

# Rapporto

numero

data

Dipartimento

9 giugno 2020

TERRITORIO

Concerne

## **della Commissione economia e lavoro sull'iniziativa parlamentare 6 novembre 2018 presentata nella forma elaborata da Amanda Rückert e cofirmatari "Istituzione di un albo delle imprese artigianali"**

### **1. ANTEFATTI**

L'iniziativa parlamentare elaborata «Nuova Legge sull'esercizio della professione di imprenditore nel settore artigianale» presentata nel 2012 dai deputati Pagnamenta, Barra, Guidicelli e S. Lurati proponeva al Gran Consiglio di dar seguito alla richiesta dell'Unione Associazioni dell'Edilizia (UAE) che riunisce tredici associazioni dell'artigianato e dell'edilizia, di estendere al settore delle imprese artigianali il regime autorizzativo in vigore per le imprese di costruzione regolato dalla Legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore (LEPICOSC). Una richiesta che voleva tutelare gli interessi pubblici preponderanti, garantire il buon livello nei servizi e nelle prestazioni rese dagli artigiani e permettere il controllo dello Stato nella lotta contro gli abusi e la concorrenza sleale.

Il Consiglio di Stato, pur rilevando alcune perplessità soprattutto in merito alla conformità con il quadro giuridico federale di riferimento, ha comunque giudicato proporzionate le misure contenute nell'iniziativa proponendo con il messaggio n. 6999 al Parlamento di approvare la Legge sulle imprese artigianali (LIA). Adozione decisa dal Gran Consiglio il 24 marzo 2015 con un solo voto contrario.

Successivamente, a seguito di una sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del 20 novembre 2017 che ha accolto il ricorso di una ditta ticinese che contestava l'obbligo di iscriversi all'albo delle imprese artigianali, il Governo ha presentato il Messaggio 7535 proponendo l'abrogazione della Legge sulle imprese artigianali (LIA), considerando che «il controllo delle imprese artigianali previsto dalla LIA non appare sorretto da un sufficiente interesse pubblico e non rispetta il principio di proporzionalità». Nello stesso messaggio veniva ricordato come la Commissione della concorrenza (COMCO) si era espressa ribadendo che l'obbligo di iscrizione all'albo degli artigiani non può essere imposto alle imprese svizzere provenienti da fuori Cantone siccome lesivo della LMI. Una posizione poi confermata in due sentenze del TRAM.

Un eventuale tentativo di apportare correttivi alla LIA per renderla conforme al diritto superiore non sarebbe servito poiché le modifiche in questione avrebbero reso la sua applicazione scarsamente efficace e insostenibile dal profilo finanziario.

Il Gran Consiglio a novembre del 2018 ha accolto il Rapporto di maggioranza della Commissione della legislazione che pur condividendo la proposta di abrogare la LIA per le ragioni indicate dal Governo, rilevava comunque vi fosse una diffusa volontà politica di cercare soluzioni alle problematiche presenti sul nostro territorio che proprio la LIA aveva cercato di risolvere.

## 2. L'INIZIATIVA PALAMENTARE ELABORATA

Se dunque da una parte la maggioranza del Parlamento condivideva la richiesta di abrogazione della LIA, dall'altra approvando il rapporto di maggioranza proprio sull'abrogazione della stessa legge, la maggioranza del Gran Consiglio rilevava la necessità di trovare soluzioni che potessero garantire gli obiettivi della legge abrogata e invitava ad approfondire possibili proposte concrete e attuabili alternative alla LIA.

Su queste basi è dunque stata proposta l'iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata da diversi parlamentari «Istituzione di un albo delle imprese artigianali». L'iniziativa è stata presentata contestualmente al rapporto che chiedeva l'abrogazione della LIA dalla maggioranza della sottocommissione della commissione della Legislazione che si era occupata del messaggio 7535 ed è stata sottoscritta da deputati appartenenti alla maggioranza degli schieramenti presenti in Parlamento. La presentazione dell'iniziativa è stata voluta da un'ampia maggioranza dei gruppi parlamentari e posta come condizione per l'approvazione dell'abrogazione della LIA. La volontà era di trovare una soluzione compatibile con il diritto superiore per salvaguardare gli effetti positivi della LIA.

Gli iniziativaisti poggiano la loro richiesta sulla constatazione degli effetti positivi che la LIA ha palesato nella sua breve vita, in particolare la possibilità di garantire «un controllo sulle imprese artigianali che operano sul nostro territorio, favorire chi è in grado di fornire lavoro di qualità e arginare i fenomeni negativi e nocivi connessi con un esercizio dell'attività di scarsa qualità».

Il testo dell'iniziativa, non senza ricordare che lo scopo dichiarato della LIA era quello di favorire la qualità dei lavori delle imprese artigianali che operano sul territorio cantonale, migliorare la sicurezza dei lavoratori e prevenire gli abusi nell'esercizio della concorrenza (art. 1 LIA), elenca in maniera puntuale gli effetti positivi generati dall'implementazione della LIA che qui riportiamo integralmente:

1. accertare la presenza in Ticino di un numero importante di imprese che sfuggivano al rilevamento: prima dell'adozione della LIA si stimava che dalla stessa sarebbero state toccate circa 2000-2500 imprese; in realtà sono oltre 4000.  
Quale conseguenza del rilevamento di numerose aziende non ancora censite e presenti in Ticino è stato possibile:
  - assoggettare ai CCL diverse imprese non ancora identificate e sottoposte;
  - accertare la struttura delle imprese non censite e il numero di dipendenti cui danno lavoro.
2. Controllare le imprese già censite e accertarne la struttura, il numero di dipendenti e la conformità dell'attività con gli scopi sociali delle stesse, segnalando così al registro di commercio le incongruenze ed eventuali dati inesatti.
3. Migliorare il rilevamento e la lotta ai fenomeni di malaedilizia e di concorrenza sleale e contrastare il moltiplicarsi di aziende fittizie.
4. Instaurare collaborazioni e sinergie tra gli organi di sorveglianza che hanno permesso una maggiore incisività dei controlli.
5. Segnalare ai competenti organi le potenziali ditte fittizie, create con l'unico scopo di eludere la limitazione delle entrate sul territorio tramite notifica a 90 giorni.
6. Professionalizzare le imprese e valorizzare le figure professionali prive di titoli, ma con sufficiente esperienza tecnica.

