

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

Presenza di posizione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale dell'8 maggio 2012

Parere del Consiglio federale

del 4 luglio 2012

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl; RS 171.10), vi presentiamo il nostro parere in merito alla presa di posizione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale dell'8 maggio 2012 concernente il parere del Consiglio federale del 18 gennaio 2012 sul rapporto «Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone» della Commissione della gestione del Consiglio nazionale.

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

4 luglio 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 intitolato «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 suo parere del 18 gennaio 2012 sul rapporto menzionato, il Consiglio federale ha approvato le raccomandazioni e ha proposto di accogliere il postulato della CdG-N.

L'8 maggio 2012 la CdG-N ha preso posizione sul parere del Consiglio federale. La CdG-N ha espresso soddisfazione per l'approvazione delle sue raccomandazioni da parte del Consiglio federale ma, considerato che alcune osservazioni specifiche del Consiglio federale in merito al rapporto erano in contrasto con le sue constatazioni, ha ritenuto che la presa di posizione del Consiglio federale fosse insoddisfacente e che non tenesse sufficientemente conto delle sue osservazioni. Pertanto lo ha invitato a prendere posizione in modo adeguato e approfondito entro il 6 agosto 2012.

Il Consiglio federale conferma con il presente parere di avere già adottato o di impegnarsi ad adottare le misure necessarie all'attuazione delle raccomandazioni e del postulato della CdG-N.

Le attività intraprese o previste in adempimento delle raccomandazioni della CdG-N sono illustrate in dettaglio nel presente parere. La descrizione di queste attività completa le informazioni fornite nel parere del Consiglio federale del 18 gennaio 2012.

Le misure riguardano in particolare:

- *Raccomandazione 1: Gestione strategica e operativa*

Sono previste misure correttive in particolare nei seguenti ambiti: 1) Identificazione dei fattori di successo nell'esecuzione delle misure collaterali. 2) Misure di professionalizzazione delle commissioni paritetiche incaricate dell'esecuzione delle misure collaterali nei settori con un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale a livello nazionale o a livello di due o più Cantoni. 3) Riduzione delle disuguaglianze nelle prassi di osservazione del mercato del lavoro da parte delle commissioni tripartite incaricate dell'osservazione del mercato del lavoro nei settori senza un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale. 4) Miglioramento dei sistemi d'incentivazione degli organi d'esecuzione, soprattutto tramite un'ottimizzazione del sistema degli indicatori di gestione e del sistema di finanziamento (miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia nell'impiego dei mezzi disponibili). 5) Riesame e adeguamento degli indicatori di gestione dell'esecuzione. 6) Ottimizzazione della raccolta e dell'utilizzo dei dati relativi alle misure collaterali.

-
- *Raccomandazione 2: Armonizzazione dei processi*

I due punti principali rilevati dalla CdG-N, ossia le lacune che si riscontrano presso alcune commissioni paritetiche nel controllo delle infrazioni e nella trasmissione delle infrazioni constatate alle autorità cantonali a scopo di sanzione, nonché l'assenza di criteri o di metodi rilevata presso alcune commissioni tripartite nell'individuare il dumping salariale e la mancanza di criteri chiari per la definizione del dumping salariale abusivo e ripetuto da parte delle stesse CT, sono oggetto delle misure di ottimizzazione adottate dal Consiglio federale (cfr. anche la raccomandazione 1 qui sopra).

- *Raccomandazione 3: Comunicazione fondata su dati affidabili*

Al fine di migliorare la trasparenza e la qualità dei dati, la Confederazione si adopererà per completare i dati raccolti sull'esecuzione delle misure colaterali (cfr. anche la raccomandazione 1 qui sopra).

Le principali misure correttive previste sono state avviate a partire dal 2012. Secondo la decisione del Consiglio federale del 18 gennaio 2012, le risorse supplementari di personale necessarie per attuare le raccomandazioni della CdG-N corrispondono a quattro posti di lavoro. Nella sua valutazione globale delle risorse nell'ambito del personale («Gesamtschau Ressourcen») del 27 giugno 2012, il Consiglio federale ha deciso di accordare alla Segreteria di Stato dell'economia, a partire dal 2013, le risorse supplementari necessarie nel quadro del preventivo ordinario. Alcune misure correttive del sistema di indicatori e dei dati raccolti, concernenti in particolare l'ottimizzazione del sistema d'incentivazione e di finanziamento, potranno essere avviate quando saranno disponibili queste risorse supplementari di personale.

Il Consiglio federale ha inoltre proposto una revisione della legislazione nel senso del postulato presentato dalla CdG-N. La revisione della legge sui lavoratori distaccati è stata approvata dal Parlamento il 15 giugno 2012.

- *Postulato*

Nel suo rapporto dell'8 maggio 2012, la CdG-N sostiene che la possibilità di infliggere una sanzione amministrativa di un importo fino a 5 000 franchi, proposta dal Consiglio federale per colmare una lacuna giuridica in materia di sanzioni nei confronti dei datori di lavoro svizzeri che non rispettano i contratti normali di lavoro obbligatori ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni (CO), non sia sufficientemente dissuasiva. La CdG-N osserva anche che il Consiglio federale non considera l'aspetto del risarcimento del danno subito, ossia l'obbligo da parte dei datori di lavoro di corrispondere la differenza di salario ai lavoratori lesi.

