

# Messaggio

numero

**6512**

data

12 luglio 2011

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato sulle mozioni:**

- **21 settembre 2009 presentata da Edo Bobbià per il Gruppo PLRT (ripresa da Christian Vitta) "Verifica di fattibilità di introduzione, anche nel Cantone Ticino, di una cauzione per le ditte dell'artigianato dell'edilizia che operano sul territorio cantonale"**
- **9 novembre 2009 presentata da Lorenzo Quadri "Il semicantone di Basilea Campagna ha introdotto, per le ditte estere che entrano a lavorare, l'obbligo di versare delle cauzioni a garanzia del rispetto delle normative vigenti: e in Ticino?"**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente messaggio prendiamo posizione sugli atti parlamentari citati in epigrafe, che riguardano entrambi l'introduzione di cauzioni per le ditte dell'artigianato e delle installazioni edili operanti sul territorio cantonale e che vengono quindi esaminati congiuntamente.

La trattazione delle mozioni è rimasta in sospeso in quanto le stesse traggono spunto da regole introdotte nel semicantone di Basilea Campagna che erano però state giudicate inammissibili dal Tribunale cantonale di Liestal e che, su ulteriori ricorsi, sono poi state oggetto di due sentenze del Tribunale federale, emanate il 7 dicembre 2010 e rese pubbliche all'inizio del 2011. Come peraltro segnalato, ad esempio, anche nella risposta all'interpellanza presentata il 21 giugno 2010 da Edo Bobbià e confirmatari intitolata "Reciprocità con l'Italia: defunta. Svizzera ancora sulla lista nera", per evitare prese di posizione soltanto interlocutorie risultava evidentemente indispensabile attendere la pronuncia dell'Alta Corte di Losanna.

## **I. L'ESEMPIO DI BASILEA CAMPAGNA E LA RELATIVA PROCEDURA GIUDIZIARIA**

Come accennato, le mozioni chiedono innanzitutto di approfondire la regolamentazione adottata nel semicantone di Basilea Campagna a copertura di eventuali sanzioni pecuniarie per violazione delle disposizioni riguardanti le condizioni lavorative. È evidentemente poi anche necessario ripercorrere l'iter giudiziario che ha fatto seguito all'introduzione di tale regolamentazione.

Il 9 dicembre 2008 il Consiglio di Stato di Basilea Campagna, accogliendo l'istanza della Commissione paritetica centrale di controllo (ZPK), ha conferito obbligatorietà generale ad alcune norme aggiuntive del contratto collettivo di lavoro (CCL) per i rami accessori

dell'edilizia, volte ad accrescere i controlli nel campo dei lavoratori distaccati e a combattere il lavoro nero.

A tale scopo, le parti contraenti hanno in particolare introdotto una disposizione che obbligava tutti i datori di lavoro a versare alla Commissione paritetica una cauzione di fr. 20'000.-- a favore dell'organo di esecuzione del CCL.

Due ditte non firmatarie del CCL con sede nel semicantone e, separatamente, una ditta tedesca hanno impugnato il decreto di conferimento dell'obbligatorietà generale dinanzi al Tribunale cantonale. Le relative sentenze sono state emanate il 28 ottobre 2009.

Esprimendosi sul ricorso dei due artigiani basilesi, l'autorità adita ha innanzitutto ritenuto ammissibile, siccome fondata sulla Legge federale sul mercato interno (LMI; RS 943.02), la pretesa disparità di trattamento per rapporto alle ditte di altri Cantoni, non soggette all'obbligo di cauzione in virtù del diritto al libero accesso al mercato in base alle condizioni valide nel luogo d'origine.

Successivamente la Corte ha valutato se risultavano adempiuti i presupposti per il conferimento del carattere obbligatorio generale stabiliti dalla relativa legge federale (LOCCL; RS 221.215.311), ovvero in particolare i requisiti della necessità, dell'interesse generale e della parità di trattamento.

Al riguardo ha riconosciuto l'esistenza di problemi nell'incasso di pene convenzionali inflitte a ditte estere, ma ha ritenuto la questione estranea al tema del litigio in quanto non concerneva direttamente i due ricorrenti, con sede nel Cantone. Per rapporto a questi ultimi ha negato la necessità dell'obbligatorietà generale, considerando che non vi sono problemi nell'incassare in via esecutiva molte convenzionali presso ditte svizzere. Di conseguenza, ha annullato l'obbligatorietà generale alla norma contrattuale sulla cauzione.