7. Rientrare gli scoperti nei confronti di istituti pubblici e privati di assicurazione. L'iscrizione all'Albo LIA è infatti subordinata all'annuale presentazione della seguente documentazione:

- documenti comprovanti l'avvenuto pagamento – nell'anno precedente – dei contributi AVS/AI/IPG/AD, LAINF, cassa malati, LPP, contributi professionali, imposte alla fonte, ev. PEAN e cauzioni se previste dai CCL;
- attestazione sul rispetto del CCL rilasciata dalla competente commissione paritetica, per le imprese assoggettate;
- dichiarazione aggiornata di una compagnia assicurativa RC per almeno 1 milione o garanzie equivalenti.

L'iscrizione di imprese con importanti scoperti relativi a oneri sociali, LPP, assicurazioni è stata subordinata alla sottoscrizione di un accordo di rientro rateale con i creditori, con la comprova del rispetto delle scadenze mensili di pagamento.

8. Ridurre il numero di notifiche di prestatori di servizio esteri indipendenti (padroncini).

Non vengono tuttavia sottaciute le problematiche emerse nell'applicazione della LIA quali l'incompatibilità con il diritto federale superiore ed in particolare con la LMI come pure l'eccesso di burocrazia e onerosità finanziaria, soprattutto per le piccole imprese.

Dopo aver ampiamente analizzato i differenti aspetti giuridici, gli iniziattivisti giungono alla conclusione che sia possibile proporre l'adozione di una legge che porti all'istituzione di un nuovo albo delle imprese artigianali che permetta di salvaguardare gli scopi della LIA, ma compatibile con il diritto superiore.

### **3. LAVORI COMMISSIONALI**

L'iniziativa elaborata è stata attribuita inizialmente alla Commissione della legislazione ed in seguito alla neo costituita Commissione economia e lavoro (CEL) che ha esaminato il testo proposto nel corso della sua seconda riunione (21 maggio 2019), durante la quale ha anche proceduto con l'audizione della deputata Amanda Rückert. In seguito ha proseguito con l'audizione di Renzo Ambrosetti e Cristina Bordoli Poggi, ex Presidente, rispettivamente Direttrice della Commissione di vigilanza LIA, durante la riunione del 24 settembre 2019, e con quella di UAE (Unione Associazioni dell'edilizia), OCST e UNIA (ing. Piergiorgio Rossi, presidente UAE, Massimo Frizzi, vicepresidente UAE, Cristina Resmi, direttrice UAE, Renzo Ambrosetti, sindacato UNIA, Igor Cima, sindacato UNIA, Paolo Locatelli, sindacato OCST, e Giovanni Scolari, sindacato OCST), durante la riunione dell'8 ottobre 2019.

Durante la seduta del 22 ottobre 2019 la CEL ha deliberato di istituire la Sottocommissione per approfondire l'iniziativa e i temi emersi in seno alla CEL e, in particolare, quelli scaturiti dalle tre audizioni svolte, sopra indicate.

### **4. LA SOTTOCOMMISSIONE IE 528**

#### **4.1 Valutazione dei temi**

I temi principali emersi dalle discussioni in seno alla CEL (riunioni del 21 maggio, 24 settembre e 8 ottobre 2019) e dalle prime riunioni (12 e 19 novembre 2019) della Sottocommissione sono riassumibili nei seguenti punti:

- a. in merito all'iniziativa parlamentare 528, verificare gli obiettivi da perseguire (creazione albo) e il rispetto della legislazione federale e cantonale;

- b. considerati gli effetti positivi scaturiti dal lavoro svolto dalla Commissione di vigilanza LIA, in particolare in merito al controllo in entrata sulle aziende, valutare se sia possibile mantenere anche in futuro questo controllo in entrata;
- c. verifica dei sistemi di controllo messi in atto dall'ente pubblico e dagli organi privati sulle aziende operanti sul mercato ticinese;
- d. verifica delle modalità di scambio di informazioni tra gli organi di controllo;
- e. in merito alla Legge sul mercato interno (LMI), verifica dell'interpretazione dell'art. 3 LMI tramite la COMCO per chiarire in particolare due aspetti:
  - la linea di confine tra "preservare interessi pubblici preponderanti" e "barriera dissimulata all'accesso al mercato, volta a favorire interessi economici locali";
  - quali parametri considerare nell'attuare una "procedura semplice, rapida e gratuita";
- f. possibilità di considerare le misure di sicurezza o la formazione professionale, alla stregua della salute, un interesse pubblico preponderante;
- g. valutazione sull'opportunità di presentare un'iniziativa cantonale chiedendo la modifica della LMI e con l'appoggio di altri Cantoni che hanno problemi analoghi;
- h. verifica dei limiti imposti dall'*Accordo tra Confederazione Svizzera, da una parte, e Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone* (ALC);
- i. valutare la possibilità di creare una certificazione o un label, sulla base di documenti analoghi a quelli previsti dalla LIA, da attribuire alle aziende e riconosciuti anche da Cantone e Comuni per l'attribuzione dei mandati pubblici.

## 4.2 Approfondimenti della Sottocommissione

La Sottocommissione ha quindi deciso di approfondire i punti precedentemente elencati procedendo in due direzioni:

- A) la verifica del sistema di controllo esistente (audizioni con DFE e CP);
- B) l'approfondimento dei limiti posti dalla LMI (audizione con COMCO) ed eventualmente da accordi internazionali.

### 4.2.1 Il sistema di controllo esistente

Per approfondire il tema dei controlli sono state organizzate due audizioni:

- la prima con i rappresentanti del Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE) Stefano Rizzi, Direttore della Divisione dell'economia, Lorenza Rossetti, capo Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML) e Gianluca Chioni, Capo Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL), avvenuta il 18 dicembre 2019;
- la seconda si è svolta il 4 febbraio 2020 con i rappresentanti di alcune Commissioni paritetiche (CP), Pier Giorgio Rossi (CP Metallurgia) e l'avv. Alessandro Capelli (Commissioni paritetiche cantonali edilizia e rami affini).

Da questi incontri sono emerse le seguenti informazioni:

- a seguito dell'entrata in vigore [dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone](#) (ALC, 1° giugno 2002), a partire dal 1° giugno 2004 vi è stata l'abolizione del controllo a priori del rispetto delle condizioni di lavoro e di salario. L'ALC prevede che i cittadini svizzeri ed europei hanno il diritto di scegliere liberamente il Paese dove lavorare

e soggiornare e di ottenere un permesso se hanno un contratto di lavoro valido, o se intendono svolgere un'attività indipendente o se dimostrano di disporre dei mezzi finanziari sufficienti per poter vivere nel Paese scelto.