Il Consiglio federale ritiene tuttavia che: 1) La fissazione del limite massimo della sanzione amministrativa a 5000 franchi consente, in base all'articolo 7 della legge federale sul diritto penale amministrativo, di punire con una multa anche le persone giuridiche. Oltre alla multa, le autorità cantonali

competenti possono anche prelevare le spese dei controlli. Se si verificano le fattispecie di cui all'articolo 12 della legge sui lavoratori distaccati, ossia una violazione dell'obbligo di dare informazioni o l'opposizione a un controllo, può inoltre essere applicata una sanzione penale. Il Consiglio federale ha anche proposto di completare l'articolo 12 con una nuova lettera che consenta di punire con una multa fino a 40 000 franchi chiunque impieghi lavoratori in Svizzera e violi sistematicamente e per fine di lucro i contratti normali di lavoro che prevedono salari minimi obbligatori. Il Parlamento ha approvato questo articolo di legge il 15 giugno 2012. 2) Le pretese dei lavoratori basate sul contratto di lavoro rientrano nel campo del diritto civile e, per far valere i loro diritti, i lavoratori che hanno subito un danno devono rivolgersi individualmente al tribunale competente. In base all'articolo 360e CO le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori sono legittimate ad adire l'autorità giudiziaria per accertare se il datore di lavoro adempie il contratto normale di lavoro previsto nell'articolo 360a CO.

Abbreviazioni

ALC	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681).
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CP	Commissione paritetica
CCL	Contratto collettivo di lavoro
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni, RS 220)
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
CT	Commissione tripartita
CNL	Contratto normale di lavoro
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DPA	Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (RS 313.0)
FF	Foglio federale
LDist	Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (Legge sui lavoratori distaccati in Svizzera, RS 823.20).
ODist	Ordinanza del 21 maggio 2003 sui lavoratori distaccati in Svizzera (RS 823.201)
OLCP	Ordinanza del 22 maggio 2002 concernente l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea e i suoi Stati membri nonché gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (RS 142.203)
UST	Ufficio federale di statistica
SECO	Segreteria di Stato dell'economia

Parere

1 Contesto

Tra il mese di giugno 2010 e il mese di aprile 2011, la CdG-N ha proceduto a una valutazione sull'applicazione e sull'efficacia delle misure collaterali all'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS *0.142.112.681*). In tale contesto, ha incaricato il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) di valutare l'applicazione e l'efficacia delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. La valutazione si è concentrata sul ruolo della Confederazione in relazione alle misure collaterali. Le informazioni relative all'attuazione svolta dai Cantoni e dalle commissioni paritetiche (CP) sono servite a valutare la gestione da parte della Confederazione e l'applicazione delle misure collaterali. Le origini delle prassi differenziate a seconda degli organi d'esecuzione non sono state oggetto della valutazione. Il CPA non ha neppure valutato l'ALC.

I risultati della valutazione sono stati riportati nel rapporto finale della CdG-N «Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone» del 21 ottobre 2011. In questo rapporto, la CdG-N ha formulato tre raccomandazioni e un postulato.

Nel suo parere del 18 gennaio 2012 concernente il rapporto menzionato, il Consiglio federale ha approvato le raccomandazioni della CdG-N e ha proposto di accogliere il postulato. Ha inoltre commentato i risultati della valutazione della CdG-N su vari punti e ha indicato le sue eventuali divergenze d'interpretazione rispetto alla CdG-N in merito all'attuazione delle misure collaterali. In risposta al parere del Consiglio federale, l'8 maggio 2012 la CdG-N ha sottoposto al Consiglio federale un rapporto nel quale conclude che la presa di posizione del Consiglio federale è insoddisfacente e lo ha invitato a prendere posizione in modo adeguato e approfondito sulle sue conclusioni entro il 6 agosto 2012.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Considerazioni generali

Il Consiglio federale ringrazia la CdG-N sia per la sua valutazione sull'esecuzione delle misure collaterali sia per il suo rapporto complementare dell'8 maggio 2012. I rapporti della CdG-N e del CPA costituiscono per il Consiglio federale e per l'ufficio incaricato della sorveglianza una base preziosa per migliorare l'esecuzione delle misure collaterali. Di conseguenza, il Consiglio federale ha ripreso le principali conclusioni della CdG-N e tutte le sue raccomandazioni nonché il suo postulato. Prendendo posizione sul rapporto della CdG-N, secondo cui le divergenze d'interpretazione su alcuni elementi dell'esecuzione tra il Consiglio federale e la CdG-N «lasciano aleggiare il dubbio sulla volontà del Governo di attuare effettivamente le raccomandazioni della CdG-N» (rapporto CdG-N dell'8 maggio 2012, p. 3), sottolinea di aver adottato o di impegnarsi ad adottare al più presto le misure adeguate per adempiere le tre raccomandazioni e il postulato della CdG-N come aveva indicato nel suo parere del 18 gennaio 2012.