Alla luce di tale conclusione, ha poi stralciato, siccome divenuto privo d'oggetto, il parallelo ricorso della ditta tedesca, accollandole però una tassa di giustizia.

Contro le decisioni cantonali, sia la ditta tedesca sia la ZPK, proponente dell'obbligatorietà generale, sono insorte al Tribunale federale.

Pendenti i ricorsi, nel settembre del 2010 la ZPK ha comunicato che il controverso conferimento dell'obbligatorietà generale era stato revocato, visto che il CCL era stato sostituito da un analogo contratto di carattere sovraccantonale, dichiarato di obbligatorietà generale dal Consiglio federale.

La ZPK ha quindi chiesto di stralciare i ricorsi, siccome divenuti privi d'oggetto.

Con sentenze del 7 dicembre 2010, il Tribunale federale ha dato seguito a tale richiesta, dichiarando i ricorsi evasi in considerazione della mancanza di interesse attuale all'esame degli stessi.

Cionondimeno, per valutare l'imposizione e la ripartizione delle spese giudiziarie, l'Alta Corte ha comunque espresso alcune considerazioni sul merito della questione.

In tale contesto, il Tribunale federale ha chiaramente confutato la tesi dell'autorità precedente. Ha in effetti ritenuto che l'esame del requisito della necessità non poteva venir circoscritto alla ditte con sede nel Cantone, ma andava valutato con riferimento anche alle aziende all'estero, dove esistono reali problemi d'incasso. Questo presupposto legale non ostava pertanto al conferimento dell'obbligatorietà generale all'obbligo di cauzione.

Ciò, ha aggiunto il Tribunale federale, non avrebbe però forzatamente condotto alla conferma dell'obbligatorietà generale. La Corte cantonale avrebbe infatti dovuto verificare la compatibilità della cauzione con il principio della parità di trattamento e con il divieto di discriminazione sancito dall'Accordo sulla libera circolazione. Sotto questo profilo i giudici

di Mon Repos hanno ritenuto particolarmente delicata la penalizzazione delle ditte con sede nell'Unione europea per rapporto ai datori di lavoro svizzeri di altri Cantoni, di per sé esentati dall'obbligo di cauzione in virtù della Legge sul mercato interno. Fatto questo accenno, il Tribunale federale ha però ritenuto che, vista la particolare situazione procedurale, la questione non andava ulteriormente approfondita.

Malgrado vi fossero forse le condizioni per affrontare il merito della vertenza a prescindere dall'esistenza di un interesse pratico e attuale all'esame dei gravami, la decisione adottata dall'Alta Corte di Losanna è del tutto logica se si considera che già gli stessi promotori della cauzione hanno chiesto lo stralcio dei gravami. Ad ogni modo, oltre a quanto già rilevato, appare significativo che la Corte abbia pure ricordato i limiti del diritto per le ditte di altri Cantoni di appellarsi al principio del luogo d'origine. Ha infatti osservato che l'obbligo della cauzione non può essere imposto a tali ditte soltanto nella misura in cui l'applicazione generalizzata della norma del CCL non risulti necessaria per la salvaguardia di interessi pubblici preponderanti. A contrario, se ne può dedurre che verosimilmente il Tribunale federale riterrebbe ammissibile il conferimento dell'obbligatorietà generale al prelievo di una cauzione presso tutte le ditte (cantonali, extracantonali e estere) rientranti nel campo d'applicazione materiale del contratto collettivo.

Di conseguenza, pur non legittimando la cauzione in via definitiva, le sentenze del Tribunale federale di certo nemmeno ne escludono l'applicazione. Riservata un'eventuale, ed invero assai improbabile, pronuncia contraria, è quindi senz'altro possibile conferire obbligatorietà generale a clausole analoghe.

I rappresentanti delle parti sociali ticinesi nei settori dell'edilizia e dell'artigianato dell'edilizia nonché le istanze e le autorità preposte nel nostro Cantone ai controlli in tema di mercato del lavoro hanno peraltro avuto modo di conoscere il sistema introdotto e l'esperienza maturata nel semicantone di Basilea Campagna anche direttamente dai promotori di tale innovazione contrattuale. Il 14 giugno scorso, su invito dell'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro, il Direttore della Camera di commercio e artigianato del Canton di Basilea Campagna e il Direttore dell'Ufficio centrale di controllo del mercato del lavoro dello stesso Cantone hanno infatti tenuto una conferenza informativa a Bellinzona, rivolta proprio agli addetti ai lavori ticinesi.

