



16.029

Messaggio concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (Proroga di contratti normali di lavoro con salari minimi)

del 4 marzo 2016

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica del Codice delle obbligazioni (proroga di contratti normali di lavoro con salari minimi).

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

4 marzo 2016 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione federale (Cost.), il Consiglio federale ha deciso di rafforzare la lotta contro gli abusi sul mercato del lavoro. A tal fine, occorre migliorare l'attuazione delle misure collaterali e disciplinare per legge le condizioni da soddisfare per poter prorogare, ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni (CO), i contratti normali di lavoro di durata determinata che prescrivono salari minimi.

Situazione iniziale

Le misure collaterali alla libera circolazione delle persone, entrate in vigore il 1° giugno 2004, garantiscono una protezione efficace dei lavoratori nazionali e stranieri contro gli abusi salariali e le infrazioni alle condizioni di lavoro. Nel quadro di queste misure, mercato del lavoro e condizioni lavorative vengono attentamente controllati. In caso di abusi possono essere adottate misure sia a livello individuale, ovvero sanzioni, sia a livello generale, ovvero la determinazione limitata nel tempo di salari minimi. Un attento monitoraggio del mercato del lavoro consente appunto di individuare casi di abuso. Laddove simili casi sono stati individuati, i contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale agevolata e, se necessario, la determinazione di salari minimi nei contratti normali di lavoro hanno contribuito a prevenire un'erosione delle condizioni salariali e lavorative usuali per il luogo e il settore.

Per quanto riguarda l'attuazione dell'articolo 121a Cost., in aggiunta alla regolamentazione esistente vanno introdotti tetti massimi e contingenti per i cittadini di Stati terzi (ricongiungimenti familiari, persone senza attività lucrativa e richiedenti l'asilo). Occorre inoltre introdurre una clausola di salvaguardia per regolare l'immigrazione di persone cui si applica l'Accordo di libera circolazione con l'UE o la Convenzione AELS. Poiché non è stato ancora possibile trovare un accordo in tal senso con l'UE, il nostro progetto prevede una clausola di salvaguardia unilaterale. Questo modello non ha ripercussioni immediate e fondamentali sull'attuale sistema di sorveglianza del mercato del lavoro e, quindi, non richiede adeguamenti sostanziali delle misure collaterali.

Il Consiglio federale ha inoltre deciso che l'attuazione del suddetto articolo costituzionale dovrà servire a lottare in modo ancora più deciso contro gli abusi sul mercato del lavoro e a promuovere la manodopera svizzera. Ciò implica l'adozione di diversi provvedimenti sia a livello legislativo che esecutivo.

Contenuto del disegno

A livello legislativo occorre definire le condizioni alle quali è possibile prorogare per un periodo stabilito un contratto normale di lavoro di durata determinata che prescrive salari minimi vincolanti secondo l'articolo 360a del Codice delle obbligazioni.

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 la libera circolazione delle persone metta sotto pressione i salari. Per compensare l'abolizione dei controlli sistematici e preliminari del mercato del lavoro sono state messe in atto misure collaterali, che consentono di contrastare l'offerta di condizioni salariali e lavorative sfavorevoli nonché abusive rispetto a quelle usuali in Svizzera. Qualora vengano constatate infrazioni in questo senso è possibile adottare, a livello individuale, misure quali sanzioni nei confronti dei datori di lavoro esteri inadempienti. In caso di offerta di condizioni salariali e lavorative sfavorevoli rispetto a quelle usuali è possibile ricorrere, a livello generale, a strumenti quali il conferimento agevolato del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro o l'emanazione di contratti normali di lavoro di durata determinata con 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 contemplano essenzialmente:

- la legge dell'8 ottobre 1999² sui lavoratori distaccati (LDist), che 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, nelle ordinanze del Consiglio federale, 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 sfavorevoli rispetto 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

1 RS 0.142.112.681

2 RS 823.20

3 RS 220

4 RS 221.215.311

al contratto collettivo di lavoro (LOCCL). Questa misura si applica sia alle aziende nazionali sia alle aziende estere che distaccano lavoratori;

- nei rami in cui non esiste 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 di durata determinata con salari minimi vincolanti ai sensi dell'articolo 360a CO. Questa misura si applica a tutte le aziende del ramo in questione.