Il Consiglio federale, rispondendo a un dubbio espresso dalla CdG-N in merito alla versione del rapporto della CdG-N su cui si è basato il parere del Consiglio federale del 18 gennaio 2012, conferma di aver preso posizione sulla versione definitiva del rapporto della CdG-N del 21 ottobre 2011. Per quanto riguarda la seconda raccomandazione della CdG-N, la risposta del Consiglio federale nella versione francese ha effettivamente ripreso il vecchio tenore della raccomandazione («La CdG-N est convaincue [qu'une ligne de conduite, une méthode et des critères en matière de sous-enchères abusives et répétées doivent] permettre une application plus homogène des mesures d'accompagnement») anziché il suo tenore definitivo («La CdG-N est convaincue que cela doit permettre de réduire les écarts de mise en oeuvre des mesures d'accompagnement»). Il Consiglio federale ritiene tuttavia che questo errore non abbia influito sulla sua risposta.

Tenuto conto delle osservazioni formulate dalla CdG-N nel suo rapporto dell'8 maggio 2012, il Consiglio federale precisa quanto segue:

Ruolo del Consiglio federale e dell'ufficio incaricato della sorveglianza nell'ottimizzazione delle misure collaterali.

La sorveglianza sull'esecuzione delle misure collaterali è disciplinata nell'articolo 14 della legge sui lavoratori distaccati (LDist; RS 823.20) ed è attribuita alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO). L'attuazione delle raccomandazioni della CdG-N in tale ambito spetta essenzialmente a questo ufficio e al Dipartimento federale dell'economia (DFE).

Il Consiglio federale assume l'intera responsabilità del dossier sulla libera circolazione delle persone e, in particolare, delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea. Visto l'intensificarsi dei dibattiti concernenti gli effetti dell'immigrazione nella primavera 2011, il 4 maggio 2011 il Consiglio federale ha istituito un gruppo di lavoro sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione. Questo gruppo di lavoro, diretto congiuntamente dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), dal DFE e dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), è stato incaricato di presentare al Consiglio federale, entro l'autunno 2011, un documento interlocutorio sulle questioni sollevate dalla libera circolazione delle persone e dall'immigrazione. Il 24 ottobre 2011, in base ai risultati di questa prima analisi, il Consiglio federale ha chiesto al gruppo di lavoro di sottoporgli un rapporto completo che rispondesse contemporaneamente a tutti gli interventi parlamentari in sospeso nei settori della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione. Il Consiglio federale ha approvato questo rapporto il 4 luglio 2012. Esso ritiene che questo rapporto interdipartimentale contribuisca a una riflessione costruttiva sulle opportunità e sui rischi legati all'attuale immigrazione verso il nostro Paese e che, allo stesso tempo, sia d'aiuto alla decisione politica.

Pressione sui salari

Basandosi su uno studio commissionato dal CPA e condotto dall'Università di San Gallo, la CdG-N ha concluso che in Svizzera dal 2004 si constata una pressione sui salari: «I risultati presentati dal CPA dimostrano che l'apertura del mercato del lavoro è stata accompagnata da una pressione sui salari, che dopo essersi manifestata già nel 2004 e pure in una situazione di alta congiuntura (2006), si è ripresentata anche nel corso di periodi economicamente difficili (2008). Gli effetti si sono manifestati inizialmente nelle regioni di frontiera e si sono poi estesi a tutto il territorio

svizzero. I primi lavoratori che sono stati toccati dal fenomeno erano di origine straniera, ma in seguito hanno dovuto subire pressioni salariali anche i lavoratori di nazionalità svizzera. La categoria più interessata dal fenomeno è quella dei lavoratori meno qualificati. La pressione sui salari non ha toccato soltanto i rami economici sensibili» (rapporto CdG-N del 21 ottobre 2011, FF 2012 970). Vista l'importanza della questione dell'evoluzione dei salari in Svizzera, il Consiglio federale ritiene che una conclusione fondata sull'esistenza o meno di una pressione sui salari debba poter poggiare su un certo numero di studi che presentano risultati coerenti. Per questo motivo, considerato che altri studi sono giunti a conclusioni divergenti da quelle dell'Università di San Gallo, risulta opportuno condurre un ulteriore studio sull'evoluzione dei salari, tanto più che è ora disponibile una nuova rilevazione della struttura dei salari (2010) dell'Ufficio federale di statistica (UST). Con tale intento, la SECO ha incaricato l'Università di Ginevra di condurre un nuovo studio basato su un approccio analogo a quello adottato dall'Università di San Gallo, facendo riferimento ai dati della rilevazione della struttura dei salari dell'UST per il periodo dal 2004 al 2010. Come di consueto nel campo della ricerca scientifica, l'Università di Ginevra dovrebbe approfondire e sottoporre a una valutazione critica i metodi utilizzati dall'Università di San Gallo ed eventualmente procedere ai dovuti adeguamenti. Il rapporto finale dell'Università di Ginevra è previsto per la fine di agosto 2012 e sarà trasmesso alla CdG-N.