## **II. I SETTORI IN CORSO DI ADEGUAMENTO**

La prima norma sull'obbligo di versare una cauzione è stata dichiarata di obbligatorietà generale dal Consiglio federale il 20 febbraio 2009 e riguarda il CCL del settore della posa di ponteggi.

Raccogliendo la sollecitazione della Commissione paritetica del ramo, già nel giugno del 2009 i competenti servizi dell'Amministrazione cantonale hanno interpellato la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) sull'introduzione di una cauzione nel CCL di obbligatorietà generale per il settore della posa di piastrelle e mosaici nel Canton Ticino (CCLPP).

Nonostante la sentenza basilese e senza attendere l'esito dei ricorsi pendenti al Tribunale federale, nel dicembre seguente la SECO ha deciso di continuare ad ammettere l'obbligatorietà generale di norme contrattuali sulle cauzioni, a patto però che rispettassero alcune condizioni. In particolare ha stabilito che le cauzioni dovevano essere versate anche dalle aziende con sede in altri Cantoni, ha raccomandato di lasciare la facoltà di fornire garanzie in euro e attraverso banche estere, ha chiesto di concedere in taluni casi l'esonero e comunque di prevedere una graduazione in funzione dell'importo dei lavori ed ha invitato a prelevare un'unica cauzione per ditta e non una per ogni singolo CCL.

Tenuto conto di queste osservazioni, la normativa proposta è quindi stata perfezionata e la domanda di conferimento dell'obbligatorietà generale pubblicata sul Foglio ufficiale cantonale del 20 luglio 2010 (FU 57/2010 pag. 5633 segg.). Lo scrivente Consiglio ha accolto la domanda il 22 settembre 2010 e il Dipartimento federale dell'economia l'ha poi approvata il 9 dicembre 2010, subito dopo l'emanazione delle sentenze del Tribunale federale. Il decreto che conferisce il carattere obbligatorio generale al nuovo articolo contrattuale sulla cauzione è così infine stato pubblicato sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi il 24 dicembre 2010 (BU 66/2010 pag. 555 segg.) ed è entrato formalmente in vigore il 1. febbraio 2011. Per gli aspetti operativi legati alla sua introduzione è stato costituito un apposito gruppo di lavoro pilota, che ha pubblicamente presentato la misura durante una conferenza stampa tenutasi lo scorso 30 marzo.

Secondo la regolamentazione adottata in quest'ultimo caso, all'obbligo della cauzione sono astrette tutte le imprese o reparti di imprese svizzere o estere operanti nel settore della posa di piastrelle.

La cauzione ammonta a fr. 10'000.-- o a fr. 20'000.-- a seconda dell'importo dei lavori da eseguire, mentre ne sono esenti le imprese che eseguono lavori per una somma inferiore a fr. 1'000.--.

La cauzione serve quale forma di garanzia ai fini della copertura delle pene convenzionali e dei costi di controllo e di elaborazione, nonché ai fini del pagamento del contributo al Fondo paritetico e può venir svincolata a condizione che siano stati versati i contributi a tale fondo e che la Commissione paritetica non constati alcuna violazione dei diritti dei lavoratori previsti dal CCL.

Nel frattempo, il 22 settembre 2010 il Consiglio federale ha decretato l'obbligatorietà generale di norme sulla cauzione aggiunte al CCL per il ramo della pittura e della gessatura. Provvista di un termine transitorio, la regolamentazione è divenuta effettiva lo scorso 31 marzo.

Il 10 gennaio 2011 un analogo decreto del Consiglio federale ha riguardato i CCL per il settore della tecnica della costruzione e per il ramo dell'isolazione. Tenuto conto dei termini transitori, le norme sulla cauzione sono applicabili in entrambi i casi a partire dal 1. maggio 2011.

