante un divieto di offrire servizi i prestatori di servizi esteri che non versano la cauzione.¹⁵

1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

La LDist si basa sulla direttiva UE relativa al distacco dei lavoratori¹⁶, a cui fa riferimento l'articolo 22 paragrafo 2 dell'Allegato I dell'ALC. Secondo quanto previsto dall'articolo 5 della direttiva, gli Stati membri adottano misure adeguate in caso di inosservanza della stessa.

Nella loro legislazione nazionale di attuazione della direttiva relativa al distacco dei lavoratori, alcuni Stati membri dell'UE prevedono sanzioni amministrative e pene a volte molto elevate in caso di infrazione alle condizioni salariali e lavorative minime.

A titolo comparativo si possono ad esempio menzionare le sanzioni previste nei due Stati limitrofi Austria e Germania. La legge austriaca sull'adeguamento del diritto

¹⁵ Il rapporto sui risultati della procedura di consultazione è disponibile all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2014 > DEFR

¹⁶ Direttiva (CE) 1996/71 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, GU L 018 del 21.1.1997, pag. 1

dei contratti di lavoro (AVRAG – Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz)¹⁷, con cui è stata recepita nella legislazione austriaca la direttiva UE relativa al distacco dei lavoratori, prevede al paragrafo 7i pene fino a 50 000 euro in caso di infrazione alle condizioni salariali e lavorative minime vigenti, mentre la legge tedesca sul distacco di lavoratori (AentG – Arbeitnehmerentsendegesetz)¹⁸ multe fino a 500 000 euro (cfr. §23 AEntG).

1.5 Attuazione

Nel quadro della consultazione i Cantoni hanno formulato vari dubbi sull'attuazione della proposta di modifica della LDist.

Secondo alcuni Cantoni, introdurre un aumento significherebbe fissare requisiti nettamente superiori alla motivazione della sanzione e bisognerebbe aspettarsi un incremento delle procedure giudiziarie. Essi fanno notare che questa misura porterebbe a un aumento delle imprese estere che creerebbero provvisoriamente società in Svizzera in funzione delle loro commesse, comportando un elevato rischio di abusi che non sarebbe possibile contrastare con le misure collaterali attuali. Secondo quanto sottolineato da due organi esecutivi tripartiti cantonali, l'esperienza dimostra che maggiori sono le multe, minore è la disponibilità a pagarle.

Vari Cantoni chiedono di chiarire in quali casi occorre pronunciare un divieto di prestare servizi e in quali è invece sufficiente una sanzione pecuniaria. La questione dovrebbe essere disciplinata a livello di legge o almeno di ordinanza oppure nell'ambito della raccomandazione della SECO «Catalogo delle sanzioni»¹⁹ destinata alle autorità cantonali competenti per le sanzioni.

Vari partecipanti alla consultazione fanno notare che l'aumento del limite massimo delle sanzioni amministrative comporterebbe il rischio, per via del loro importo, che esse acquisiscano un carattere penale. Le relative garanzie procedurali e l'inoltro alle autorità di perseguimento penale rallenterebbero la procedura, compromettendo il rafforzamento delle misure collaterali voluto. Viene sottolineata l'importanza, per l'attuazione delle misure collaterali, di un sanzionamento rapido tramite l'adozione di sanzioni amministrative.

Il nostro Collegio tiene conto di queste preoccupazioni e propone di adeguare la rubrica dell'articolo 9 LDist sostituendo «Sanzioni» con «Sanzioni amministrative». In questo modo vi è una migliore delimitazione rispetto alle disposizioni penali di cui all'articolo 12 LDist. Per quanto riguarda la proposta di aumentare il limite massimo delle sanzioni amministrative, inoltre, si basa in particolare sulla legge del 6 ottobre 1995²⁰ sui cartelli (LCart) e sulla legge del 30 aprile 1997²¹ sulle tele-

¹⁷ La legge è consultabile all'indirizzo www.sozialministerium.at > Arbeit > Arbeitsrecht > Grenzüberschreitende Entsendung oder Überlassung in der EU > Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz – AVRAG