Sorveglianza del mercato del lavoro

Nel suo rapporto finale del 21 ottobre 2011 e nel suo rapporto dell'8 maggio 2012, la CdG-N ha rilevato, come già il CPA nella sua valutazione sulle misure collaterali, che le priorità fissate in materia di osservazione del mercato del lavoro non le sembrano adeguate. Nel 2011 gli obiettivi di controllo delle condizioni di lavoro hanno riguardato il 3 per cento dei datori di lavoro svizzeri nei settori giudicati sensibili (settori sottoposti a un'osservazione mirata), il 2 per cento degli altri datori di lavoro svizzeri e il 50 per cento dei lavoratori distaccati. Secondo il rapporto annuale della SECO sull'esecuzione delle misure collaterali, i controlli effettuati nel 2011 hanno riguardato circa il 5 per cento delle imprese svizzere e il 45 per cento dei lavoratori distaccati (rapporto del 27 aprile 2012 sull'attuazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone Svizzera – Unione europea, 1° gennaio–31 dicembre 2011; disponibile in franc. e ted.). Nel suo parere del 18 gennaio 2012, il Consiglio federale ha spiegato i motivi per cui i lavoratori distaccati sono sottoposti a controlli più frequenti rispetto ai datori di lavoro svizzeri precisando in particolare che, oltre al fatto che il lavoro distaccato è più esposto al rischio di dumping salariale, per i datori di lavoro svizzeri è possibile procedere a un controllo retrospettivo dei salari corrisposti su un periodo di diversi anni, mentre il controllo dei lavoratori distaccati si limita al periodo di distacco. Va inoltre ricordato che il controllo annuale delle condizioni salariali e lavorative presso almeno il 2 per cento dei datori di lavoro svizzeri ha determinato, dall'entrata in vigore delle misure collaterali, il controllo di una parte considerevole dei datori di lavoro svizzeri.

Il finanziamento della Confederazione per le attività di osservazione del mercato del lavoro svolte dai Cantoni e delle attività di controllo dei lavoratori distaccati svolte dai Cantoni e dalle CP è disciplinato negli articoli 7 e 7a capoverso 3 LDist nonché negli articoli 9 e 16d dell'ordinanza sui lavoratori distaccati (ODist; RS 823.201). Le attività di controllo delle imprese svizzere nell'ambito dell'esecuzione dei contratti collettivi di lavoro (CCL) di obbligatorietà generale da parte delle CP non rientrano nel quadro delle attività il cui finanziamento è previsto dalla LDist, tranne che per le

spese non coperte che derivano loro, nell'esecuzione del CCL, dal controllo delle assunzioni d'impiego di breve durata (fino a 90 giorni) in Svizzera secondo l'articolo 9 capoverso 1^{bis} dell'ordinanza sulla libera circolazione delle persone (OLCP; RS 142.203). La parte importante del finanziamento federale destinata al controllo dei lavoratori distaccati, come rileva la CdG-N, rispecchia la ripartizione delle competenze in materia di finanziamento e non la ripartizione dei controlli effettuati.

Gli obiettivi quantitativi fissati per il controllo sono definiti nell'articolo 16e ODist: gli organi paritetici incaricati dell'esecuzione dei CCL e le commissioni tripartite (CT) incaricate dell'attività di ispezione conformemente all'articolo 7a LDist devono eseguire in totale 27 000 controlli all'anno. Questi obiettivi sono coordinati a livello nazionale in seno alla CT federale, che è composta da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e delle parti sociali. Sono definiti dalla CT federale, in particolare, i settori sottoposti a un'osservazione mirata. In aggiunta, le CT cantonali possono definire obiettivi di controllo specifici nel loro Cantone, ad esempio per gli altri settori sottoposti a un'osservazione mirata o per l'osservazione dei salari dei lavoratori frontalieri.

Il Consiglio federale rileva che le CT sono incaricate dell'osservazione del mercato del lavoro nei settori interessati dall'articolo 360a capoverso 1 del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220), ossia i settori che non dispongono di un CCL di obbligatorietà generale. Il compito di osservazione del mercato del lavoro delle CT definito nell'articolo 360b capoverso 3 CO consiste infatti nell'osservazione del mercato del lavoro al fine di individuare un eventuale dumping salariale abusivo e ripetuto e di adottare le misure necessarie. Nei settori coperti da un CCL di obbligatorietà generale, invece, il controllo delle condizioni di lavoro è affidato alla CP incaricata dell'esecuzione del contratto. In questo caso l'obiettivo dei controlli non è di osservare il mercato del lavoro e di individuare un eventuale dumping salariale abusivo e ripetuto, ma di verificare il rispetto dei salari definiti dal CCL di obbligatorietà generale. Le competenze delle CP in materia di controllo nei settori con un CCL di obbligatorietà generale sono antecedenti all'introduzione delle misure collaterali e non sono state modificate dall'applicazione di queste ultime: da un lato, le competenze per le attività di controllo nel quadro della LDist sono state affidate alle CT e alle CP nel rispetto delle competenze delle CP in quest'ambito, dall'altro non sono stati attribuiti alle CT compiti di osservazione del mercato del lavoro nei settori coperti da un CCL di obbligatorietà generale e neppure compiti di sorveglianza delle attività di controllo svolte dalle CP nei settori di loro competenza.