L'introduzione di cauzioni è quindi in corso in vari campi settoriali a livello federale e un analogo adeguamento lo si registra anche nei Cantoni. Tant'è vero che per condividere le esperienze, adottare regole per quanto possibile unitarie e minimizzare il dispendio amministrativo, le istanze basilesi che hanno funto da apripista su questo tema propongono di delegare la gestione dell'intera procedura ad un'unità amministrativa centralizzata a livello svizzero.

### **III. LA PROCEDURA E IL CAMPO D'APPLICAZIONE**

Le cauzioni previste da contratti collettivi di lavoro devono evidentemente essere innanzitutto concordate tra le organizzazioni professionali contraenti e da loro introdotte per l'appunto nei CCL.

Se il contratto collettivo ha obbligatorietà generale, il Consiglio di Stato, rispettivamente il Consiglio federale, può poi estendere tale effetto anche alla norma sulla cauzione. La questione è però in primo luogo di natura contrattuale e quindi di competenza delle parti sociali. Il Governo non può evidentemente proporre o adottare di propria iniziativa modifiche legislative per imporre l'applicazione generalizzata di simili cauzioni a garanzia del pagamento di contributi o sanzioni pecuniarie stabiliti dai CCL.

Le cauzioni di questa natura e la loro imposizione anche a datori di lavoro stranieri trovano legittimazione pure nell'art. 2 cpv. 2ter della Legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera (LDist; RS 823.20), il quale sancisce esplicitamente che le disposizioni sul prelievo di cauzioni stabilite da CCL di obbligatorietà generale sono applicabili anche ai datori di lavoro esteri che distaccano lavoratori in Svizzera. In vigore dal 2006, detta norma è stata introdotta nell'ambito della revisione e del rafforzamento delle misure collaterali alla libera circolazione. Il Consiglio federale l'ha ritenuta conforme al relativo accordo siglato con la Comunità europea e i suoi Stati membri (ALC; RS 0.142.112.681), che consente alla Svizzera di mantenere nei confronti dei lavoratori distaccati le condizioni di lavoro che vigono sul suo territorio (messaggio n. 04.067 del 1. ottobre 2004 concernente la Legge federale sulla revisione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, FF 2004 pag. 5863 segg., in part. pag. 5884).

L'obbligo di prestare cauzioni previste da CCL di obbligatorietà generale vale in relazione a tutte le prestazioni effettuate nel Cantone Ticino, sia a favore di committenti privati, sia, evidentemente, nell'ambito di lavori pubblici. Per quanto riguarda quest'ultimo genere di lavori, le prescrizioni legali impongono del resto espressamente di aggiudicare le commesse solo ad offerenti che rispettano i CCL delle rispettive categorie di arti e mestieri ed estendono tale obbligo anche ai subappaltatori e alle ditte fornitrici di manodopera (art. 5 lett. c LCPubb [RL 7.1.4.1]; art. 6, 7, 36 lett. a, 37 lett. b e 39 cpv. 2 RLCPubb/CIAP [RL 7.1.4.1.6]).

Giova inoltre rilevare che la Legge cantonale sulle commesse pubbliche prevede, in caso di gravi violazioni della stessa, la possibilità di escludere il contravventore da ogni aggiudicazione per un periodo massimo di cinque anni (art. 45 LCPubb).

Inoltre, per rafforzare l'impianto sanzionatorio e garantire così maggiore efficacia contro possibili abusi nella gestione di cantieri pubblici, lo scrivente Consiglio ha proposto negli scorsi mesi alcune modifiche di legge, tra cui figurano la possibilità di infliggere anche sanzioni pecuniarie e la facoltà di adottare tali provvedimenti tra l'altro in caso di infrazioni alla Legge sui lavoratori distaccati (messaggio n. 6455 dell'8 febbraio 2011). Si potrebbe ipotizzare di garantire mediante cauzioni anche l'incasso di queste sanzioni pecuniarie. Ammesso che tale possibilità sia effettivamente sostenibile dal profilo giuridico, occorre tuttavia considerare che, perlomeno stando ai dati relativi alle procedure d'appalto indette dal Cantone, le delibere a favore di ditte estere sono del tutto sporadiche per numero e importo dei lavori e riguardano prestazioni assolutamente specialistiche. Negli ultimi tre anni, presi quale riferimento, sono in effetti state solo 4 su un totale di un migliaio, corrispondenti ad un importo di 3 milioni su 250 milioni di franchi di lavori aggiudicati. È invero più difficile disporre di dati statistici sulla presenza in cantieri pubblici di ditte straniere in qualità di subappaltatrici o di fornitrici di manodopera, ma in ogni caso appare chiaro che l'imposizione di cauzioni in relazione alle nuove sanzioni previste dal progetto di revisione della LCPubb andrebbe a gravare essenzialmente solo ditte indigene. Non v'è quindi ragione di procedere in tal senso, soprattutto prima ancora di poter valutare quale applicazione effettiva avranno se del caso le sanzioni pecuniarie. Per di più vi sarebbe forse anche la possibilità di assicurare l'incasso attraverso le garanzie bancarie o assicurative che possono già attualmente venir pretese dai possibili aggiudicatari per la corretta esecuzione dei lavori (art. 48 RLCPubb/CIAP).