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

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

Dal luglio 2013 al febbraio 2014 il gruppo di lavoro «Libera circolazione delle persone e provvedimenti inerenti al mercato del lavoro», composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e delle parti sociali, ha stilato un bilancio sul funzionamento dell'attuale sistema di misure collaterali e ha esaminato l'eventuale necessità di intervento in questo ambito.

Il gruppo di lavoro ci ha presentato un rapporto nel quale raccomandava alcune migliorie a livello legislativo ed esecutivo⁵. Il 26 marzo 2014 il nostro Collegio ha preso atto di questo rapporto e ha deciso di adottare provvedimenti volti a ottimizzare ulteriormente le misure collaterali, incaricando il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di implementarli.

Dal 19 settembre al 19 dicembre 2014 si è svolta la procedura di consultazione relativa alla legge federale sull'ottimizzazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone⁶. 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 con salari minimi ai sensi dell'articolo 360a CO e per aumentare il limite massimo delle sanzioni previste nella LDist.

I partecipanti alla consultazione hanno espresso pareri critici. 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 respinte con fermezza. In particolare, alla luce dell'attuazione dell'articolo 121a Cost.⁷, sono stati sollevati dubbi sulla data prevista per introdurre le modifiche proposte. Per contro, la proposta di aumentare il limite massimo delle sanzioni previste nella LDist è stata accolta in modo favorevole dalla maggioranza dei partecipanti.

⁵ Il rapporto è consultabile all'indirizzo www.seco.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni e moduli > Studi e rapporti > Lavoro

⁶ La documentazione relativa alla consultazione è disponibile all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2014 > DEFR

⁷ RS 101

Il 1° aprile 2015 il nostro Collegio ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione e ha deciso di sospendere momentaneamente l'attuazione delle misure concernenti il conferimento del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro e quelle riguardanti i contratti normali di lavoro. Ha inoltre stabilito che, nel quadro dei lavori di attuazione dell'articolo 121a Cost. si dovrà verificare come poter adattare le misure collaterali al nuovo sistema d'ammissione. Ha quindi incaricato il DEFR di includere in questa verifica le misure concernenti il conferimento del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro e quelle riguardanti i contratti normali di lavoro.

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 consultazione⁸.

Attuazione dell'articolo 121a Cost.: ripercussioni sulle misure collaterali

Il 20 giugno 2014 il nostro Collegio ha preso conoscenza del piano d'attuazione dell'articolo 121a Cost. e ha incaricato il DEFR di verificare, insieme al DFGP e al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), la necessità di adeguare le misure collaterali al futuro sistema d'ammissione. Dalle discussioni è emerso che i dettagli concreti relativi alle future misure collaterali potranno essere definiti soltanto in un momento successivo, ossia quando sarà stato finalizzato il modello d'ammissione. Nel quadro dei lavori preparatori concernenti il suddetto piano d'attuazione, un gruppo di lavoro diretto dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), in collaborazione con le parti sociali e i Cantoni, aveva tuttavia definito una serie di principi fondamentali⁹ in merito all'impostazione futura delle misure collaterali che devono essere validi a prescindere dall'impostazione del sistema d'ammissione.

Il 4 dicembre 2015 il nostro Collegio ha deciso di proporre alle vostre Camere di attuare l'articolo 121a Cost. mediante una clausola di salvaguardia, volendo in questo modo trovare una soluzione consensuale con l'UE. Nell'ipotesi in cui non si raggiungesse per tempo un accordo con l'UE, il nostro Collegio ha inoltre incaricato il DFGP di elaborare in parallelo un messaggio in cui venisse proposta una clausola di salvaguardia unilaterale, messaggio che abbiamo adottato il 4 marzo 2016.

In base alla nostra proposta, qualora si facesse ricorso ad una clausola di salvaguardia, l'immigrazione sarebbe ridotta introducendo dei contingenti. In questo caso, prima di rilasciare un permesso non è previsto nessun controllo del rispetto del principio della priorità accordata ai lavoratori residenti e delle condizioni lavorative e salariali, come invece avveniva con il sistema anteriore alla «libera circolazione delle persone». Infatti, se i contingenti sono introdotti per tutti i rami professionali, senza alcuna distinzione in base alle qualifiche, alla domanda di personale, ai rischi

⁸ 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

⁹ Consultabili in «Articolo 121a Cost. (Regolazione dell'immigrazione), Piano di attuazione, 20 giugno 2014»: www.sem.admin.ch > Attualità > News > News 2014 > Il Consiglio federale presenta il piano per attuare l'articolo sull'immigrazione

o alle esigenze economiche, durante la procedura di autorizzazione non è necessaria alcuna verifica preliminare della situazione sul mercato del lavoro.