L'osservazione del mercato del lavoro in senso stretto, vale a dire nella sua accezione giuridica, rientra nella ripartizione dei compiti sopra descritta. Questi compiti sono coordinati tra CT e CP a livello federale e cantonale: la CT federale stabilisce le priorità generali della sorveglianza del mercato del lavoro per tutti i settori economici, in particolare definendo i settori sensibili che sono sottoposti a un'osservazione approfondita, mentre le CT cantonali completano, se necessario, queste priorità. La composizione tripartita delle CT garantisce anche un legame diretto con le parti sociali, che sono le fondatrici delle CP.

L'osservazione del mercato del lavoro consiste, in un'accezione ampia, nell'osservazione generale dell'evoluzione del mercato del lavoro, specialmente attraverso studi globali o settoriali (ad es. per quanto riguarda l'evoluzione dei salari per settori o regioni, l'evoluzione del personale frontaliero ecc.). L'osservazione del mercato del lavoro così estesa è, come indica la CdG-N, di competenza delle CT. In tal

modo, come rileva la CdG-N citando la SECO, «le Commissioni tripartite possono osservare molto in generale gli effetti dei lavoratori distaccati sull'economia del Cantone o della regione. [...] Non si tratta però nella fattispecie di veri e propri compiti di controllo» (rapporto della CdG-N dell'8 maggio 2012, p.6, che cita il commento delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone della SECO dell'ottobre 2008, p. 71).

Il Consiglio federale non dispone di informazioni che permettano di rimettere in questione la ripartizione delle attuali competenze in materia di osservazione del mercato del lavoro e di controllo. Le conclusioni del CPA e le raccomandazioni della CdG-N saranno sottoposte alla CT federale al momento della definizione da parte di quest'ultima delle priorità relative all'osservazione del mercato del lavoro a partire dal 2013. Queste conclusioni e raccomandazioni saranno sottoposte anche alle CT cantonali affinché ne tengano conto nella definizione delle loro priorità.

Al fine di migliorare l'esecuzione nell'ambito della ripartizione delle competenze sopra descritte, il DFE (SECO) è inoltre stato incaricato di rafforzare la gestione sia delle CT nelle loro attività di osservazione del mercato del lavoro sia delle CP nei loro compiti di controllo delle imprese nell'ambito delle misure collaterali. Queste attività sono descritte più in dettaglio nel capitolo seguente (raccomandazione 1).

Comunicazione

Il Consiglio federale ha preso nota del correttivo introdotto dalla CdG-N riguardo ai dati della SECO analizzati dal CPA nella sua valutazione. Per quanto attiene al contenuto della comunicazione, le misure correttive in corso e previste sono precisate nel capitolo seguente (raccomandazione 3).

Il Consiglio federale prende posizione qui di seguito, come richiesto dalla CdG-N, sulle misure correttive dell'esecuzione delle misure collaterali in corso e previste.

2.2 Considerazioni sulle raccomandazioni e sul 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.

Le conclusioni del rapporto della CdG-N dell'8 maggio 2012 sulle priorità nell'osservazione del mercato del lavoro e dell'evoluzione dei salari del personale neoassunto sono trattate in parte nel numero 2.1.

Il Consiglio federale ha accolto la prima raccomandazione della CdG-N. Per attuarla, ha adottato o intende adottare le misure correttive seguenti:

1) *Priorità nell'osservazione del mercato del lavoro*

Come indicato nel numero 2.1, la definizione delle priorità nell'osservazione del mercato del lavoro è di competenza della CT federale e delle CT cantonali. Le constatazioni del CPA e le raccomandazioni della CdG-N saranno fatte presenti a tali organi affinché vengano prese in considerazione al momento della definizione delle priorità 2013 per l'osservazione del mercato del lavoro summenzionata.

2) *Strategia di gestione e rafforzamento degli strumenti di gestione*

Nel 2010 la Confederazione si è dotata di una strategia di gestione globale delle misure collaterali. La gestione strategica è garantita anche dalla CT federale, che definisce gli orientamenti principali dell'osservazione del mercato del lavoro.

Le raccomandazioni della CdG-N riguardano per la maggior parte la gestione operativa (sviluppo di indicatori, armonizzazione delle prassi degli organi d'esecuzione ecc.). Per dare seguito alle raccomandazioni della CdG-N in questo ambito, la SECO ha definito le seguenti priorità:

