

# Rapporto

numero

data

Dipartimento

13 settembre 2017

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

## **della Commissione della legislazione sull'iniziativa parlamentare del 30 maggio 2011 presentata nella forma generica da Matteo Pronzini "Creazione di un Registro delle infrazioni del lavoro"**

### **I. MOTIVAZIONI E RICHIESTE DELL'INIZIATIVA**

L'iniziativa parte dalla premessa che l'allora «recente rapporto del Segretariato di stato all'economia (SECO) conferma, qualora ve ne fosse stato ancora bisogno, che il dumping salariale e sociale avanza, inesorabilmente, in tutta la Svizzera».

L'iniziativa, presentata nella forma generica, propone quindi l'introduzione di un registro delle infrazioni del lavoro disciplinato secondo i seguenti principi:

1. Il Cantone istituisce un registro delle infrazioni al lavoro relativo a tutte le condanne di diritto penale, amministrativo e privato notificate a persone giuridiche o fisiche in relazione ai rapporti di lavoro (diritto del lavoro, assicurazioni sociali, diritto tributario, amministrativo, ecc).
2. Per le persone giuridiche vengono registrati anche gli amministratori.
3. Tribunali ed enti amministrativi devono segnalare al registro ogni condanna cresciuta in giudicato. L'iscrizione al registro viene cancellata dopo 3 anni.
4. Durante il periodo di iscrizione al registro le persone giuridiche e fisiche iscritte non avranno diritto a partecipare all'assegnazione di lavori pubblici. Lo stesso vale per le società che hanno tra i loro amministratori persone iscritte nel registro.
5. La consultazione del registro è pubblica.

### **II. IL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO**

Il Consiglio di Stato, con scritto del 6 novembre 2012, ha comunicato di non voler prendere posizione in merito all'iniziativa in oggetto, in assenza di una chiara indicazione sulla portata del Registro e delle iscrizioni che vi dovrebbero figurare.

Il Consiglio di Stato ha tuttavia svolto una serie di considerazioni sul quadro giuridico a livello federale e sull'esistenza di analoghi strumenti che saranno riprese più avanti, ritenuto che lo scritto del 6 novembre 2012 è comunque allegato integralmente al presente Rapporto.

### III. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

La Commissione condivide l'obiettivo dell'iniziativa di dotare i committenti pubblici di uno strumento che consenta di monitorare le situazioni di degrado nel mercato del lavoro.

La Commissione ha richiesto al proprio consulente giuridico avv. Tiziano Veronelli di valutare la conformità di un registro come quello proposto dall'iniziativa con il diritto superiore.

Nel suo parere del 21 marzo 2016 il consulente giuridico è giunto alla conclusione che un siffatto registro non sarebbe di per sé in contraddizione con il diritto superiore, ma che la sua portata pratica (in particolare la conseguenza di escludere dalle commesse pubbliche degli offerenti iscritti nel registro) dovrebbe comunque essere valutata avuto riguardo delle norme federali in materia di libero mercato.

Il Consiglio di Stato, nel precitato scritto del 6 novembre 2012, era giunto a conclusioni analoghe, segnalando comunque l'importanza di tenere conto del principio di proporzionalità, trattandosi del trattamento di dati personali secondo la LPDP.

Per quanto riguarda l'istituzione del registro in sé, la Commissione rileva innanzitutto che questo strumento potrebbe trovare applicazione solo a eventuali condanne emanate da autorità amministrative e tribunali dell'ordinamento giudiziario del Cantone Ticino, ritenuto che l'obbligo di notifica non potrebbe ovviamente essere imposto ad autorità giudiziarie e amministrative di altri Cantoni e tantomeno ad autorità giudiziarie e amministrative all'estero.

Considerate le norme di competenza in ambito civile, penale e amministrativo, il registro conterrebbe quindi infrazioni commesse in Ticino, oppure commesse da datori di lavoro con sede o succursale in Ticino; a dipendenza delle scelte procedurali dei lavoratori o delle autorità giudiziarie penali e amministrative, potrebbero tuttavia sfuggire infrazioni commesse da datori di lavoro con sede in Ticino ma con succursale in altri Cantoni, oppure infrazioni commesse fuori Cantone da datori di lavoro con sede in Ticino e – più in generale – infrazioni commesse fuori Cantone da società con sede fuori Cantone.