Di conseguenza il modello proposto per attuare l'articolo 121a Cost. non ha ripercussioni immediate e fondamentali sull'attuale sistema di sorveglianza del mercato del lavoro, fondato su un controllo a posteriori del rispetto delle condizioni lavorative e salariali. Il mercato del lavoro continuerà ad essere monitorato in funzione della situazione presente sul mercato stesso e delle priorità stabilite dagli organi di controllo. Tali priorità sono per esempio: casi concreti di sospetta infrazione, il numero di prestatori di servizi che sottostanno all'obbligo di notificarsi, l'andamento dell'immigrazione e dei salari oppure i casi accertati di infrazione delle condizioni salariali.

Lotta più decisa contro gli abusi sul mercato del lavoro

Il 18 dicembre 2015, nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 121a Cost., abbiamo deciso di adottare ulteriori misure per contrastare gli abusi sul mercato del lavoro.

Il nostro Collegio punta su un pacchetto incentrato sui seguenti quattro elementi cardine.

- *Legge sui lavoratori distaccati*: il 1° luglio 2015 il nostro Collegio ha approvato il messaggio concernente la modifica della legge sui lavoratori distaccati¹⁰ in cui propone al Parlamento di aumentare da 5000 a 30 000 franchi il limite superiore delle sanzioni amministrative previste dalla LDist per infrazioni alle condizioni lavorative e salariali minime.
- *Lotta contro il lavoro nero*: il 18 dicembre 2015 il nostro Collegio ha approvato il messaggio relativo alla modifica della legge contro il lavoro nero¹¹. La revisione garantisce un migliore scambio di informazioni tra le varie autorità coinvolte e rafforza la lotta contro gli abusi anche in ambiti diversi dal lavoro nero. In particolare, sarà più facile rilevare eventuali infrazioni alla LDist o ai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale.
- *Ottimizzazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone*: il nostro Collegio ha deciso di riattivare il gruppo di lavoro «Libera circolazione delle persone e provvedimenti concernenti il mercato del lavoro» istituito nel 2013 in collaborazione con le parti sociali e i Cantoni rinominandolo «Gruppo di lavoro per ottimizzare l'attuazione delle misure collaterali e lottare contro gli abusi». Ha inoltre invitato le parti sociali ad accordarsi sui provvedimenti atti a contrastare gli abusi sul mercato del lavoro e a ottimizzare le misure collaterali.
- *Ulteriori misure per ottimizzare l'esecuzione delle misure collaterali*: il nostro Collegio ha incaricato il DEFR di presentargli un progetto su eventuali ulteriori adeguamenti legislativi. Dopo una consultazione, che si concluderà il 17 giugno 2016, vi sottoporremo il progetto nel quadro di un messaggio.

¹⁰ FF 2015 4809

¹¹ FF 2016 125

Risultati del Gruppo di lavoro per ottimizzare l'attuazione delle misure collaterali e lottare contro gli abusi e decisione del Consiglio federale del 24 febbraio 2016

Tra fine dicembre 2015 e inizio febbraio 2016 il Gruppo di lavoro per ottimizzare l'attuazione delle misure collaterali e lottare contro gli abusi si è riunito sei volte e ha presentato al DEFR un rapporto. Il gruppo di lavoro non è riuscito a raggiungere un consenso in merito ai provvedimenti previsti dalla legge federale sull'ottimizzazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone e sospesi dal nostro Collegio il 1° aprile 2015. Nonostante una minoranza dissenziente, il padronato resta sostanzialmente contrario al progetto su alcuni punti, come per esempio il quorum dei datori di lavoro. I lavoratori invece sono favorevoli all'insieme dei provvedimenti sospesi e chiedono che tra le condizioni per il conferimento del carattere obbligatorio generale ai CCL sia eliminata quella del quorum dei datori di lavoro. I Cantoni ritengono che qualsiasi adeguamento delle misure collaterali in materia CCL debba basarsi su un'intesa tra le parti sociali e che si debba evitare un'ingerenza dello Stato nei rapporti tra tali parti.