- a) *Fattori di successo nell'esecuzione.* La valutazione delle misure collaterali della CPA si è concentrata sulla gestione di tali misure da parte della Confederazione. L'analisi dei fattori di successo nell'esecuzione delle misure collaterali da parte degli organi d'esecuzione non rientrava invece in tale mandato. Come fa notare la CdG-N, l'attuale applicazione della legislazione non è uniforme. Per una progressiva riduzione delle diseguaglianze nell'esecuzione è tuttavia necessario trarre un insegnamento dalle prassi attuali più efficaci al fine di portare tutti gli organi d'esecuzione ad applicarle (nel rispetto dell'esecuzione decentralizzata voluta dal legislatore). Al momento, la SECO si adopera per identificare i fattori di successo nell'esecuzione delle misure collaterali con l'obiettivo di definire le esigenze e gli standard comuni agli organi d'esecuzione.
- b) *Misure di professionalizzazione delle CP.* Nelle CP si stanno adottando misure di ottimizzazione per armonizzare le prassi nei settori chiave. Si tratta in particolare di correggere le lacune di attuazione che si riscontrano presso alcune CP per quanto concerne il controllo delle infrazioni e la loro trasmissione alle autorità cantonali. Queste misure di ottimizzazione verranno successivamente completate tenendo conto dei fattori di successo identificati nell'esecuzione.
- c) *Miglioramento delle attività di osservazione del mercato del lavoro.* Il Consiglio federale intende ridurre, nel rispetto delle competenze attribuite alle CT cantonali, le diseguaglianze esistenti nelle prassi di osservazione del mercato del lavoro. Nello specifico, si tratta di assicurare che le CT definiscano la nozione di salario usuale e dispongano di criteri e metodi trasparenti per poter individuare il dumping salariale e dare una definizione chiara e adeguata del dumping salariale abusivo e ripetuto. Inoltre, la SECO sta facendo il punto della situazione in merito alle prassi di osservazione dei salari iniziali dei frontalieri in determinati Cantoni di confine.
- d) *Audit degli organi d'esecuzione.* La SECO istituisce gradualmente, presso gli organi d'esecuzione, degli audit concernenti l'esecuzione delle misure collaterali.

- e) *Miglioramento dei sistemi d'incentivazione degli organi d'esecuzione.* Quando saranno stati identificati in maniera dettagliata i fattori di successo nell'esecuzione delle misure collaterali (ad es. migliori prassi in materia di controlli, di conciliazione o di sanzioni nei confronti delle imprese inadempienti), la SECO dovrebbe riesaminare, ed eventualmente ottimizzare, il sistema d'incentivazione degli organi d'esecuzione, affinché questi applichino le migliori prassi. Si tratterà, da un lato, di ottimizzare se necessario il sistema degli indicatori di gestione e, dall'altro, di rivedere il sistema di finanziamento, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'impiego dei mezzi finanziari disponibili da parte degli organi d'esecuzione.
- f) *Sviluppo degli indicatori di gestione dell'esecuzione.* La gestione attuale si basa su di un indicatore relativo al numero di controlli. Gli obiettivi stabiliti per gli organi d'esecuzione si fondano su tale indicatore e definiscono il numero e la ripartizione dei controlli da svolgere ogni anno. Il sistema di gestione basato sul numero di controlli attualmente in uso è ritenuto valido perché i suoi effetti collaterali sono limitati. Questo sistema sarà riesaminato e la gestione sarà completata, se necessario, con altri indicatori.
- g) *Ottimizzazione della raccolta e dell'utilizzo dei dati relativi alle misure collaterali.* Nella terza raccomandazione la CdG-N ha invitato il Consiglio federale e la SECO a garantire che i dati sulle misure collaterali siano pertinenti, completi, affidabili e obiettivi. Anche il consolidamento dei dati raccolti sulle misure collaterali e il loro miglioramento qualitativo rientrano nelle misure previste per rafforzare gli strumenti di gestione (cfr. anche la raccomandazione 3 qui di seguito). Per tutti i settori d'attività di osservazione del mercato del lavoro e di controllo, i dati raccolti che presentano lacune dovrebbero essere completati sottolineando l'importanza del miglioramento qualitativo di tali dati.
- h) *Rafforzamento generale della gestione e delle direttive.* I diversi punti sopra elencati implicano un rafforzamento globale della gestione e delle direttive all'indirizzo degli organi d'esecuzione.

3) *Problema del personale neoassunto*

Come già menzionato nel numero 2.1, l'evoluzione dei salari, in particolare per il personale neoassunto, è oggetto di uno studio dell'Università di Ginevra.

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 criteri in materia di dumping abusivo e ripetuto. La CdG-N è persuasa che ciò permetterà di ridurre le disegualianze nell'attuazione delle misure collaterali e di rispondere alle esigenze poste dal legislatore.

Il Consiglio federale concorda con la CdG-N che la decentralizzazione dell'esecuzione delle misure collaterali voluta dal legislatore vada di pari passo con il rispetto, da parte degli organi d'esecuzione, delle linee di condotta che permettono di garantire il rispetto di standard di qualità e di ridurre le diseguaglianze nell'attuazione.

Come emerge dalle discussioni relative alla prima raccomandazione, gli sforzi profusi dalla Confederazione per migliorare l'esecuzione riguardano i due punti principali rilevati dalla CdG-N, ossia le lacune che si riscontrano presso alcune CP nel controllo delle infrazioni e nella comunicazione delle infrazioni constatate alle autorità cantonali, nonché l'assenza di criteri o di metodi rilevata presso alcune CT nell'individuare il dumping salariale e la mancanza di criteri chiari per la definizione del dumping salariale abusivo e ripetuto da parte delle stesse CT. Altre attività di rafforzamento della sorveglianza, in primis lo sviluppo degli audit, dovrebbero agevolare il dialogo e la collaborazione tra gli attori e una progressiva uniformazione nell'applicazione delle misure collaterali.

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.