Il registro avrebbe quindi una portata parziale e riguarderebbe in modo accentuato i datori di lavoro con sede o succursale in Ticino, lasciando relativamente indenni i datori di lavoro di altri Cantoni o all'estero.

Già per questo motivo, la Commissione ritiene poco opportuno che un simile registro – giocoforza incompleto e focalizzato su datori di lavoro con sede o succursale in Ticino – sia pubblico, dato che l'informazione che offrirebbe sarebbe distorta e lacunosa.

Secondo la Commissione il registro dovrebbe essere semmai concepito come strumento di lavoro interno dei committenti pubblici, volto a facilitare la verifica dell'idoneità di offerenti che hanno gravemente violato le normative che tutelano i lavoratori.

A questo riguardo la [...] Commissione ritiene che il registro delle infrazioni del lavoro potrebbe indicare principalmente le decisioni cresciute in giudicato che riguardano reati penali in relazione con il rapporto di lavoro, oppure la grave violazione di disposizioni di natura amministrativa che hanno comportato una decisione di multa secondo il diritto penale amministrativo.

In effetti decisioni in ambito di diritto civile o amministrativo tout-court non sono necessariamente indicative di un comportamento riprovevole da parte di un datore di lavoro.

Per esempio il lavoratore potrebbe avere convenuto il datore di lavoro per ottenere il rilascio di un attestato di lavoro (p. es. perché quello allestito dal datore di lavoro non lo convinceva), oppure per il pagamento di ore straordinarie contestate (p. es. perché il datore di lavoro riteneva che le stesse non fossero state autorizzate); il fatto che il datore di lavoro sia risultato totalmente o parzialmente soccombente non significa ancora che il datore di lavoro meriti di essere escluso dalla commesse pubbliche per tre anni.

Diversamente, per parallelismo e parità di trattamento, si dovrebbe concluderne che il lavoratore che è risultato invece soccombente non avrebbe diritto di essere assunto dallo Stato o dal para-Stato per una durata di tempo corrispondente.

Lo stesso discorso vale per violazioni di carattere amministrativo che non raggiungono una gravità tale da essere sanzionate neppure da una multa di diritto penale amministrativo.

Secondo la Commissione le iscrizioni nel registro, essendo funzionali a una potenziale esclusione dalle commesse pubbliche, dovrebbero inoltre rispecchiare i casi di esclusione dalle aggiudicazioni pubbliche, ritenuto come sarebbe inutile iscrivere fatti che, secondo la LCPubb (nella versione attuale e in quella recentemente approvata), sarebbero irrilevanti ai fini di un'esclusione.

In proposito si osserva che l'art. 25 lett. c LCPubb prevede che *«il committente esclude dalla procedura gli offerenti che non rispettano i principi sanciti all'art. 5 lett. c e d della legge»*, ovvero *«aggiudicare la commessa unicamente a offerenti che garantiscono l'adempimento degli obblighi verso le istituzioni sociali, l'adempimento del pagamento delle imposte e del riversamento delle imposte alla fonte, il rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori e dei contratti collettivi di lavoro vigenti nei Cantoni per categorie di arti e mestieri; dove non esistono, fanno stato i contratti nazionali mantello»* e *«garantire la parità di trattamento tra uomo donna»* (lett. d). L'art. 25 LCPubb nella versione recentemente approvata prevede, in modo analogo, l'esclusione dalla procedura che non rispettano i principi sanciti dal nuovo art. 5 lett. a e b, ovvero *«l'adempimento degli obblighi verso le istituzioni sociali, il pagamento delle imposte, del riversamento delle imposte alla fonte, il rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori e dei contratti collettivi di lavoro vigenti per categorie di arti e mestieri e/o i contratti nazionali mantello»* (lett. a) e *«la parità di trattamento tra uomo e donna»* (lett. b).