I CCL stabiliscono in particolare condizioni lavorative e salariali minime obbligatorie per i lavoratori dipendenti, mentre non fissano regole di questa natura per i lavoratori indipendenti. Questi ultimi non rientrano dunque nel campo d'applicazione dei CCL. Dal momento che le pene convenzionali sono evidentemente volte a sanzionare la violazione

delle norme contrattuali, ne consegue che il versamento di una cauzione può essere preteso dalle ditte estere che distaccano lavoratori in Svizzera, ma non dai lavoratori indipendenti stranieri residenti all'estero che effettuano prestazioni di servizio nel nostro paese. Ad ogni modo chi afferma di esercitare un'attività lucrativa indipendente deve, a richiesta, dimostrarlo ai competenti organi di controllo (art. 1 cpv. 2 LDist). Dovesse rivelarsi un falso indipendente, il relativo datore di lavoro, svizzero o straniero, soggiacerebbe evidentemente di per sé all'obbligo della cauzione.

L'individuazione dei falsi indipendenti da parte degli organi di controllo risulta peraltro almeno parzialmente agevolata dall'adozione, con effetto dal 1. gennaio 2011, di una nuova direttiva della SECO concernente proprio la "procedura di verifica dell'attività lucrativa indipendente dei prestatori di servizio stranieri". Le difficoltà in quest'ambito rimangono comunque tangibili. Lo scorso 6 luglio il Consiglio federale ha quindi incaricato il Dipartimento federale dell'economia (DFE) di elaborare misure per contrastare in maniera mirata e più efficace il fenomeno dei falsi indipendenti. È previsto che nel corso dell'autunno il DFE sottoponga al Consiglio federale il disegno di legge con le possibili modifiche e aggiunte alla Legge sui lavoratori distaccati che potrebbero consentire di raggiungere tale obiettivo, come chiesto anche attraverso atti parlamentari (cfr. la mozione n. 11.3364 presentata dalla Consigliera nazionale Marina Carobbio Guscetti il 14 aprile 2011 dal titolo "Misure efficaci per contrastare i falsi indipendenti"). Dovrebbero in particolare venir rafforzate le possibilità sanzionatorie attualmente previste dalla legge.

Nell'ambito delle misure collaterali, oltre alla disposizione legale introdotta, e quindi ad una soluzione per rami settoriali negoziata tra le parti sociali, è stata valutata pure l'adozione di una norma di diritto pubblico che esigesse il deposito di una cauzione da ogni datore di lavoro e che consentisse quindi anche il recupero dei crediti derivanti dall'applicazione delle normative sui lavoratori distaccati. Il messaggio del Consiglio federale conclude però che una tale variante "non sembra realistica e conviene quindi rinunciarvi" (messaggio cit., pag. 5876 e 5877) e ciò malgrado nella procedura di consultazione numerosi Cantoni avessero osservato che la misura proposta non avrebbe consentito di garantire la riscossione delle multe inflitte dai Cantoni e delle spese di controllo messe a carico dei datori di lavoro stranieri sanzionati (messaggio cit., pag. 5877). Considerato inoltre che le misure collaterali alla libera circolazione sono definite in maniera esaustiva a livello federale e non lasciano spazio ad ulteriori provvedimenti restrittivi da parte dei Cantoni, non è quindi possibile ricorrere a cauzioni anche per garantire l'incasso delle multe inflitte per infrazioni alla Legge sui lavoratori distaccati (art. 9 e 12 LDist).