Il Consiglio federale e la SECO hanno accolto la raccomandazione della CdG-N e si adoperano per migliorare la qualità dei dati raccolti destinati alle comunicazioni e alla valutazione dell'impatto delle misure collaterali.

Attualmente il Consiglio federale e la SECO fondano le loro conclusioni e le loro comunicazioni su una parte dei dati di cui dispongono. Alcuni dati non vengono pubblicati perché insufficienti dal punto di vista qualitativo (nell'ambito dell'osservazione del mercato del lavoro da parte della CT federale i dati raccolti vengono comunque analizzati in dettaglio, ad esempio per determinare i settori da sottoporre a un'osservazione mirata). In altre parole, attualmente le conclusioni e la comunicazione della Confederazione si basano su dati il più possibile affidabili e obiettivi, ma tuttavia non sull'insieme dei dati disponibili.

Il problema della qualità dei dati rilevato dal CPA fra i dati non pubblicati dal Consiglio federale e dalla SECO è da ricondurre principalmente alle prassi differenziate degli organi d'esecuzione. Come osservato dalla CdG-N, il Consiglio federale e la SECO non pubblicano analisi approfondite sulla ripartizione e sulla struttura dei controlli poiché le differenze nell'esecuzione non permettono al momento di procedere a un raffronto di tali dati (ad es.: gli organi d'esecuzione che svolgono controlli sulla base di un sospetto di infrazione presentano un tasso di infrazioni più elevato rispetto agli organi d'esecuzione che svolgono controlli non mirati presso i datori di lavoro).

Al fine di migliorare la trasparenza e la qualità dei dati, la Confederazione provvederà a completare i dati raccolti sull'esecuzione delle misure collaterali, in particolare presso le CP. Inoltre, una maggiore armonizzazione delle prassi degli organi d'esecuzione dovrebbe permettere di migliorare l'uniformità dei dati.

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.

Il Consiglio federale ha raccomandato di accogliere il postulato della CdG-N e ha sottoposto al Parlamento, a inizio marzo 2012, alcune proposte di modifiche legislative (revisione della LDist) riguardanti in particolare il sanzionamento dei datori di lavoro svizzeri che violano le disposizioni dei CNL con salari minimi obbligatori. La revisione della LDist è stata approvata dal Parlamento il 15 giugno 2012. Il Parlamento ha anche valutato la possibilità d'introdurre una responsabilità solidale delle imprese per le infrazioni constatate nel quadro delle catene di subappalto e ha deciso di trattare l'oggetto nell'autunno 2012.

Le modifiche legislative proposte dal Consiglio federale sono state descritte nel suo parere del 18 gennaio 2012. Nel presente parere, il Consiglio federale si esprime unicamente in merito ai punti menzionati dalla CdG-N nella presa di posizione dell'8 maggio 2012.

Nel suo rapporto dell'8 maggio 2012, la CdG-N sostiene che la possibilità di infliggere una sanzione amministrativa di un importo fino a 5000 franchi, proposta dal Consiglio federale per colmare la lacuna giuridica in materia di sanzioni nei confronti dei datori di lavoro svizzeri che non rispettano i CNL con un salario minimo obbligatorio ai sensi dell'articolo 360a CO, non è sufficientemente dissuasiva.

Il limite massimo della sanzione è fissato a 5000 franchi – come già avviene per le imprese estere – perché tale importo consente, in base all'articolo 7 della legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0), di punire con una multa anche le persone giuridiche. Oltre alla multa, le autorità cantonali competenti possono anche prelevare le spese dei controlli.

Nel corso delle deliberazioni parlamentari del mese di giugno 2012 il Parlamento ha esaminato la possibilità di aumentare l'importo della sanzione amministrativa oltre i 5 000 franchi, ma alla fine si è pronunciato contro questa opzione.

Se si verificano le fattispecie di cui all'articolo 12 LDist, ossia una violazione dell'obbligo di dare informazioni o un'opposizione al controllo dell'autorità competente, può inoltre essere applicata una sanzione penale. Il Consiglio federale ha anche proposto di completare l'articolo 12 con una nuova lettera che consenta di punire con una multa fino a 40 000 franchi chiunque impieghi lavoratori in Svizzera e violi sistematicamente e per fine di lucro i contratti normali di lavoro che prevedono salari minimi obbligatori. Questa modifica legislativa è stata approvata dal Parlamento il 15 giugno 2012.

La CdG-N osserva che il Consiglio federale non considera l'aspetto del risarcimento del danno subito, ossia l'obbligo da parte del datore di lavoro di corrispondere la differenza di salario ai lavoratori lesi. Le pretese dei lavoratori basate sul contratto di lavoro rientrano nel campo del diritto civile e, per far valere i loro diritti, i lavoratori che hanno subito un danno devono rivolgersi individualmente al tribunale competente. In base all'articolo 360e CO le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori

sono legittimate ad adire l'autorità giudiziaria per accertare se il datore di lavoro adempie il CNL previsto nell'articolo 360a CO. In un contesto di più ampio respiro, il Consiglio federale si è impegnato a svolgere «un esame generale e ad ampio raggio degli strumenti che permettono di intentare un'azione collettiva» in relazione, tra l'altro, con le richieste di risarcimento nel settore del diritto del lavoro (parere del Consiglio federale del 30 novembre 2011 sulla mozione 11.3977 Birrer Heimo «Procedimenti collettivi. Agevolare l'applicazione del diritto»).