Il gruppo di lavoro è invece riuscito ad accordarsi su un piano d'azione inteso a migliorare ulteriormente l'attuazione delle misure collaterali. Nel piano viene individuato un potenziale d'ottimizzazione su due fronti, da un lato a livello di osservazione del mercato del lavoro da parte delle Commissioni tripartite e dall'altro nei controlli dei prestatori di servizi esteri da parte delle Commissioni paritetiche. L'ottimizzazione consisterà nel promuovere strategie di controllo basate sul rischio, organizzazioni e processi decisionali efficaci ed efficienti e una politica di sanzioni credibile e coerente. Il piano d'azione sarà concretizzato entro fine giugno 2016 e progressivamente implementato entro l'autunno 2016. I membri del gruppo di lavoro si sono impegnati a collaborare e a promuovere l'attuazione del piano in seno agli organi coinvolti, nei limiti delle proprie competenze.

Il gruppo di lavoro ha inoltre esaminato altre proposte di ottimizzazione a livello legislativo, tra cui quella di introdurre un indirizzo postale in Svizzera per le imprese estere che distaccano lavoratori nel nostro Paese. Il postulato 14.3106 «Invio di notifiche alle aziende europee che distaccano personale in Svizzera» invita già il nostro Collegio a presentare soluzioni in questo senso. I membri del gruppo hanno convenuto che la proposta di cui sopra merita di essere approfondita.

Il 24 febbraio 2016 il nostro Consiglio ha preso conoscenza del rapporto del gruppo di lavoro e, basandosi sulle conclusioni presentategli, ha deciso di proporre alle vostre Camere di adottare i seguenti provvedimenti per lottare contro gli abusi sul mercato del lavoro:

- ottimizzare l'attuazione delle misure collaterali implementando il piano d'azione elaborato;
- esaminare in modo approfondito la possibilità di introdurre un indirizzo postale in Svizzera per le imprese estere che distaccano lavoratori nel nostro Paese;
- definire le condizioni per la proroga di un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO.

Il 24 febbraio 2016 il nostro Consiglio ha inoltre incaricato il DEFR di redigere un messaggio in questo senso. Per quanto riguarda l'introduzione di un indirizzo postale in Svizzera menzionata sopra, il DEFR avrà tempo fino al 30 aprile 2016 per presentarci una proposta concreta, dato che questo aspetto richiede ulteriori chiarimenti.

Il 4 marzo 2016 il nostro Collegio ha accolto le mozioni 15.3910, 15.3911, 15.3912 e 15.3913 «Ottimizzazione delle misure collaterali alla libera circolazione. Introduzione di una procedura agevolata per il rinnovo dei contratti normali di lavoro». Le richieste espresse nelle mozioni e nell'omonima iniziativa parlamentare 15.487 vengono adempiute con il presente messaggio.

1.2 La normativa proposta

La nuova regolamentazione proposta prevede l'aggiunta del capoverso 3 all'articolo 360a CO nel quale vengono definite le condizioni da soddisfare per poter prorogare, ai sensi di tale articolo, un contratto normale di lavoro di durata determinata che prescrive salari minimi vincolanti.

Con le misure collaterali è stata introdotta un'osservazione generale del mercato del lavoro da parte delle Commissioni tripartite, costituite da rappresentanti dello Stato e delle associazioni padronali e dei lavoratori. Le Commissioni tripartite esistono in ogni Cantone e a livello federale. Qualora, nel quadro dell'osservazione del mercato del lavoro, in un ramo o una professione vengano constatate offerte abusive e ripetute di salari inferiori a quelli usuali per il luogo, la professione o il ramo e non sussista un contratto collettivo di lavoro contenente disposizioni sui salari minimi al quale possa essere conferita l'obbligatorietà generale, l'autorità competente può stabilire, su richiesta della Commissione tripartita, un contratto normale di lavoro di durata limitata che preveda salari minimi differenziati secondo le regioni e all'occorrenza il luogo (art. 360a cpv. 1 CO).