I prestatori transfrontalieri di servizio (lavoratori indipendenti con sede nell'UE o distaccati) hanno diritto di fornire una prestazione sul nostro territorio limitata a 90 giorni o tre mesi per anno civile tramite semplice notifica. Scaduto tale termine la ditta estera che invia sul nostro territorio lavoratori distaccati deve chiedere all'autorità un permesso per ogni singolo lavoratore: non essendoci un diritto all'ottenimento del permesso, viene svolto l'esame del mercato del lavoro, con controllo preliminare delle condizioni salariali e lavorative, con priorità data ai lavoratori indigeni, e i permessi sono concessi solo in casi giustificati e devono essere previsti dal contingentamento.

Per compensare questa situazione si è proceduto all'introduzione di misure d'accompagnamento alla libera circolazione delle persone per combattere il dumping, la Legge federale sui lavoratori distaccati (LDist, entrata in vigore nel 2003), il conferimento facilitato dell'obbligatorietà generale alle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro (CCL), la possibilità di adottare contratti normali di lavoro (CNL), la Legge contro il lavoro nero (LLN, entrata in vigore nel 2008), che permettono di fare controlli a posteriori;

- il sistema dei controlli è organizzato a più livelli ed è svolto da diverse autorità, pubbliche e private (uffici statali e associazioni private);
- per quanto riguarda i controlli delle condizioni salariali, a dipendenza dell'esistenza di contratti collettivi di lavoro (CCL) o no, vale il seguente schema riassuntivo<sup>1</sup>:



Nel sistema di controllo occupa un ruolo centrale di coordinamento l'Ufficio della sorveglianza del mercato del lavoro (USML). L'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL) si occupa dei controlli per i settori senza Contratti collettivi di lavoro (CCL) o regolati da Contratti normali di lavoro (CNL) allestiti dal Consiglio di Stato, mentre le Commissioni paritetiche (CP) si occupano dei settori con Contratti collettivi di lavoro.

<sup>1</sup> Fonte: Presentazione del DFE nell'ambito dell'audizione durante la riunione CEL del 10 settembre 2019, p. 6.

## L'Ufficio della sorveglianza del mercato del lavoro (USML)

L'USML si occupa del coordinamento dei controlli e degli attori attivi sul mercato del lavoro (flusso in entrata e in uscita di tutte le informazioni), nonché funge da segretariato della Commissione Tripartita.

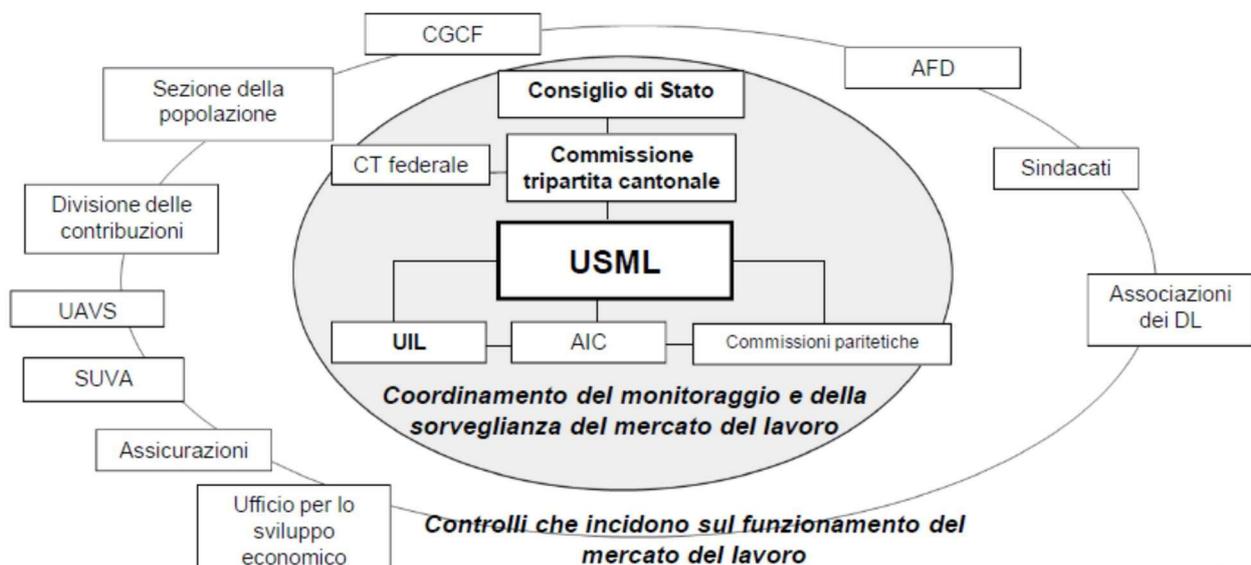
Ricevute le segnalazioni sulle presunte irregolarità è suo compito smistarle agli organi competenti: vari uffici dell'Amministrazione cantonale, enti esterni come le Commissioni paritetiche (CP) o l'Associazione interprofessionale di controllo (AIC), uffici dell'Amministrazione federale o associazioni padronali e sindacali.

Le aree di attività dell'USML sono principalmente cinque: a) l'esecuzione delle misure di accompagnamento, b) la procedura di notifica on-line, c) decretare l'obbligatorietà generale dei contratti collettivi a livello cantonale, d) il coordinamento nell'ambito della lotta contro il lavoro nero e della lotta alle aziende fittizie, e) lo smistamento delle segnalazioni di abusi salariali alle autorità competenti.

La base legale sulla quale si fonda l'attività dell'USML è costituita da: ALC, LDist, LLN, Legge sul conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL), Legge cantonale d'applicazione della LDist e LLN.

In particolare, l'USML si occupa di coordinare tutto il settore della sorveglianza, secondo questo schema<sup>2</sup>:

### Missione USML / Coordinamento



Gli attori competenti per l'esecuzione delle misure di accompagnamento si suddividono a dipendenza dei settori: vi sono quelli legati ai settori senza Contratto collettivo di lavoro (CCL) di obbligatorietà generale e quelli con CCL di obbligatorietà generale.