In questo contesto nel 2010 l'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro, competente a sanzionare le violazioni dell'obbligo di notifica, ha emesso 248 multe per un totale di fr. 200'950.-- ed ha incassato fr. 135'765.--. L'Ufficio dell'ispettorato del lavoro ha invece emesso 195 decisioni di multa nei confronti di ditte estere per violazione lieve delle condizioni lavorative, per un importo pari nel complesso a fr. 572'520.--, ma ha potuto incassare solo fr. 93'856.--.

Ribadita l'impossibilità di esigere un deposito di cauzione per garantire i crediti degli enti pubblici, nell'ambito della revisione delle misure collaterali quale misura volta ad incentivare il pagamento delle multe da parte dei datori di lavoro stranieri è invece stata introdotta la possibilità per le Autorità cantonali di vietare la prestazione di servizi in Svizzera per un periodo da uno a cinque anni (art. 9 cpv. 2 lett. b LDist). Nel 2010 l'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro e l'Ufficio dell'ispettorato del lavoro hanno emanato, nel complesso, 287 decisioni di questa natura.

La competenza della Confederazione e quindi l'impossibilità di introdurre sul piano cantonale cauzioni a garanzia dell'incasso delle sanzioni emanate in applicazione della

legislazione sui lavoratori distaccati valgono in maniera generalizzata anche in relazione ad eventuali altre pretese di diritto pubblico. Al di là di questo, occorre considerare che in virtù delle convezioni di doppia imposizione sia i lavoratori distaccati sia gli indipendenti che effettuano prestazioni di servizio transfrontaliere, in assenza di una base fissa o di una stabile organizzazione in Svizzera, rimangono soggetti al pagamento delle imposte nel loro Paese di provenienza. Inoltre le prestazioni da loro effettuate in Svizzera sono assoggettate all'imposta sul valore aggiunto, ma debitore dell'imposta è il destinatario di tali prestazioni sul territorio svizzero. Anche il versamento degli oneri sociali avviene all'estero. In questi ambiti non si ravvisano quindi obblighi pecuniari suscettibili di venir garantiti attraverso cauzioni.

Uno degli aspetti più problematici riguardanti le misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone riguarda l'assenza di sanzioni in caso di mancato rispetto dei contratti normali di lavoro con salari minimi obbligatori, adottati qualora in un ramo o in una professione vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali per il luogo, la professione o il ramo (art. 360a segg. CO). Si tratta di un problema che il Ticino ha più volte segnalato all'Autorità federale, facendosi promotore anche di una presa di posizione congiunta con i Cantoni di Ginevra e Vallese. In questo contesto una recente mozione ha chiesto di introdurre le basi legali che consentano non solo di sanzionare adeguatamente le violazioni di tali contratti, ma anche di imporre il deposito di cauzioni da parte delle ditte estere a garanzia dell'incasso di eventuali multe emanate a seguito di tali violazioni (cfr. mozione n. 11.3629 presentata dal Consigliere nazionale Fulvio Pelli il 16 giugno 2011 dal titolo "Mancanza di sanzioni per il non rispetto dei salari minimi previsti dai CNL"). Se la mozione fosse accolta il sistema delle cauzioni conoscerebbe quindi un nuovo campo d'applicazione.

Anche sul tema dei contratti normali di lavoro il Dipartimento federale dell'economia è ad ogni modo stato incaricato dal Consiglio federale di introdurre degli adeguamenti legislativi che consentano in particolare di sanzionare i datori di lavoro svizzeri che non rispettano i salari minimi vincolanti previsti dai contratti normali di lavoro (CNL).

#### **IV. CONCLUSIONI**

La Legge sui lavoratori distaccati, così come modificata nell'ambito della revisione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, e le sentenze emanate in relazione ad un caso riguardante il semicantone di Basilea Campagna dal Tribunale federale, che di per sé non è comunque entrato nel merito dei ricorsi, consentono allo stato attuale di estendere l'obbligatorietà generale di contratti collettivi di lavoro anche a norme sul prelievo di cauzioni. Le cauzioni devono essere versate da tutte le ditte attive nel campo d'applicazione territoriale e nel settore d'attività del CCL, siano esse cantonali, nazionali o estere, e possono servire a garantire l'incasso delle pene convenzionali, dei costi di controllo e dei contributi ai fondi paritetici.