Si osserva inoltre che l'attuale art. 45 LCPubb prevede quanto segue:

<sup>1</sup>*In caso di gravi violazioni della presente legge, il Consiglio di Stato infligge una congrua pena pecuniaria e/o può escludere il contravventore da ogni aggiudicazione per un periodo massimo di 5 anni.*

<sup>2</sup>*Sono considerate gravi violazioni:*

- a. la cessione parziale o totale del contratto senza l'accordo del committente;*
- b. il subappalto senza l'accordo del committente;*
- c. l'ottenimento dell'aggiudicazione sulla scorta di false indicazioni;*
- d. condanne giudiziarie per cattiva condotta dei lavori o per infrazioni alle disposizioni legislative sulla protezione dei lavoratori o sui contratti collettivi di lavoro nei cinque anni precedenti l'aggiudicazione;*

- e. *infrazioni alla Legge d'applicazione della Legge federale concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (LDist) e della Legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (LLN);*
- f. *comportamenti tali da impedire un'effettiva e libera concorrenza o da ostacolarla in modo rilevante;*
- g. *la corruzione attiva o passiva ai sensi del Codice penale svizzero.*

L'art. 25 LCPubb, rimasto invariato, prevede che «*il committente esclude dalla procedura gli offerenti che hanno i medesimi titolari di offerenti esclusi ai sensi dell'art. 45 o sono controllati dalle stesse persone*»; quest'ultima norma è stata introdotta su iniziativa della scrivente Commissione ed è in vigore dal 13 dicembre 2011.

La recente revisione alla LCPubb, non ancora in vigore, ha invece comportato una modifica dell'art. 45 LCPubb, ritenuto che l'esclusione è ora prevista dall'art. 45a LCPubb, il quale prevede quanto segue:

<sup>1</sup>*In caso di gravi violazioni della presente legge, il Consiglio di Stato punisce il contravventore con una sanzione pecuniaria che può raggiungere al massimo il 20% del valore della commessa e/o lo esclude da ogni commessa soggetta alla presente legge per un periodo massimo di 5 anni.*

<sup>2</sup>*Anche il committente e/o i membri dei suoi organi sono punibili con una sanzione pecuniaria di al massimo fr. 20'000.-- se hanno commesso intenzionalmente una grave violazione di questa legge.*

<sup>3</sup>*Sono considerate gravi violazioni, segnatamente:*

- a) *rifiutare di fornire indicazioni o documentazione oppure fornire false indicazioni o informazioni richieste dalla legge, dal bando o dal committente;*
- b) *disattendere le procedure richieste dalla legge per l'assegnazione di commesse o i relativi ordini delle Autorità o dei servizi preposti alla sua applicazione;*
- c) *disattendere il requisito di sede o domicilio;*
- d) *eseguire la commessa in modo illecito, segnatamente con personale o mezzi abusivi;*
- e) *disattendere la disciplina in materia di preimplicazione e ricusa, di appalto generale e totale, di consorzi;*
- f) *disattendere la disciplina in materia di subappalto, nel senso definito dall'art 24 cpv. 1 della presente legge;*
- g) *avere commesso reati in relazione alla commessa o alla sua esecuzione;*
- h) *omettere di segnalare fatti che potrebbero determinare l'apertura di una procedura di sanzione amministrativa o penale ai sensi della presente legge.*

Ne discende che la commissione di reati penali – in genere o nell'ambito dei rapporti di lavoro - non comporta di per sé l'esclusione dalle commesse pubbliche; tale è del resto la disciplina adottata dall'art. 19 CIAP, che prevede che i «*Cantoni prevedono sanzioni in caso di violazione delle disposizioni di aggiudicazione*».

In definitiva, avuto riguardo del CIAP, un eventuale registro delle infrazioni con una portata più ampia, previa modifica della LCPubb (non ancora in vigore) che prevedesse una casistica più ampia di offerenti esclusi, potrebbe trovare applicazione in modo vincolante unicamente per le commesse al di sotto della soglia del CIAP e dovrebbe comunque essere valutato alla luce del principio costituzionale della proporzionalità.

Con l'attuale quadro giuridico il registro sarebbe limitato a quanto indicato alla lettera g dell'art. 45 LCPubb (avere commesso reati in relazione alla commessa o alla sua esecuzione), rispettivamente condanne che pregiudicano il rispetto dei principi stabiliti all'art. 5 LCPubb.