Nel primo caso, le Commissioni tripartite – composte da rappresentanti delle autorità, dei datori di lavoro e dei sindacati – tengono sotto osservazione l'evoluzione generale del mercato del lavoro e, in caso di dumping salariale, propongono il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale ai CCL o l'adozione di CNL con salari minimi vincolanti.

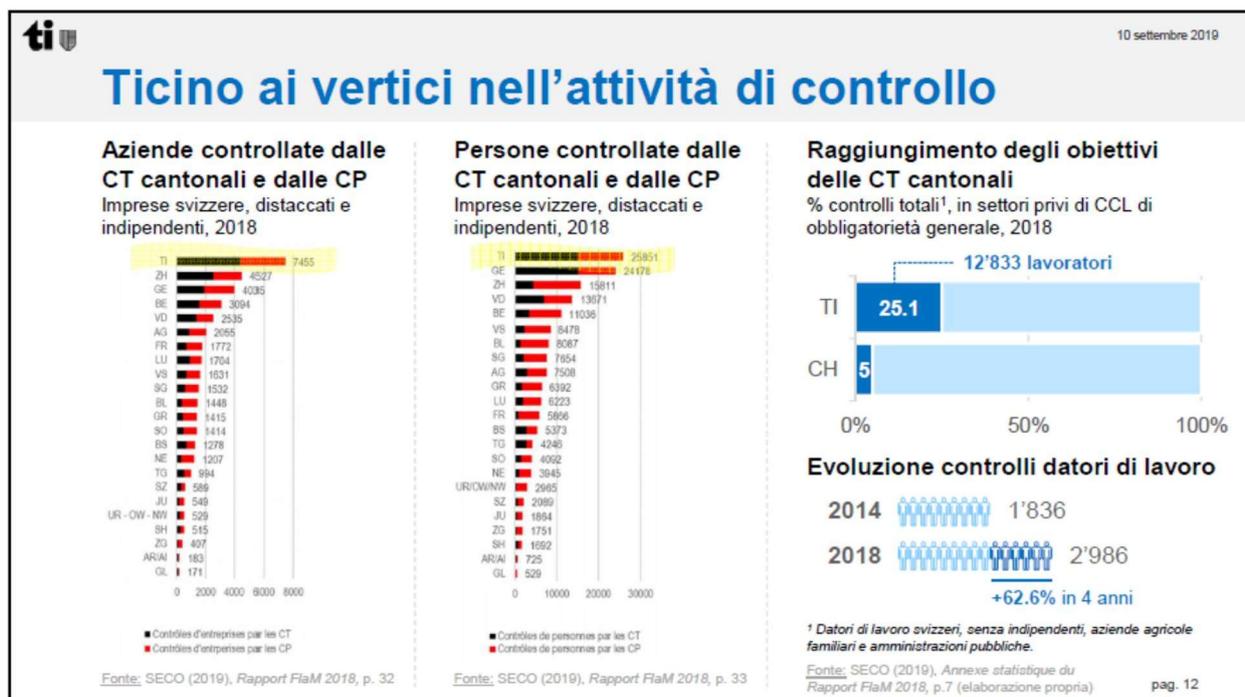
<sup>2</sup> Fonte: Presentazione del DFE dedicata al Mercato del lavoro nell'ambito dell'audizione durante la riunione della Sottocommissione 18 dicembre 2019, p. 3.

Nei rami dotati di un CCL di obbligatorietà generale, il controllo del rispetto delle disposizioni del CCL spetta alle Commissioni paritetiche, alle quali la LDist affida anche il controllo del rispetto del CCL da parte di aziende che distaccano lavoratori. Se questi organi di controllo riscontrano infrazioni, intervengono con pene convenzionali sulla base dei rispettivi CCL e sono tenuti a notificarle alle autorità cantonali che, in aggiunta alla pena convenzionale, sanzionano anche sulla base della LDist.

In merito alla lotta al dumping, per conto della Commissione Tripartita (CT), l'USML svolge una pianificazione delle inchieste del mercato del lavoro alla fine di ogni anno per l'anno successivo, scegliendo i settori sulla base di indicatori economici (per esempio il tasso di disoccupazione in un determinato settore, il numero di permessi per frontalieri rilasciati, numero di segnalazioni ecc.). Spetta all'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL) eseguire le inchieste.

**L'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL)** è responsabile delle inchieste e dei controlli sul mercato del lavoro su mandato della CT. La missione dell'UIL è complementare a quella dell'USML e ha tre principali aree di attività: la prevenzione degli infortuni, la tutela della salute e le pari opportunità di lavoro. La base legale sulla quale si fonda la sua attività è data da: Legge sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF) per la prevenzione infortuni; Legge sul lavoro (LL) e ordinanze (OLL) per la tutela della salute e prescrizioni speciali (giovani e donne); Legge cantonale sul lavoro (LCL) per la tutela della quiete pubblica; orari di apertura dei negozi; LDist per le misure di accompagnamento alla ALC; LLN.

Il potenziale di controllo delle inchieste dell'UIL si aggira attorno alle 4'000 aziende e ai 10'000 lavoratori. Stando alle statistiche pubblicate dalla SECO nel «Rapport FlaM 2018 - Mise en oeuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne - Rapport d'exécution» (23.5.2019), il Cantone Ticino si situa ben al di sopra della media nazionale, come dal seguente schema riassuntivo<sup>3</sup>:



<sup>3</sup> Fonte: Presentazione del DFE nell'ambito dell'audizione durante la riunione CEL del 10 settembre 2019, p. 6.

Durante l'audizione di dicembre i rappresentanti del DFE hanno contestualizzato i dati relativi ai controlli: a registro di commercio (RC) risultano iscritte circa 39'000 aziende. Essi hanno anche sottolineato un fatto rilevante, rappresentato dai numeri assoluti e dalle proporzioni rispetto al mercato del lavoro complessivo: tutto il lavoro notificato (comprese le assunzioni di impiego che rappresentano il 60%) trasformato in equivalente a tempo pieno arriva a 3'000 persone, che rappresentano l'1.6% degli addetti equivalenti a tempo pieno complessivi. Il dato per i prestatori di servizio/indipendenti del 2018 corrisponde a 278 e per i lavoratori distaccati a 467 equivalenti: si tratta di dati riferiti a giornate e ore raggruppati (<https://www3.ti.ch/DFE/DR/USTAT>).