La competenza di adottare norme su cauzioni di questo genere è innanzitutto delle parti sociali, che devono introdurle nei CCL. Se i contratti hanno obbligatorietà generale, il Consiglio di Stato o il Consiglio federale possono poi conferire tale effetto anche alle norme sulla cauzione. Un adeguamento in tal senso è già stato introdotto o è in corso di implementazione in alcuni CCL di portata nazionale mentre in Ticino è in particolare stato promosso nel CCL del settore della posa di piastrelle e mosaici, in cui le clausole sulla cauzione sono formalmente di obbligatorietà generale a partire dal 1. febbraio 2011.

In assenza di prestazioni pecuniarie contrattuali da garantire, l'obbligo di versare cauzioni previste da CCL non può però essere imposto ai lavoratori indipendenti stranieri residenti all'estero che effettuano prestazioni di servizio nel nostro paese. Data la competenza della Confederazione e la chiara esclusione della misura nell'ambito della revisione delle misure collaterali, il prelievo di cauzioni non può nemmeno essere introdotto attraverso norme legislative, per garantire l'incasso delle multe inflitte in caso di infrazioni alle disposizioni sui lavoratori distaccati. La medesima conclusione vale in relazione ad eventuali altre pretese di diritto pubblico, ritenuto comunque che i lavoratori distaccati e gli indipendenti residenti all'estero rimangono soggetti al pagamento degli oneri fiscali e sociali all'estero e non hanno obblighi di questa natura in Svizzera.

Nonostante i limiti evidenziati in relazione al campo d'applicazione, lo scrivente Consiglio ritiene che lo strumento delle cauzioni costituisca una misura sicuramente efficace per favorire il rispetto delle condizioni salariali e lavorative applicabili in Svizzera anche da parte delle ditte straniere che distaccano lavoratori sul nostro territorio. Esso garantisce infatti il pagamento delle pene convenzionali e ne rafforza così l'effetto deterrente, contrastando distorsioni illegali della libera concorrenza. Auspichiamo pertanto che nuovi settori coperti da CCL di obbligatorietà generale seguano l'esempio dei campi in cui il versamento della cauzione è già stato introdotto. Il tema è in ogni caso evidentemente già ben noto alle parti sociali e alla Commissione tripartita cantonale.

In base a quanto precede, reputiamo che le mozioni, laddove chiedono di approfondire le regole introdotte a Basilea Campagna e di consentirne l'adozione anche in Ticino, si possano considerare già evase positivamente. Riteniamo per contro che non sia possibile accoglierle nella misura in cui postulano l'introduzione generalizzata di cauzioni per tutte le ditte estere operanti sul nostro territorio a garanzia di qualsivoglia eventuale pretesa pecuniaria.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

La Presidente, L. Sadis

Il Cancelliere, G. Gianella

Annesse: Mozioni 21.09.2009 e 09.11.2009



## **MOZIONE**

### **Verifica di fattibilità di introduzione, anche nel Cantone Ticino, di una cauzione per le ditte dell'artigianato dell'edilizia che operano sul territorio cantonale**

del 21 settembre 2009

#### **Premessa**

I recenti casi di abusi in materia di condizioni lavorative e salariali di "lavoratori distaccati" nel nostro Cantone preoccupano anche gli ambienti economici in quanto possono ledere i principi di leale concorrenza tra imprenditori.

Con la presente mozione, il gruppo del PLRT chiede al Consiglio di Stato la disponibilità a verificare, congiuntamente alle Associazioni padronali interessate, la fattibilità di introdurre anche in Ticino (dopo il successo riscontrato a Basilea Campagna) una cauzione obbligatoria per le ditte dell'artigianato che operano sul nostro territorio.

Per il momento non c'è necessità di un'eventuale estensione di questo provvedimento alle imprese di costruzione, essendo le premesse organizzative e di dislocazione di macchinari molto differenti. A Basilea sono coinvolti lo Stato e le Commissioni paritetiche delle singole professioni. Tale provvedimento sta dando buoni risultati sia per le ditte estere, sia per quelle indigene in funzione del messaggio etico e comportamentale implicito nel provvedimento.

#### **Obiettivi**

L'iniziativa chiama al rigoroso rispetto delle disposizioni locali in materia di condizioni lavorative, pena l'adozione di provvedimenti disciplinari gravi.

