

Rapporto

numero

8066 R

data

7 giugno 2022

competenza

DIPARTIMENTO DELLE FINANZE E DELL'ECONOMIA

della Commissione gestione e finanze sulla mozione 12 aprile 2021 presentata da Raoul Ghisletta e cofirmatari "Agire contro la piaga dei falsi indipendenti" (vedi messaggio 13 ottobre 2021 n. 8066)

LA MOZIONE

La mozione "Agire contro la piaga dei falsi indipendenti" presentata il 12 aprile 2021 da Raoul Ghisletta e cofirmatari fa riferimento all'attività indipendente e agli abusi nell'utilizzo di questo statuto da parte di alcune imprese.

La stessa chiede di approfondire, attraverso uno studio, il fenomeno dei "falsi indipendenti" nel nostro Cantone e di agire sul piano politico per mettere termine all'abuso dello statuto di falsi indipendenti, intervenendo nei casi sospetti.

IL MESSAGGIO N. 8066

Con il messaggio n. 8066 il Consiglio di Stato richiama gli aspetti formali necessari per il riconoscimento di una attività indipendente, ricordando come *"Sono considerati lavoratori indipendenti le persone che esercitano un'attività lucrativa a nome proprio, decidendo autonomamente come e quanto svolgerla, si fanno carico delle spese e se ne assumono il rischio economico."*

Viene anche sottolineato come si tratti di *"una scelta consapevole ampiamente tutelata dall'ordinamento legislativo in vigore"*. Viene anche ricordato come il principio della libertà economica sia ancorato nella Costituzione federale, stabilendo all'art. 27 cpv. 2 Cost. che *"include in particolare la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica privata e il suo libero esercizio"*.

Queste considerazioni non escludono che resti l'obbligo per lo Stato della sorveglianza, nel caso in cui non si ritenga che la scelta dello statuto di indipendenza non sia una libera scelta, come descritto nella Costituzione federale, ma si tratti invece di uno stratagemma, imposto dal datore di lavoro, nei confronti di uno o più lavoratori con i quali esista di fatto una dipendenza lavorativa, scelta che ha l'unico scopo di scaricare sul dipendente l'onere delle assicurazioni sociali, per ottenere così un vantaggio economico.

Nel messaggio il CdS afferma di ritenere che l'introduzione della Legge sul salario minimo cantonale, entrata in vigore il 1° gennaio 2021 permetterà, in determinate situazioni, *"di classificare una serie di situazioni, non chiaramente ed immediatamente identificabili quali attività dipendente o indipendente"* e questo perché permetterà di valutare *"il rapporto di subordinazione tipico del contratto di lavoro, soprattutto in quei settori dove tale distinzione non è immediatamente riconoscibile"*.

Viene inoltre ricordato come non esistano studi specifici nel merito in Ticino, anche perché, per il Consiglio di Stato, al di là di alcuni casi noti, *“non vi sono evidenze che permettano di affermare che la stessa sia una pratica diffusa o in aumento.”*

Il CdS conferma come, a suo giudizio, *“l’ordinamento legislativo attuale fornisca già gli strumenti necessari alle autorità competenti per individuare e correggere, nella maggior parte dei casi, possibili situazioni di abuso”*.

Il Consiglio di Stato propone così, richiamando quanto proposto nella mozione, di far capo alla collaborazione dell’Istituto di ricerche economiche (IRE) dell’Università della Svizzera italiana per approfondire il tema e ottenere informazioni e dati sui lavoratori che avviano un’attività indipendente. E questo nell’ambito dello studio già affidato all’IRE che dovrà valutare, entro il 30 giugno 2024, l’impatto dell’introduzione del salario minimo sul mercato del lavoro ticinese. Lo studio dovrà tener conto degli effetti della Legge sul salario minimo *“sui salari, sulla possibile sostituzione di manodopera residente da parte di manodopera frontaliera, sulle prestazioni di sicurezza sociale erogate e sull’eventuale modifica dei parametri delle prestazioni complementari AVS/AI ... per permettere di far luce su eventuali abusi nel ricorso allo statuto di indipendente che dovessero emergere anche quale conseguenza dell’introduzione del salario minimo legale”*.