Stando a quanto riferito dai rappresentanti del DFE, lo scambio di informazioni tra l'USML e le Commissioni paritetiche (CP), l'AIC, la SUVA ecc. è quasi in tempo reale.

Come detto precedentemente, parallelamente alle attività di USML e UIL, le Commissioni paritetiche (CP) svolgono un ruolo attivo nei controlli dei settori regolati dai contratti collettivi di lavoro (CCL).

### **Le Commissioni paritetiche (CP)**

Dall'audizione del 4 febbraio con alcuni rappresentanti di CP significative nell'ambito del tema dell'iniziativa parlamentare in esame sono emerse alcune informazioni che completano quelle acquisite in precedenza.

Il Codice delle obbligazioni (CO) agli articoli 356-358 regola il contratto collettivo di lavoro (CCL). La base legale alla quale fanno riferimento le CP cantonali è data dal CO e dai CCL. La maggior parte delle CP sono associazioni di diritto privato.

Le CP lavorano in stretta collaborazione, quasi quotidiana, soprattutto con l'USML e l'UIL; la collaborazione si estende anche ad altri organi come la SUVA (se gli ispettori di cantiere constatano violazioni delle norme di sicurezza), la SECO (formalmente organo di vigilanza e di sorveglianza delle CP, compito che in Ticino è stato delegato all'USML), la Commissione di vigilanza sulla LEPICOSC, l'AIC (che ha ricevuto dalle CP la delega di eseguire i controlli presso le ditte estere che distaccano i lavoratori), il Ministero pubblico, le Preture (se le vertenze non riescono a trovare soluzione davanti all'Arbitro si deve proseguire davanti al giudice civile), le Polizie comunali e cantonale e le Dogane (con le quali le CP organizzano controlli, sotto la loro egida), altre CP cantonali e federali. In Ticino le CP hanno quattro segretariati: uno a Bellinzona (per otto CP), uno a Lamone (per dieci CP) e due a Lugano. Esistono anche Commissioni a livello nazionale che sono responsabili per la sorveglianza dei CCL su tutto il territorio perché non è autorizzata la creazione di CP regionali, e altre Commissioni nazionali con diverse CP cantonali, a dipendenza di quanto è previsto dal CCL.

Il direttore del segretariato delle Commissioni paritetiche cantonali edilizia e rami affini ha indicato che nel 2019 i sette ispettori (aumentati a sette dai due iniziali) hanno svolto 298 controlli; l'obiettivo è aumentare il numero di controlli riferito alle 1'500 ditte e 12'000 lavoratori assoggettati ai CCL del settore di loro competenza, così da svolgere un controllo di tutte le aziende ogni tre anni (le direttive della SECO prevedono un controllo approfondito ogni cinque anni).

Tra le sfide future i rappresentanti delle CP hanno indicato i seguenti fenomeni che caratterizzano il mercato del lavoro:

- sottoscrizione di contratti di lavoro a tempo parziale fittizi (per dimostrare un caso di questo genere la CP dell'edilizia del Cantone di Ginevra ha un budget di 80'000 franchi per ricorrere a investigatori privati);

- esistenza di ditte fantasma;
- delocalizzazione degli abusi e la dislocazione della sede delle ditte in altri Cantoni;
- fallimenti a catena;
- creazione di una piattaforma comune per la geolocalizzazione dei controlli eseguiti, su iniziativa dell'USML, e coordinamento delle attività di tutte le parti attive.

Un altro aspetto approfondito dalla Sottocommissione nel corso delle audizioni organizzate per approfondire il tema dei controlli riguarda il tema della procedura della notifica. La procedura di notifica on-line di 90 giorni è riservata a tre categorie di lavoratori:

- 1) ai lavoratori che sono assunti da un datore di lavoro svizzero per un periodo inferiore ai tre mesi, che quindi non hanno l'obbligo di ottenimento di un permesso;
- 2) a due tipi di prestatori di servizio:
  - a) ai lavoratori indipendenti e
  - b) ai lavoratori distaccati.

Fino a 90 giorni sussiste l'obbligo di notifica perché non vige l'obbligo dell'ottenimento di un permesso. La notifica è una semplice segnalazione di presenza sul territorio ticinese, quindi non paragonabile a una domanda di permesso. Però i rappresentanti del DFE hanno sottolineato che tale procedura è importantissima per le autorità di controllo perché permette di sapere chi è presente sul territorio svizzero, quando e dove. È così importante che è prevista una sanzione per violazione dell'obbligo di notifica. Il diritto di lavorare discende dall'art. 5 dell'ALC, che non può essere messo in discussione modificando la LDist o una qualsiasi altra disposizione.

Un lavoratore assunto da un datore di lavoro svizzero ha il diritto di lavorare tutto l'anno a condizione di avere un contratto di lavoro. I prestatori di servizio hanno il limite dei 90 giorni: fino a tale limite possono lavorare ma devono notificare la loro presenza, oltre questo periodo interviene il regime del controllo a priori (valido sempre per i lavoratori di Paesi terzi). In questo caso, se non sono adempiute le condizioni, il permesso di lavoro non viene concesso. I prestatori di servizio oltre i 90 giorni non hanno un diritto a ottenere il permesso. L'autorità che rilascia i permessi, l'Ufficio della migrazione del Dipartimento delle istituzioni, esamina le richieste in modo molto restrittivo.

#### **4.2.2 I limiti posti dalla Legge sul mercato interno (LMI)**

Nel corso dell'audizione del 24 era stato affrontato anche il tema della Legge sul mercato interno. In quell'occasione era stata ventilata la proposta, in particolare da Renzo Ambrosetti, di un intervento politico per superare alcuni limiti giuridici della LMI. Si auspicava in tal senso un intervento da parte del Consiglio di Stato verso il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) per discutere l'applicazione dell'art. 3 LMI che prevede la possibilità di alcune deroghe per preservare interessi pubblici preponderanti. Un'ipotesi era quella di rivedere l'interpretazione tenendo in debita considerazione le peculiarità del mercato del lavoro ticinese, la concorrenza estera, il numero dei distaccati ed altro ancora.