Tali condanne, essendo iscritte nel casellario giudiziale, dovrebbero tuttavia già oggi essere prese in considerazione nell'ambito dell'esame di idoneità (l'art. 22 lett. e LCPubb, invariato, prevede che il committente può chiedere «l'estratto del casellario giudiziario dei quadri dirigenziali e delle persone che sono responsabili dell'esecuzione della commessa») e, se riscontrate, potrebbero quindi già portare all'esclusione dell'offerente. In particolare l'art. 39 del regolamento LCPubb afferma che:

<sup>1</sup>All'offerta devono essere allegati le dichiarazioni comprovanti l'avvenuto pagamento di:

- a) AVS/AI/IPG;
- b) Assicurazione perdita di guadagno in caso di malattia;
- c) SUVA o istituto analogo;
- d) Cassa pensione (LPP);
- e) Pensionamento anticipato (PEAN), per le categorie assoggettate;
- f) Contributi professionali;
- g) Imposte alla fonte;
- h) Imposte cantonali e comunali cresciute in giudicato;

<sup>2</sup>All'offerta deve inoltre essere allegata la dichiarazione della Commissione paritetica competente che attesti il rispetto dei contratti collettivi di lavoro vigenti nel Cantone per le categorie di arti e mestieri alle quali si riferisce la commessa.

<sup>3</sup>Le dichiarazioni devono comprovare l'adempimento dei requisiti al giorno del loro rilascio o al giorno determinante per l'emittente e non possono essere state rilasciate più di 12 mesi prima dell'inoltro dell'offerta o un periodo inferiore esatto dal committente nel bando o nella richiesta di offerta. Le dilazioni di pagamento degli oneri sociali e delle imposte non sono ammesse e comportano l'esclusione dell'offerta.

...

<sup>9</sup>I concorrenti con domicilio o sede in uno Stato estero, devono produrre i documenti equivalenti

Come ha rilevato il Consiglio di Stato nel suo scritto del 6 novembre 2012, a livello federale esistono del resto già attualmente dei registri, in parte consultabili dal pubblico, che contengono informazioni utili alla procedura di aggiudicazione.

Si tratta in particolare della lista dei datori di lavoro che hanno violato le norme della Legge sulle misure di lotta contro il lavoro nero e che sono pertanto stati esclusi dagli appalti pubblici o cui sono stati ridotti gli aiuti finanziari (pubblicata sul sito internet della SECO<sup>1</sup>) e l'elenco dei datori di lavoro oggetto di una sanzione passata in giudicato in relazione alla Legge sui datori di lavoro distaccati in Svizzera (pubblicata sul sito internet della SECO<sup>2</sup>).

<sup>1</sup> L'ultima lista è stata aggiornata il 10 luglio 2017 ed è consultabile all'indirizzo: [https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit\\_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Bundesgesetz\\_gegen\\_Schwarzarbeit.html](https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Bundesgesetz_gegen_Schwarzarbeit.html)

<sup>2</sup> L'ultima lista è stata aggiornata il 10 luglio 2017 ed è consultabile all'indirizzo: [https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit\\_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/entsendung-von-arbeitnehmenden-in-die-schweiz.html](https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/entsendung-von-arbeitnehmenden-in-die-schweiz.html)

La Commissione, consapevole dei limiti di questo strumento, ritiene comunque opportuno creare una banca dati, accessibile unicamente ai committenti pubblici, in casi motivati e giustificati, segnatamente in occasione di concorsi pubblici, in cui siano presenti indicazioni su decisioni cresciute in giudicato che facilitino il processo di aggiudicazione da parte dei committenti.

La Commissione si riserva di valutare la sua decisione nella misura in cui, dalla valutazione del Consiglio di Stato, emergesse l'impossibilità di integrare dati relativi a offerenti fuori Cantone o all'estero.

#### **IV. CONCLUSIONI**

Per tutto quanto sopra riportato, la Commissione chiede al Gran Consiglio di accogliere parzialmente l'iniziativa parlamentare del 30 maggio 2011 presentata nella forma generica da Matteo Pronzini *Creazione di un Registro delle infrazioni del lavoro*, con le considerazioni qui esposte.

Per la Commissione della legislazione

Maurizio Agustoni, relatore

Aldi - Bignasca - Celio - Corti -

Delcò Petralli - Ducry (con riserva) -

Ferrara - Filippini - Galusero - Gendotti -

Ghisolfi - Giudici - Lepori - Minotti -

Rückert - Viscardi