Gli articoli 360a e 360b CO in vigore, che disciplinano i principi sopra riportati, non stabiliscono le condizioni per la proroga di un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO. Il disegno di legge definisce pertanto tali condizioni. Un contratto normale di lavoro deve potere essere prorogato qualora la Commissione tripartita competente riscontri ripetute violazioni del salario minimo e sussistano indicazioni che la scadenza del contratto normale di lavoro e del salario minimo in esso contenuto possa comportare nuovamente offerte abusive e ripetute di salari inferiori a quelli usuali per il luogo, la professione o il ramo. Se queste condizioni sono soddisfatte, la Commissione tripartita competente può richiedere all'autorità competente di prorogare il contratto normale di lavoro.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Dall'entrata in vigore delle misure collaterali, a livello federale e cantonale sono stati emessi numerosi contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO¹². In linea generale, alla scadenza della validità di questi contratti si pone la questione della loro proroga. Diversi contratti collettivi di lavoro sono stati prorogati una o più volte.

Tuttavia vi è attualmente un vuoto normativo perché le condizioni da soddisfare per poter prorogare un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO non sono disciplinate per legge.

Se si parte dal presupposto che un contratto normale di lavoro può essere prorogato alle stesse condizioni a cui è stato emesso, si pone la questione dell'analogia applicabilità di questi criteri alla mutata situazione. Se è in vigore un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO, è previsto anche un salario minimo. Di conseguenza l'applicazione del criterio dell'«offerta abusiva e ripetuta di salari inferiori a quelli usuali per il luogo, il ramo o la professione» non è abbastanza chiara. Questa situazione è insoddisfacente, dato che la determinazione di un salario minimo costituisce un'ingerenza dello Stato nella libertà contrattuale.

Il fatto che le condizioni di proroga non siano definite per legge e che in questo contesto si pongono numerose domande può tradursi in un'incertezza giuridica. L'intervento dello Stato diventa inoltre meno trasparente e meno prevedibile. La notevole mancanza di chiarezza in merito alla presentazione della domanda di proroga da parte delle Commissioni tripartite competenti può portare a una prassi eterogenea nei diversi Cantoni e a livello federale.

È pertanto necessario colmare questo vuoto normativo per eliminare l'incertezza giuridica. Le condizioni di proroga proposte sono criteri già applicati per la proroga della validità e l'adeguamento dell'ordinanza federale del 20 ottobre 2010¹³ sul contratto normale di lavoro per il personale domestico (CNL personale domestico).

Risultati della consultazione

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione condotta nel 2014 ha respinto la proposta avanzata sulle condizioni da soddisfare per prorogare un contratto normale di lavoro.

Gli oppositori sostengono che i provvedimenti proposti si allontanano dall'obiettivo prefisso, ossia di lottare contro gli abusi sul mercato del lavoro; oltretutto, emanare unilateralmente disposizioni in materia di salari sarebbe in contraddizione con il diritto svizzero del lavoro. Molti chiedono inoltre, qualora il disegno venga approvato, di precisare almeno i concetti giuridici vaghi, come «ripetutamente», «indicazioni» e «durata limitata».

¹² I contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO sono consultabili all'indirizzo: www.seco.admin.ch > Temi > Lavoro > Diritto del lavoro > Contratti normali di lavoro

¹³ RS 221.215.329.4

Secondo i sostenitori del disegno, la definizione proposta contribuirebbe invece ad aumentare la certezza giuridica e a uniformare l'esecuzione, riducendo così le irregolarità. Alcuni lamentano tuttavia che il disegno non contempla la possibilità di introdurre altre disposizioni ai sensi dell'articolo 360a CO al pari di quella sul tempo di lavoro in un contratto normale di lavoro.

1.4 Attuazione

L'attuazione delle nuove disposizioni non comporta alcuna modifica in merito alla competenza delle autorità esecutive.

2 Commento all'articolo 360a cpv. 3 CO

Un contratto normale di lavoro può essere prorogato qualora le Commissioni tripartite riscontrino ripetute violazioni del salario minimo e sussistano indicazioni che con la scadenza del contratto normale di lavoro possano nuovamente verificarsi abusi. Queste due condizioni devono essere cumulativamente soddisfatte. Di conseguenza la proroga di un contratto normale di lavoro non può essere decisa unicamente sulla base del tasso di infrazioni.