Per approfondire maggiormente il tema della Legge sul mercato interno (LMI) e valutare anche l'ipotesi di un intervento politico, sia per rivedere l'interpretazione sia per chiedere un'eventuale modifica della legge tramite un'iniziativa cantonale, è stata organizzata l'audizione con i rappresentanti della Commissione della concorrenza (COMCO), Stefan Renfer, responsabile del mercato interno, e Ines Boschetti, collaboratrice scientifica, durante la riunione del 14 gennaio 2020.

Da questo incontro sono emerse le seguenti informazioni:

- la COMCO deve verificare se una legge o una regolamentazione cantonale crea, alle aziende extra cantonali, una barriera all'accesso al suo mercato; quindi non prende in considerazione le relazioni con l'estero. La LMI riguarda il mercato interno tra i Cantoni e veglia sul libero accesso al mercato: la connotazione intercantonale è un suo aspetto centrale;
- gli interessi pubblici preponderanti, che possono essere preservati, costituiscono uno dei motivi che, accumulato agli altri due<sup>4</sup>, potrebbe legittimare una restrizione al libero accesso al mercato. Un Cantone potrebbe cercare di sostenere l'esistenza di interessi pubblici preponderanti, ma si deve però ricordare, come ha stabilito la sentenza del TCA e come ha detto la COMCO nelle *Raccomandazioni*, che si tratta di un interesse pubblico molto restrittivo, più forte di un interesse pubblico "normale" poiché deve sottostare al principio della proporzionalità che si suddivide in tre regole: l'idoneità, la necessità e la proporzionalità in senso stretto. È molto difficile riempire questa condizione che, inoltre, deve essere cumulata alle altre due della LMI, precedentemente citate (vedi nota 4). Comunque, se correttamente motivata potrebbe legittimare una restrizione al libero accesso al mercato, mentre un protezionismo locale, che è una barriera dissimulata, costituisce sempre una restrizione al libero accesso al mercato e potrebbe configurarsi in una misura a favore delle ditte locali oppure a sfavore degli operatori extra cantonali;
- il TCA ha già statuito sull'esistenza, o no, di interessi pubblici preponderanti invocati a giustificazione della LIA e, come già la COMCO, non ha ritenuto che ve ne fossero (per esempio per la sicurezza è stato ritenuto che è già garantita da leggi e norme, come quelle della SIA, il Codice delle obbligazioni (CO) ecc.). È abbastanza difficile intravedere interessi pubblici preponderanti in misure che limitano l'accesso al mercato;
- se il problema è posto da ditte straniere, che hanno prezzi che risultano sottocosto rispetto a quelli esistenti sul mercato ticinese, e non da quelle di altri Cantoni, si dovrebbero valutare due vie: 1) se non esistono altre leggi, come la Legge federale contro la concorrenza sleale (LCSI), che potrebbero risolvere questo problema. È nell'ambito dell'esame della proporzionalità che si deve capire se non vi sono altre misure più idonee o altre leggi che permettono di risolvere la concorrenza sleale; in tale caso la restrizione non può più essere definita interesse pubblico preponderante perché possono essere messe in atto altre misure; 2) evitare di coinvolgere le ditte provenienti da altri Cantoni;
- lo spazio di manovra del Cantone Ticino è assai limitato, deve rispettare il diritto superiore e gli accordi internazionali (LMI, ALC ecc.);
- nelle *Raccomandazioni della COMCO* del 28 febbraio 2019 sul testo di legge allegato alla IE 528 si indica che il progetto così come formulato non è conforme alla LMI e che per renderlo tale o vengono abrogati alcuni articoli, oppure si deve introdurre l'eccezione per le imprese con sede o con domicilio in un altro Cantone;
- il Regolamento *della Legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore e di operatore specialista nel settore principale della costruzione* (LEPICOSC) prevede l'articolo 8a<sup>5</sup> che esclude l'applicazione della legge alle imprese extra cantonali, che sono

---

<sup>4</sup> Art. 3 *Restrizioni del libero accesso al mercato* 1 *Agli offerenti esterni non può essere negato il libero accesso al mercato. Le restrizioni devono rivestire la forma di oneri o condizioni e sono ammissibili soltanto se: a. si applicano nella stessa misura agli offerenti locali; b. sono indispensabili per preservare interessi pubblici preponderanti; c. sono conformi al principio di proporzionalità.*

<sup>5</sup> **Imprese con sede o domicilio in un altro Cantone**

**Art. 8a** <sup>1</sup>Conformemente alle disposizioni della legislazione federale sul mercato interno, le imprese che hanno la sede o il domicilio in un altro Cantone e che vi esercitano legittimamente la loro attività, non necessitano di essere iscritte all'albo.

trattate quindi in modo differente rispetto a quelle estere e ticinesi. In tale modo questa legge è stata resa conforme alla LMI (cfr. *Raccomandazione sulla Modifica del regolamento della legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore e di operatore specialista nel settore della costruzione*);

- nel caso si volesse mantenere una procedura di annuncio, essa deve essere gratuita, semplice e rapida; l'annuncio deve essere dichiarativo: non deve quindi costituire la condizione per poter lavorare in Ticino, poiché ogni ditta extra cantonale ha diritto di lavorare in Ticino così come in ogni Cantone svizzero; inoltre non si deve incorrere in formalismi, burocrazia o attese poiché sarebbero considerati come restrizioni all'accesso al mercato; l'annuncio non deve essere un riesame dell'autorizzazione rilasciata dall'autorità del suo luogo di origine ma, come nel modello del regolamento sulla LEPICOSC, possono essere richiesti il nome dell'impresa, il nome del responsabile ecc.

## 5. CONSIDERAZIONI DELLA SOTTOCOMMISSIONE IE 528

La Sottocommissione ha approfondito il testo della IE 528 partendo dalla constatazione che, come già ricordato, la maggioranza del Parlamento, che a suo tempo aveva accolto la richiesta di abrogare la LIA, aveva altresì rilevato la necessità di trovare soluzioni che potessero in qualche misura garantire gli obiettivi della legge abrogata.

In altre parole, si è voluto verificare se fosse possibile indicare una strada alternativa alla LIA e dare così risposta alla legittima richiesta di tutela degli interessi pubblici preponderanti, alla necessità di garantire il buon livello nei servizi e nelle prestazioni rese dagli artigiani e fornire strumenti per permettere il controllo dello Stato nella lotta contro gli abusi e la concorrenza sleale.