¹⁸ La legge è consultabile all'indirizzo www.bmas.de > Themen > Arbeitsrecht > Entsendung von Arbeitnehmern > Arbeitnehmer-Entsendegesetz

¹⁹ La raccomandazione è consultabile all'indirizzo www.seco.admin.ch > Temi > Lavoro > Libera circolazione delle persone CH-UE e misure di accompagnamento > Misure di accompagnamento > Direttive e informazioni sulle misure di accompagnamento destinati agli organi esecutivi

²⁰ RS 251

²¹ RS 784.10

comunicazioni, che prevedono a loro volta sanzioni amministrative elevate. Per l'attuazione della LDist è inoltre importante che le sanzioni siano rivolte contro le imprese inadempienti, senza che occorra identificare una persona fisica responsabile o perseguire penalmente l'impresa, con notevoli ritardi nell'attuazione. L'aumento del limite massimo delle sanzioni non permette tuttavia di risolvere tutti i problemi in materia di attuazione. In base al principio di territorialità non è garantita l'attuazione delle sanzioni amministrative all'estero. È per questo motivo che è stata introdotta nella LDist, sin dall'inizio, la possibilità di vietare alle imprese di offrire i propri servizi in Svizzera, in particolare contro i datori di lavoro che non pagano le sanzioni pecuniarie. Inoltre, si continuano a cercare soluzioni per risolvere i problemi in materia di attuazione evocati.

La modifica dell'articolo 9 LDist non comporta alcun cambiamento nelle competenze delle autorità. L'autorità che pronuncia le sanzioni è sempre quella designata dai Cantoni conformemente all'articolo 7 capoverso 1 lettera d LDist. Nei Cantoni l'attuazione dovrebbe continuare ad essere di competenza delle autorità amministrative in quanto, diversamente dalle sanzioni amministrative penali di cui all'articolo 12 LDist, le sanzioni previste all'articolo 9 sono semplici sanzioni amministrative. Inoltre, i Cantoni possono attribuire a un'autorità amministrativa il perseguimento dei delitti previsti all'articolo 12 LDist poiché, in virtù dell'articolo 13 LDist, sono competenti in materia di perseguimento penale.

Secondo la proposta di modifica dell'articolo 9 capoverso 2 lettera b LDist, la scelta della sanzione adeguata spetta alle autorità competenti. Alcuni Cantoni accolgono favorevolmente questa possibilità mentre altri chiedono di precisare in quali casi occorre pronunciare le varie sanzioni. La SECO completerà a tal fine il suo «Catalogo delle sanzioni» in collaborazione con le autorità competenti. Il nostro Collegio non ritiene opportuno precisare questa questione a livello di ordinanza fornendo indicazioni vincolanti alle autorità competenti per le sanzioni le quali, grazie alla loro esperienza a livello di attuazione, sono più qualificate per valutare nel singolo caso la sanzione più efficace e più adeguata da adottare.

1.6 Interventi parlamentari

Con la mozione 13.3668 «Migliorare l'attuazione delle misure collaterali e consolidare gli strumenti delle parti sociali», il 27 agosto 2013 la CET-S ci ha incaricato di illustrare le lacune riscontrate nell'attuazione delle misure collaterali nel mercato del lavoro e di presentare alla Confederazione e ai Cantoni un pacchetto di misure per colmarle in tempi brevi. Il 13 settembre 2013 abbiamo proposto di accogliere la mozione.

Il gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e delle parti sociali menzionato al numero 1.1 ha stilato un bilancio dettagliato sul funzionamento dell'attuale sistema di misure collaterali ed esaminato l'eventuale necessità di intervento in quest'ambito. Sulla base del rapporto in cui sono stati riassunti i risultati di questa analisi, il 26 marzo 2014 abbiamo stabilito apposite misure di miglioramento e incaricato i dipartimenti competenti di attuarle. Come esposto al numero 1.1, dal 19 settembre 2014 al 19 dicembre 2014 abbiamo svolto una procedura di consultazione sulle misure che richiedevano una modifica a livello di legge. Il 1° aprile 2015 abbiamo preso atto dei risultati della consultazione e deciso la procedura da seguire.