La cauzione darebbe altresì agli organi di controllo gli strumenti necessari per lo svolgimento efficace della loro attività, a copertura di eventuali multe o sanzioni riguardanti i salari (mancato rispetto dei Contratti collettivi di lavoro), la sicurezza sul lavoro e la formazione professionale.

#### **Ipotesi di lavoro**

Qui di seguito, una traccia, ricavata dalla regolamentazione basilese, sulla quale si potrebbe discutere, non da ultimo con verifiche puntuali di ordine giuridico/contrattuale.

- Tutte le ditte svizzere e straniere che intendono eseguire, nel Cantone Ticino, lavori pubblici o privati nel settore dell'artigianato dell'edilizia, il cui importo d'offerta supera i 2'000.- CHF, devono versare una cauzione sottoforma di garanzia bancaria o in contanti.
- La cauzione è pari all'importo dell'offerta, al massimo 20'000.- CHF.
- La cauzione deve essere presentata, prima dell'inizio dei lavori, alla Commissione Paritetica Cantonale oppure all'Ufficio cantonale dell'ispettorato del lavoro. La somma viene restituita al termine dei lavori, in funzione dell'esito dei controlli eseguiti sui cantieri e dalle spese amministrative generate per tali controlli.
- La verifica sull'applicazione di questo provvedimento compete alle Commissioni paritetiche cantonali, d'intesa con l'Ispektorato del lavoro.

#### **Conclusioni**

Il Gruppo del PLRT chiede al Consiglio di Stato di valutare la presente proposta e, dopo le necessarie verifiche soprattutto di ordine giuridico, di coordinare con le Associazioni professionali la fattibilità nel nostro Cantone.

Analoghi prassi, per quanto da noi appurato, è stata seguita nel Canton Basilea. La misura si è rivelata subito efficace, proprio perché vi è una più chiara identificazione della ditta, della sua solvibilità e della sua reperibilità. Una giusta selezione a vantaggio delle ditte serie che, legittimamente, sono operative sul territorio svizzero.

Per il Gruppo PLRT:  
Edo Bobbià

## MOZIONE

### **Il semicantone di Basilea Campagna ha introdotto, per le ditte estere che entrano a lavorare, l'obbligo di versare delle cauzioni a garanzia del rispetto delle normative vigenti: e in Ticino?**

del 9 novembre 2009

Dal primo aprile nel semicantone di Basilea Campagna vige l'obbligo, per le aziende estere del ramo delle installazioni che vogliono entrarvi a lavorare, di depositare una cauzione a garanzia del rispetto delle normative elvetiche in materia di pagamento di oneri sociali, fiscali e salari.

Il sistema, a quanto sembra, funziona e viene guardato con interesse anche da altri settori professionali, come il ramo della costruzione e dei ponteggi.

L'introduzione dell'obbligo di depositare una cauzione ha evidentemente l'obiettivo di limitare gli abusi, la concorrenza sleale alle ditte "indigene" che rispettano le regole, ed i rischi di dumping salariale e sociale resi possibili dagli Accordi bilaterali: è, a non averne dubbio, se applicato correttamente, un valido ausilio per tenere lontani i "furbi" in arrivo da Oltreconfine dal mercato locale.

Questo sistema delle cauzioni introdotto a Basilea Campagna - semicantone che, come il Ticino, è confrontato con un importante fenomeno di lavoro distaccato (a Basilea Campagna ogni giorno 200 aziende estere distaccano dei dipendenti) - merita a giudizio di chi scrive un accurato approfondimento: tanto più che, a detta degli operatori dei settori professionali in cui le cauzioni sono in vigore, esso starebbe dando buona prova di sé.

L'obiettivo cui si dovrebbe mirare è quello di un'introduzione generalizzata delle cauzioni per le ditte estere.

Con la presente mozione si chiede al Consiglio di Stato (per il tramite dei suoi servizi) di:

- approfondire il sistema delle cauzioni per le aziende estere in vigore a Basilea Campagna;
- proporre anche in Ticino l'introduzione generalizzata di un sistema di cauzioni per le ditte estere al fine di prevenire la concorrenza sleale, ciò a garanzia del rispetto delle normative vigenti in Svizzera in materia di salari, oneri sociali e fiscali.

Lorenzo Quadri