Il tutto senza omettere di considerare l'iter tortuoso vissuto dalla LIA, le sentenze che ne hanno segnato la fine e le raccomandazioni decisamente rigorose della Commissione della concorrenza (COMCO) che confermavano la sua incompatibilità con il diritto superiore.

Per questo è risultato fondamentale incontrare alcuni soggetti che svolgono attività di controllo nel mercato del lavoro come pure i responsabili della COMCO, avendo comunque come punto di riferimento i quesiti elencati al punto 4.1 del presente rapporto. Gli approfondimenti attuati della sottocommissione e le audizioni effettuate si sono rivelati molto utili e hanno permesso di ottenere un quadro della situazione sotto diverse prospettive che abbiamo riassunto nei punti precedenti.

---

<sup>2</sup>Ai fini della vigilanza nel settore principale della costruzione, le imprese di cui al capoverso 1 sono comunque tenute ad annunciarsi alla commissione almeno sette giorni prima dell'inizio di ogni lavoro assoggettato alla LEPICOSC sul territorio cantonale.

<sup>3</sup>L'annuncio deve contenere i seguenti dati:

- a) ragione sociale e sede dell'impresa;
- b) nominativo e recapiti del titolare o membro dirigente effettivo ai sensi dell'art. 4;
- c) una copia dell'autorizzazione del Cantone di origine o un'autocertificazione attestante che l'impresa esercita legittimamente la sua attività nel Cantone di origine;
- d) indicazione del genere dei lavori, data di inizio degli stessi e durata prevista;
- e) indirizzo esatto del luogo di esecuzione dei lavori.

Per semplificare l'analisi, riprendiamo dunque i temi indicati al punto 4.1 ai quali si è potuto dare esauritive risposte che qui di seguito riassumiamo brevemente:

- a. La verifica delle proposte presentate dall'iniziativa parlamentare con il rispetto della legislazione federale e cantonale non ha lasciato grandi margini di manovra. Come precisato dai rappresentanti della COMCO, è soprattutto la Legge sul mercato interno (LMI), che garantisce ad ogni persona l'accesso libero e indiscriminato al mercato e su tutto il territorio della Confederazione, a non tollerare barriere d'accesso, nei singoli Cantoni, anche se di natura ridotta. Eccezioni sono previste solo in presenza di un interesse pubblico preponderante o per salvaguardare la sicurezza e la salute dei cittadini. L'obbligo di annuncio, elemento portante della nuova proposta di legge, porterebbe dunque alla sicura bocciatura di questa nuova iniziativa legislativa.
- b. Ritenuto come la Commissione di vigilanza LIA aveva comunque sortito degli effetti positivi, in particolare in merito al controllo in entrata sulle aziende, si è valutato la possibilità di mantenere questo tipo di controllo. Tale possibilità viene tuttavia a mancare se non è lecito proporre un obbligo di annuncio per i motivi già indicati nel punto precedente. A parte alcune verifiche formali previste dalla legge (ad esempio quelle richieste per l'iscrizione a Registro di Commercio), i controlli avvengono solo successivamente e da diverse istituzioni, pubbliche e private, come appurato nelle audizioni e indicato in questo rapporto.
- c. La Sottocommissione ha potuto verificare i sistemi di controllo messi in atto dall'ente pubblico e dagli organi privati sulle aziende operanti sul mercato ticinese, come ampiamente illustrato nei capitoli precedenti. Tanto viene fatto e certamente qualcosa come sempre si può migliorare anche in questo campo. Costatato il potenziamento di questi controlli avvenuto negli ultimi anni, soprattutto per quanto attiene alle risorse umane messe a disposizione, si può comunque invitare il Governo a continue e puntuali valutazioni sul "come" e sul "quanto" di questi controlli.
- d. Per quanto attiene alla verifica delle modalità di scambio di informazioni tra gli organi di controllo, sono sorte alcune perplessità. Non è certamente facile e neppure evidente che differenti organi preposti per controllare aspetti variegati possano beneficiare di informazioni utili da altri organi. Su questo preciso aspetto riteniamo che l'autorità pubblica possa e debba assumere maggior responsabilità.
- e. La Sottocommissione ha potuto attuare una approfondita verifica sull'interpretazione dell'art. 3 LMI, in particolare per meglio cogliere la linea di confine tra "preservare interessi pubblici preponderanti" e "barriera dissimulata all'accesso al mercato, volta a favorire interessi economici locali" e rispettivamente per capire cosa s'intenda per "procedura semplice, rapida e gratuita". L'incontro con i rappresentanti della COMCO ha permesso di confermare come gli obblighi previsti anche dalla nuova proposta di legge indicata nell'IE 528 non possono in nessun modo poggiare su interessi pubblici preponderanti ma sono di fatto una barriera dissimulata vietata dalla LMI. Questo anche se si riuscisse a proporre una procedura semplice, rapida e gratuita.
- f. Nella definizione di "interesse pubblico preponderante" certamente possono avere un peso anche la questione delle misure di sicurezza o indicazioni relative alla formazione professionale. Tuttavia, in particolare per quanto attiene alla sicurezza in relazione alle persone, gli ambiti professionali che la nuova legge vorrebbe regolare tramite l'istituzione di un albo non necessitano particolare attenzione se non quelle usuali per lo svolgimento delle differenti attività lavorative. Prevedere condizioni particolari di accesso a un settore professionale dedito alla costruzione di edifici (edilizia principale)

può essere giustificato proprio anche partendo da considerazioni sulla sicurezza e questo giustifica la presenza della LEPICOSC. Diverso invece il caso di una ditta di pittura o di giardinaggio le cui attività non comportano particolari rischi per le persone. Strettamente collegato a questo anche la questione della formazione.