Per quel che riguarda invece la seconda richiesta formulata nella Mozione, e cioè quella di agire sul piano politico per mettere fine all’abuso dello statuto di indipendente intervenendo nei casi sospetti, il Consiglio di Stato conferma di ritenere che l’ordinamento legislativo federale vigente fornisca basi legali e strumenti sufficienti per individuare ed intervenire in caso di abuso.

Nel merito viene richiamato il Codice delle obbligazioni all’art. 319 cpv. 1 in cui sono specificate le condizioni contenute nel contratto individuale di lavoro, ricordando come *“nei casi in cui non appare evidente l’assoggettamento allo statuto di indipendente o di lavoratore dipendente anche dopo aver valutato i criteri legati agli art. 319 e segg. CO, l’analisi del criterio della subordinazione economica deve essere svolta in modo più approfondito, in particolare secondo i criteri applicati dalle assicurazioni sociali”*.

Vengono poi ricordati i tre diversi rami del diritto federale in cui si definisce lo statuto di dipendente o indipendente che dovrebbero permettere di norma *“di stabilire il corretto assoggettamento del lavoratore”*.

Il primo ambito si riferisce al **Diritto delle assicurazioni sociali** che si basa sull’esistenza di una subordinazione economica, definita in base ad alcuni criteri tra cui il più rilevante appare essere quello che definisce come *“l’assicurato esercita, a nome proprio e per proprio conto, contemporaneamente diverse attività per altrettante società, senza che vi sia un rapporto di dipendenza con le stesse (cfr. sentenza H 194/05 del 19 marzo 2007, consid. 7.1, nonché sentenza H 155/04 del 1° febbraio 2005, consid. 4.3)”*.

Il secondo ramo del diritto federale fa riferimento **all’imposta federale diretta** che all’art. 17 segg. LIFD, unitamente alla Legge tributaria ticinese (art. 17 segg. LT) distinguono tra il reddito conseguito nell’ambito di un’attività lucrativa dipendente e quello conseguito nell’ambito di un’attività lucrativa indipendente. E anche in questo caso appare

determinante l'assenza concreta d'indipendenza personale ed economica del lavoratore nell'effettuare i suoi compiti.

Il terzo tassello giuridico è quello della **Legge contro il lavoro nero** in cui la definizione dello statuto di lavoratore ha un ruolo centrale in quanto *“Essendo il datore di lavoro obbligato ad annunciare i propri lavoratori dipendenti alle assicurazioni sociali (art. 3 LLN), vi è il rischio di assistere alla comparsa di lavori eseguiti nell'ambito di un rapporto di lavoro con uno statuto improprio in qualità di pseudo-indipendenti. L'organo cantonale di controllo si occupa pertanto in questo contesto di comunicare i casi sospetti alle autorità materialmente competenti, segnatamente in materia di assicurazioni sociali, le quali saranno, in caso di dubbio, chiamate a qualificare un determinato rapporto di lavoro applicando i parametri indicati precedentemente.”*

Nel merito di questi tre “appigli” giuridici ricordati dal CdS si inseriscono anche le due sentenze ricordate nella Mozione, riferite al Canton Vaud, dove la giustizia civile ha riconosciuto lo statuto di salariato ad un conducente facendo riferimento all'esistenza di un rapporto di subordinazione tra il soggetto e una nota azienda, e alla Corte d'appello cantonale di Losanna che ha constatato come il veicolo utilizzato dal soggetto dovesse essere approvato dall'azienda, azienda che stabiliva anche l'itinerario da intraprendere, il prezzo del trasporto e l'ammontare destinato al tassista (CACI, 2020/380 del 23 aprile 2020, consid. 4.1.6.2.1).