Oltre agli adeguamenti a livello di legge oggetto del presente messaggio, il 26 marzo 2014 abbiamo stabilito anche altri adeguamenti a livello di ordinanza e adottato misure di miglioramento in materia di attuazione. Tali misure sono già state messe in atto o sono in fase di attuazione (cfr. n. 1.1).

Pertanto, riteniamo che la richiesta formulata nella mozione sia soddisfatta e proponiamo lo stralcio della stessa.

2 **Commento ai singoli articoli**

Art. 5 cpv. 4

Questo capoverso precisa le sanzioni amministrative previste per l'inosservanza dell'obbligo di diligenza da parte di un appaltatore primario nazionale o estero in caso di subappalto dei lavori. Esso rinvia ora unicamente all'articolo 9 capoverso 2 lettere c e f, mentre finora conteneva un rimando globale a tale articolo. Il limite massimo delle sanzioni previste per il mancato rispetto dell'obbligo di diligenza da parte di un appaltatore primario in caso di subappalto non viene aumentato.

Come avvenuto finora, nei confronti degli appaltatori primari nazionali le autorità cantonali competenti possono imporre una sanzione amministrativa che prevede il pagamento di un importo massimo di 5000 franchi. Nei confronti degli appaltatori primari esteri può essere pronunciata una sanzione amministrativa che prevede il pagamento di un importo massimo di 5000 franchi o può essere imposto un divieto di offrire servizi. In base al principio di proporzionalità, l'autorità competente per la sanzione decide quale delle due sanzioni è più efficace.

Inoltre, in conformità con il diritto di procedura cantonale, a un appaltatore primario sanzionato possono essere addossate le spese procedurali.

Art. 7 cpv. 4bis

Nel primo periodo di questo capoverso è introdotto un miglioramento di natura redazionale che riguarda unicamente il testo francese. Nel secondo periodo occorre adeguare il rinvio all'articolo 9 LDist. Il testo italiano contiene una modifica redazionale («spese di controllo») volta a uniformare la terminologia usata nella legge.

Art. 9

La *rubrica* viene precisata in modo da delimitare chiaramente le sanzioni amministrative previste in questo articolo dalle disposizioni penali dell'articolo 12. Le sanzioni di cui all'articolo 9 sono sanzioni amministrative e non sanzioni di diritto penale amministrativo come all'articolo 12.

Dalla dottrina emerge che le multe superiori a un determinato importo devono essere trattate come sanzioni penali (amministrative)²², con le conseguenze che ciò comporta per l'applicabilità delle relative garanzie procedurali. Anche in base alla giurisprudenza del Tribunale federale le misure amministrative hanno carattere penale o analogo se sono volte a esercitare un effetto deterrente e repressivo e

²² Cfr. Alexander Locher, *Verwaltungsrechtliche Sanktionen*, Zurigo, 2013, n. marg. 173 segg.

comminano una sanzione considerevole. Diverse leggi federali contengono invece sanzioni amministrative pecuniarie che possono raggiungere importi molto elevati. Ad esempio l'articolo 49a LCart prevede che un'azienda coinvolta in un accordo illecito venga sanzionata con il pagamento di un importo fino al 10 per cento della cifra d'affari realizzata in Svizzera negli ultimi tre esercizi. Inoltre le imprese che violano l'obbligo di fornire informazioni o di presentare i documenti possono essere sanzionate con un importo fino a 100 000 franchi (art. 52 LCart). Anche la presente modifica prevede sanzioni amministrative di tipo pecuniario e non sanzioni penali amministrative.

Cpv. 2

Il rimando all'articolo 7 della legge federale del 22 marzo 1974²³ sul diritto penale amministrativo (DPA) finora contenuto nell'articolo 9 capoverso 2 lettere a e c viene eliminato. Sarebbe infatti incoerente conservarlo in un articolo intitolato «Sanzioni amministrative», che non ha nulla a che vedere con il diritto penale amministrativo.