- g. Considerato come la LMI ed in particolare l'art. 3 "restrizioni del libero accesso al mercato" sembrano essere l'ostacolo principale all'adozione in un determinato Cantone di disposizioni come quelle previste dalla LIA, nel corso delle audizioni, come abbiamo già indicato, alcuni interventi spingevano a valutare l'opportunità di presentare un'iniziativa cantonale chiedendo la modifica proprio della LMI, magari con l'appoggio di altri Cantoni che vivono analoghi problemi. Anche questa ipotesi è stata valutata dalla Sottocommissione che tuttavia, con estremo realismo, è giunta alla conclusione che limitare l'accesso a ditte di oltre Gottardo non avrebbe avuto alcuna possibilità di trovare condivisione presso rappresentanti degli altri Cantoni nel Parlamento federale.
- h. La verifica dei limiti imposti dall'*Accordo tra Confederazione Svizzera, da una parte, e Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone* (ALC) non è risultata necessaria, dal momento che comunque non è possibile limitare l'accesso a ditte provenienti dagli altri Cantoni. L'adozione della LIA non ha peraltro posto nessuna obiezione da parte di ditte provenienti da oltre confine.
- i. È stata pure valutata la possibilità di creare una certificazione o un label, sulla base di documenti analoghi a quelli previsti dalla LIA, da attribuire alle aziende e riconosciuti anche da Cantone e Comuni per l'attribuzione dei mandati pubblici. Forse una delle poche possibili misure che si potrebbe attuare senza ricorrere a violazione di disposizioni legali superiori. L'analisi di questa ipotesi ha interessato molto la Sottocommissione perché potrebbe avere anche delle positive ricadute in termini di qualità dei servizi resi e permetterebbe al cliente di avere un elemento interessante per scegliere da chi rivolgersi. Tuttavia riteniamo sia una possibile misura che ogni categoria o associazione raggruppante gli artigiani può attuare senza prevedere una particolare formalizzazione legislativa.

## **6. CONCLUSIONI E PROPOSTE DELLA COMMISSIONE ECONOMIA E LAVORO**

Le approfondite verifiche attuate e le consultazioni che è stato possibile organizzare non lasciano grande spazio per un giudizio positivo e, benché si ritengano valide le motivazioni che hanno spinto a presentare questo atto parlamentare, la Commissione propone al Gran Consiglio di respingere l'iniziativa elaborata presentata da Amanda Rückert e cofirmatari perché destinata a scontrarsi con ulteriori ricorsi che, come per la precedente LIA, non potranno che sancire la sua incompatibilità con il diritto superiore.

La Sottocommissione si era inizialmente espressa favorevolmente per la LIA e la nuova proposta indicata in questa iniziativa elaborata. Se dunque la Sottocommissione, in prima battuta, e la Commissione, in seguito, sono giunte alla conclusione convinta che l'iniziativa non può essere sostenuta è proprio perché risulta realmente impraticabile e si vuole evitare di elaborare uno strumento che crei solo illusioni.

La Commissione ritiene utile proporre alcune possibili misure da adottare o vie alternative da percorrere, che possono essere interessanti per eventuali nuove iniziative che potrebbero nascere dal territorio.

La prima è l'adozione di un label con l'obiettivo di sostenere la responsabilizzazione delle imprese e dei consumatori, di cui si è detto in precedenza al punto 5 lett. i. Questa proposta non necessita l'adozione di nuove disposizioni legali e dunque di un intervento diretto dello Stato, tuttavia le singole associazioni artigianali potrebbero avvalersi del supporto dell'amministrazione pubblica per avere maggior riconoscimento e sostegno.

La seconda possibile via chiama in causa direttamente le imprese attive nei differenti settori artigianali. Difatti, per ovviare ai limiti imposti dalla legge, la proposta di adottare condizioni particolari per operare in determinati settori dovrebbe essere formulata direttamente da parte delle imprese che operano in quei settori artigianali. In questo modo si potrebbero istituire delle condizioni in analogia con quanto previsto dalla LEPICOSC, tenendo comunque in considerazione che le disposizioni sarebbero imponibili a ditte ticinesi ed estere, ma non a quelle provenienti da altri Cantoni per rispetto alla LMI.

La terza possibile misura trova le sue motivazioni da un aspetto positivo che la LIA ha saputo generare, ossia avere creato un quadro più preciso di chi opera sul nostro territorio. Nel seppur breve periodo di vita, l'attività della Commissione di vigilanza sulle imprese artigianali, incaricata dell'applicazione della LIA, aveva permesso di fornire numeri ben più corretti di quanto si pensasse sugli artigiani che operano in Ticino. Proprio per questa ragione, riteniamo si possa chiedere al Consiglio di Stato di valutare l'introduzione di una notifica (o annuncio) che le aziende attive nei rami artigianali dell'Unione Associazioni dell'Edilizia (UAE) e che vogliono prestare attività in Ticino sono tenute a presentare. Come indicato dalla COMCO nelle sue Raccomandazioni del 25.02.2019<sup>6</sup> nell'ambito della proposta di revisione del RLEPICOSC, tale annuncio (o auto dichiarazione) deve comunque essere «limitato allo stretto necessario per permettere alle autorità del Cantone Ticino di assolvere la loro funzione di sorveglianza» e nel contempo deve adempiere alle condizioni indicate nelle sentenze sulla LIA, ossia una procedura semplice, rapida e gratuita.

La quarta considerazione è rivolta al Governo cantonale che viene invitato a prendere in considerazione una maggiore sinergia e un migliore scambio di informazioni tra i vari soggetti preposti a controllare il mercato del lavoro ticinese e a salvaguardare gli interessi di lavoratrici e lavoratori come pure di imprenditori confrontati con una crescente e non sempre sana concorrenza.

Per finire la Commissione economia e lavoro, nella volontà di tutelare gli interessi pubblici preponderanti ed avere maggiori strumenti nella lotta contro gli abusi e la concorrenza sleale, dà mandato al Governo di sensibilizzare le istanze federali alle problematiche che attanagliano le regioni di frontiera come il Ticino, approfondendo eventuali margini di manovra politici legati alla Legge federale sul mercato interno (LMI).

\* \* \* \* \*

---

<sup>6</sup> Raccomandazione della Commissione della concorrenza del 25 febbraio 2019; Oggetto: 632-00008: Revisione RLEPICOSC - Raccomandazione ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 della legge federale del 6 ottobre 1995 sul mercato interno concernente la Modifica del regolamento della legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore e di operatore specialista nel settore della costruzione. [www.weko.admin.ch › de › 2019 › Raccomandazione\\_RLEPICOSC](http://www.weko.admin.ch/de/2019/Raccomandazione_RLEPICOSC).

Visto quanto sopra riportato, la Commissione economia e lavoro chiede al Parlamento di respingere l'iniziativa elaborata n. 528.

Per la Commissione economia e lavoro:

Lorenzo Jelmini, relatore

Balli - Bignasca - Censi - Dadò - Durisch -

Lurati Grassi - Maderni - Minotti - Noi -

Ortelli P. - Passalia - Passardi -

Pellegrini - Pini - Speciali