2.3 Piano delle scadenze

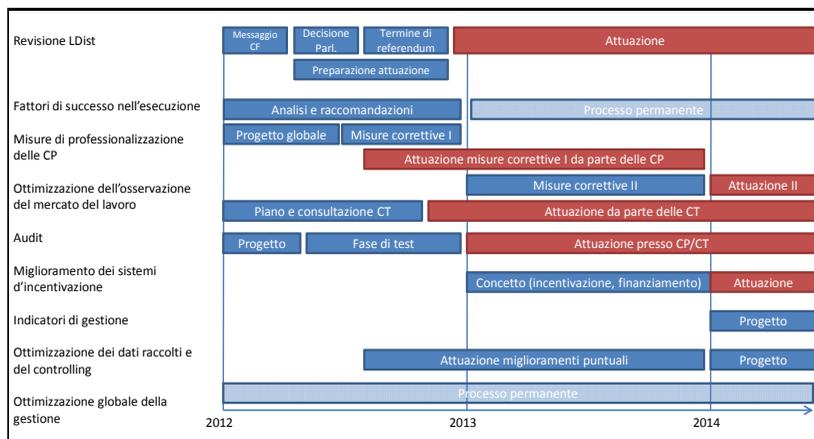
Il piano delle scadenze è fissato come segue:

- *Revisione LDist*: il Consiglio federale ha presentato il messaggio di revisione al Parlamento a inizio marzo 2012. La revisione, che prevede in particolare il sanzionamento dei datori di lavoro svizzeri che violano le disposizioni relative ai CNL obbligatori, è stata approvata dal Parlamento il 15 giugno 2012. Le due Camere hanno inoltre deciso di trattare separatamente la possibilità di introdurre una responsabilità solidale delle imprese per le infrazioni constatate nel quadro delle catene di subappalto.
- *Fattori di successo nell'esecuzione*: nel 2012 i fattori di successo sono oggetto di un'analisi approfondita che proseguirà negli anni a venire come processo permanente di ottimizzazione dell'esecuzione.
- *Misure di professionalizzazione delle commissioni paritetiche*: nel primo semestre 2012 sono stati realizzati la concezione globale del progetto e un'analisi dei rischi e dei fattori di successo nell'esecuzione. Attualmente si sta definendo un primo pacchetto di misure correttive in previsione dell'attuazione graduale nelle CP a partire dal secondo semestre 2012 e nel 2013. Nel corso del 2013 sarà definito un secondo pacchetto di misure correttive la cui attuazione avverrà in maniera graduale.
- *Miglioramento delle attività di osservazione del mercato del lavoro*: la SECO sta elaborando un piano per l'osservazione del mercato del lavoro al fine di sostenere le CT nelle attività di osservazione del mercato del lavoro e di garantire il rispetto di standard minimi nel settore. La sua attuazione dovrebbe avvenire gradualmente dalla fine del 2012.
- *Audit*: la concezione dell'audit si è conclusa nella primavera del 2012. Il progetto è stato in seguito testato presso gli organi d'esecuzione in previsione di un suo eventuale adeguamento. La fase di test proseguirà sino a fine 2012, prima dell'attuazione definitiva degli audit a inizio 2013.
- *Miglioramento dei sistemi d'incentivazione*: il miglioramento del sistema d'incentivazione e l'eventuale revisione del sistema di finanziamento volti a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'impiego dei mezzi disponibili sono legati soprattutto ai risultati delle analisi dei fattori di successo nell'esecuzione. I relativi lavori saranno avviati nel 2013.
- *Indicatori di gestione*: il riesame degli indicatori di gestione dipende anche dai miglioramenti introdotti nel sistema d'incentivazione degli organi d'esecuzione. Il riesame degli indicatori di gestione dovrebbe di conseguenza essere avviato nel 2014.

- *Ottimizzazione della raccolta dei dati e del controlling:* nel quadro della professionalizzazione delle CP andrebbero effettuati dei miglioramenti puntuali. La revisione dei dati raccolti e del sistema di indicatori del controlling dipende, come nel caso degli indicatori di gestione, dai miglioramenti introdotti nel sistema d’incentivazione e verrà probabilmente avviata nel 2014.

Tabella

Piano delle scadenze



Secondo la decisione del Consiglio federale del 18 gennaio 2012, le risorse supplementari di personale necessarie per attuare le raccomandazioni della CdG-N corrispondono a quattro posti di lavoro. Nella sua valutazione globale delle risorse nell'ambito del personale («Gesamtschau Ressourcen») del 27 giugno 2012, il Consiglio federale ha deciso di accordare alla SECO, a partire dal 2013, le risorse supplementari necessarie nel quadro del preventivo ordinario. Dal 2013, quando saranno disponibili le risorse supplementari di personale e le loro scadenze saranno definite con precisione, verranno concretizzate le seguenti misure di ottimizzazione: miglioramento dei sistemi d'incentivazione, sviluppo degli indicatori di gestione, ottimizzazione dei dati raccolti e del controlling.