Inoltre le sanzioni sono riferite soltanto alle imprese e non più, come in precedenza, alle imprese e alle persone. L'utilizzo della nozione di «impresa» è qui sufficiente poiché, non facendo riferimento a forme giuridiche, include sia persone giuridiche sia società di persone e ditte individuali. Questo aspetto è rilevante in relazione alla possibilità di sanzionare i prestatori di servizi che dichiarano di esercitare un'attività indipendente, in caso di violazione dell'obbligo di documentazione secondo l'articolo 1a capoverso 2 della legge.

Lett. a: come finora, per le infrazioni all'obbligo di documentazione da parte di prestatori di servizi esteri che dichiarano di esercitare un'attività indipendente (art. 1a cpv. 2 LDist), all'obbligo da parte dei datori di lavoro che distaccano lavoratori di garantire agli stessi un alloggio adeguato (art. 3 LDist) e all'obbligo di notifica da parte dei datori di lavoro che distaccano lavoratori in Svizzera (art. 6 LDist), può essere imposta una sanzione amministrativa di 5000 franchi al massimo.

Lett. b: d'ora in poi, per le infrazioni alle condizioni salariali e lavorative minime ai sensi della LDist commesse da datori di lavoro esteri (art. 2 LDist) è prevista una sanzione amministrativa di 30 000 franchi al massimo. L'importo massimo della sanzione viene innalzato da 5000 a 30 000 franchi. Inoltre non viene più fatta distinzione tra violazioni lievi e gravi. Spetta all'autorità competente per la sanzione stabilire l'importo della sanzione in base al principio di proporzionalità (in particolare alla gravità dell'infrazione). Tuttavia, per le infrazioni lievi non dovrà in futuro essere imposta una sanzione più severa solo perché il limite massimo è stato innalzato a 30 000 franchi. Qualora sia opportuno e proporzionato, in caso di infrazione alle condizioni salariali e lavorative minime un datore di lavoro estero può essere sanzionato con un divieto di offrire servizi anziché con una sanzione pecuniaria. Le due sanzioni previste alla lettera b non possono tuttavia essere imposte cumulativamente.

Lett. c: questa lettera prevede ora espressamente la possibilità di sanzionare le infrazioni all'obbligo di diligenza secondo l'articolo 5 capoverso 3. Finora solo l'articolo 5 capoverso 4 conteneva un rimando alle possibilità di sanzione dell'articolo 9.

Lett. d: la sanzione che può essere pronunciata in caso di infrazioni ai sensi dell'articolo 12 capoverso 1 lettera a o b oppure in caso di mancato pagamento dell'importo

²³ RS 313.0

della sanzione amministrativa passata in giudicato di cui alle lettere a, b o c è ora disciplinata alla lettera d e non più alla lettera b.

Lett. e: anche le infrazioni alle disposizioni sui salari minimi prescritte in un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO commesse da datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera (art. 1 cpv. 2 LDist) potranno ora essere sanzionate con una sanzione amministrativa fino a 30 000 franchi. L'importo massimo della sanzione viene incrementato da 5000 a 30 000 franchi. In alcune situazioni può verificarsi una sovrapposizione con l'articolo 12 capoverso 1 lettera d LDist.

Lett. f: come finora, alle imprese inadempienti possono essere addossate totalmente o parzialmente le spese di controllo. L'attuale lettera d diventa lettera f. Il testo italiano contiene una modifica redazionale («spese di controllo») volta a uniformare la terminologia usata nella legge.

Cpv. 3

Come al capoverso 2 si parla ora unicamente di imprese ed è stata inoltre introdotta una modifica di natura puramente redazionale.

Art. 12

Nel capoverso 1 viene corretto un errore puramente redazionale (aggiunta del termine «crimine») come al cpv. 3).