Il CdS ricorda inoltre come la Camera amministrativa della Corte di giustizia ginevrina, nel corso del 2020, ha qualificato come lavoro dipendente ([ATA/535/2020](#) del 29.05.2020; [ATA/1151/2020](#), del 17.11.2020) il rapporto di lavoro tra la piattaforma di una nota azienda e gli autisti dall'altra, partendo dalla definizione del contratto di lavoro degli artt. 319 segg. CO, perché i lavoratori in questione:

- 1) *“dovevano sottostare alle direttive dell'azienda;*
- 2) *non potevano fissare i propri compensi;*
- 3) *il proprio operato veniva valutato dai clienti e, nella negativa, sanzionato dalla piattaforma.”*

Il CdS, alla luce delle considerazioni che precedono, ritiene che l'ordinamento in vigore fornisca già oggi gli strumenti necessari per poter valutare situazioni di abuso nel prestare attività indipendente, per cui ritiene la mozione evasa sia per il punto 1 che per il punto 2.

CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE GESTIONE E FINANZE

Alla luce di quanto precede, la Commissione gestione e finanze condivide la valutazione del CdS nel ritenere le normative in vigore sufficienti per poter compiere interventi mirati e puntuali in caso di abusi.

Sembra invece mancare una fotografia chiara ed esaustiva della situazione in Ticino su simili casistiche, una fotografia necessaria per poter valutare il fenomeno e intervenire in modo efficace, se ve ne fosse bisogno.

In tal senso la Commissione gestione e finanze ritiene come sia da ritenersi opportuno e certamente utile un approfondimento mirato del fenomeno, soprattutto dopo il periodo della pandemia durante il quale molti micro e piccoli indipendenti hanno vissuto situazioni di

estrema difficoltà durante i quali non si può escludere che qualcuno possa aver prestato il fianco a collaborazioni “capestro” che possono poi essere sfociate in situazioni sovrapponibili o vicine allo statuto di falsi indipendenti.

Resta comunque il fatto che senza un'indagine puntuale dei fenomeni presenti nel Canton Ticino, risulti essere praticamente impossibile intervenire, nonostante gli strumenti a disposizione per farlo.

Appare altresì evidente come rimandare allo studio IRE, a cui è affidato il compito di valutare, entro il 30 giugno 2024, l'impatto dell'introduzione del salario minimo sul mercato del lavoro ticinese, possa essere sia intempestivo, soprattutto per le situazioni generatesi durante la crisi pandemica, sia non sufficientemente mirato ad ottenere un quadro chiaro ed esaustivo della presenza del fenomeno dei falsi indipendenti in Ticino.

Non va infine dimenticata la recente sentenza del Tribunale federale (vedi allegato 1) che ha riguardato il tema dei falsi indipendenti, sentenza che ha visto rigettare il ricorso del servizio di trasporto della società "Uber Switzerland GmbH" e questo perché il Tribunale federale ha ritenuto che la Corte di giustizia del Canton Ginevra non sia incorsa nell'arbitrio considerando un rapporto di lavoro a tutti gli effetti quello esistente tra i conducenti Uber attivi a Ginevra e la "Uber B.V.". In tal senso il Tribunale federale ha respinto il relativo ricorso nel merito.

Alla luce di queste considerazioni, la Commissione gestione e finanze chiede al Consiglio di Stato:

- di attribuire un mandato per la realizzazione di uno specifico studio del fenomeno dei falsi indipendenti sul territorio del Canton Ticino, aggiuntivo allo studio già affidato all'IRE sull'impatto dell'introduzione del salario minimo sul mercato del lavoro ticinese;
- di attribuire al DFE e in particolare all'Ufficio del lavoro e all'Ispettorato del lavoro il compito di svolgere un monitoraggio mirato sul territorio per verificare l'effettivo impatto del problema, intervenendo quando e come dovuto con gli strumenti oggi a disposizione nell'ambito del diritto federale.

CONCLUSIONI

La Commissione gestione e finanze invita il Gran Consiglio ad accettare il Rapporto in questione che accoglie parzialmente la mozione “Agire contro la piaga dei falsi indipendenti in Ticino!” del 12 aprile 2021 di Raoul Ghisletta.

Per la Commissione gestione e finanze:

Anna Biscossa, relatrice

Agustoni - Balli (con riserva) - Bignasca (con riserva) -

Bourgoin - Caprara - Caverzasio (con riserva) - Dadò -

Durisch - Ferrara - Gianella Alessandra - Guerra (con riserva) -

Jelmini - Pamini - Pini - Quadranti - Sirica