Per «ripetute violazioni» si intende la constatazione di infrazioni del salario minimo vincolante stabilito nel contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO nei confronti di diversi lavoratori impiegati in una serie di imprese della regione o in un'unica impresa dotata di un certo potere di mercato. Per «ripetute» non si intendono pertanto casi isolati di violazione del salario minimo.

Per esempio, una crescita dell'immigrazione di persone provenienti da Paesi a basso reddito o un'elevata richiesta di manodopera non qualificata possono costituire indizi che la scadenza del contratto normale di lavoro possa portare di nuovo ad abusi.

Se il contratto normale di lavoro scadesse senza essere sostituito, la pressione sui salari usuali per il luogo, il ramo o la professione aumenterebbe e di conseguenza riemergerebbe anche il rischio di infrazioni ripetute. Anche se la domanda di proroga di un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO deve basarsi principalmente su constatazioni, la proroga in tal modo ha anche un certo effetto deterrente.

Definire le condizioni per la proroga del contratto normale di lavoro, peraltro, non significa creare gli strumenti per prolungarlo illimitatamente.

La decisione in merito alla domanda di proroga spetta alla Commissione tripartita competente e in seguito all'autorità competente. Sia la Commissione tripartita sia l'autorità competente verificano se le condizioni per la proroga sono soddisfatte.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

La modifica prevista non ha ripercussioni finanziarie per la Confederazione. Definendo le condizioni per la proroga di un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO viene colmata una lacuna legislativa e chiarita una questione procedurale. Già oggi i contratti normali di lavoro possono essere prorogati. Di conseguenza la modifica proposta non comporta costi aggiuntivi.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La modifica del CO non ha ripercussioni sull'effettivo personale.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Per quanto riguarda la prevista modifica del CO, la situazione dei Cantoni è identica a quella della Confederazione. La Confederazione è competente per l'emanazione di un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO se il campo di applicazione si estende sul territorio di più Cantoni. In caso contrario la competenza spetta al Cantone. Pertanto la modifica proposta non ha ripercussioni sul personale dei Cantoni.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Dal punto di vista economico, negli ultimi anni l'apertura del mercato del lavoro ha contribuito notevolmente alla crescita e all'occupazione in Svizzera. Grazie alle misure collaterali, gli effetti negativi legati alla libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro sono rimasti contenuti.

Lo scopo principale che si intende raggiungere con la modifica del CO proposta consiste nel colmare il vuoto normativo definendo le condizioni da soddisfare per prorogare un contratto normale di lavoro esistente. Peraltro, le disposizioni del CO in materia continuano a garantire che il contratto normale di lavoro venga impiegato esclusivamente per lottare contro gli abusi sul mercato del lavoro secondo quanto previsto dalle misure collaterali. Poiché, anche in futuro, i contratti normali di lavoro potranno essere prorogati soltanto per una durata limitata, le parti sociali del settore continuano a essere incentivate – sempre esistano incentivi – a definire di comune accordo le condizioni salariali e lavorative. Nel complesso, si può dire che la modifica proposta del CO sia di lieve entità. Lo scopo principale è di ottimizzare l'attuazione delle misure collaterali alla luce dell'importanza che, in una prospettiva economica, riveste la lotta contro condizioni lavorative e salariali abusive.

Le imprese straniere continueranno a poter accedere al mercato secondo le modalità previste finora e non dovranno sostenere un onere amministrativo maggiore.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno di legge non è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁴ sul programma di legislatura 2015–2019. Il nostro Collegio giudica appropriati i provvedimenti previsti nell’ambito dell’esecuzione dell’articolo 121a Cost. al fine di ottimizzare le misure collaterali e rafforzare così la lotta contro gli abusi sul mercato del lavoro.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il disegno di legge si fonda sull’articolo 110 capoverso 1 lettera a Cost., che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sulla protezione dei lavoratori. Questo rimando non figura tuttavia nel disegno, dato che si tratta di una modifica del CO e che quest’ultimo nell’ingresso non rinvia a una base costituzionale.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La proroga dei contratti normali di lavoro ai sensi dell’articolo 360a CO si fonda esclusivamente sulla legislazione nazionale e non viola alcun impegno internazionale della Svizzera.

5.3 Forma dell’atto

Poiché questo disegno di legge prevede la modifica di una legge federale vigente, l’atto deve assumere la forma di legge federale, ai sensi dell’articolo 164 Cost.

¹⁴ FF 2016 909