I capoversi 2 e 4 possono essere abrogati in quanto le disposizioni generali del Codice penale (CP)²⁴ si applicano a tutto il diritto penale accessorio (cfr. art. 333 cpv. 1 CP). I fatti di lieve entità sono disciplinati all'articolo 52 CP.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Le modifiche previste non avranno ripercussioni finanziarie sulla Confederazione. L'attuazione della LDist, in particolare l'imposizione di sanzioni in caso di infrazioni, spetta ai Cantoni.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Le modifiche della LDist non avranno ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

²⁴ RS 311.0

3.1.3 Altre ripercussioni

Le modifiche proposte non avranno altre ripercussioni particolari per la Confederazione.

3.2 Per i Cantoni e i Comuni

I Cantoni sono già incaricati dell'imposizione di sanzioni in caso di infrazione alla LDist. Un aumento dell'importo massimo delle sanzioni amministrative non porterà alcun onere supplementare per loro né nuovi compiti a livello di attuazione. Come menzionato al numero 1.5 le competenze delle autorità interessate non subiscono mutamenti. L'aumento da 5000 a 30 000 franchi del limite massimo delle sanzioni previste nella LDist dovrebbe in linea di massima generare entrate supplementari per i Cantoni. Tuttavia, dato che la prassi attuale di questi ultimi in materia di sanzioni è eterogenea e non è ancora possibile prevedere quale sarà la prassi futura, non si può quantificare l'entità di eventuali maggiori entrate.

3.3 Per l'economia

Dal punto di vista economico, negli ultimi anni l'apertura del mercato del lavoro ha contribuito notevolmente alla crescita economica e all'occupazione in Svizzera. Le misure collaterali hanno consentito di contenere gli effetti negativi legati all'ALC sul mercato del lavoro. Con l'innalzamento del limite massimo delle sanzioni amministrative si intende principalmente garantire che gli strumenti a disposizione per contrastare gli abusi siano ancora più efficaci.

Nel complesso gli adeguamenti proposti della LDist possono essere definiti moderati. Essi sono volti principalmente a migliorare l'attuazione delle misure collaterali. Le possibilità per le imprese straniere di accedere al mercato rimangono invariate e non è previsto un onere amministrativo maggiore per le stesse.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012²⁵ sul programma di legislatura 2011–2015, né nel decreto federale del 15 giugno 2012²⁶ sul programma di legislatura 2011–2015. Tuttavia, dall'analisi dell'efficacia delle misure collaterali svolta negli anni 2013 e 2014 da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e delle parti sociali è emersa la necessità di modificare la LDist per poter contrastare in maniera efficace le infrazioni alle condizioni salariali e lavorative minime vigenti in Svizzera.

²⁵ FF 2012 305

²⁶ FF 2012 6413

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il presente progetto si fonda sull'articolo 110 capoverso 1 lettera a della Costituzione federale (Cost.)²⁷, che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sulla protezione dei lavoratori e delle lavoratrici.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'articolo 22 capoverso 2 allegato I ALC fa espressamente riferimento alla direttiva europea relativa al distacco dei lavoratori²⁸. Secondo quanto previsto dall'articolo 5 della direttiva, gli Stati membri adottano misure adeguate in caso di inosservanza della stessa. La misura proposta nel presente progetto intende garantire una migliore attuazione delle condizioni salariali e lavorative minime da parte delle aziende che distaccano lavoratori, attraverso un aumento dell'importo delle sanzioni amministrative che le autorità possono pronunciare in caso di infrazioni. Questa proposta di modifica della LDist è conforme alla direttiva europea relativa al distacco dei lavoratori e non travalica il previsto margine di manovra nazionale.

Va osservato, tuttavia, che in passato l'UE ha criticato, ritenendoli sproporzionati, l'entità delle sanzioni inflitte in Svizzera e in particolare la possibilità di pronunciare contemporaneamente per una stessa sanzione una pena convenzionale e una sanzione amministrativa. È dunque lecito attendersi che l'UE muoverà nuove critiche al previsto aumento dell'importo massimo delle sanzioni amministrative.

5.3 Forma dell'atto

Poiché questo progetto prevede la modifica di una legge federale vigente l'atto deve rivestire la forma di legge federale conformemente all'articolo 164 Cost.

²⁷ RS 101

²⁸ Direttiva (CE) 1996/71 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, GU L 018 del 21.1.1997, pag. 1

