

Rapporto

numero	data	Dipartimento
6938 R	17 marzo 2015	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze

- sulla mozione 6 maggio 2013 presentata da Marco Passalia per il gruppo PPD+GG "Maggior trasparenza sui prestatori di servizi esteri"
- sulla mozione 27 maggio 2013 presentata da Marco Passalia "Aumentare i controlli e combattere gli abusi dall'estero nell'artigianato e nell'edilizia"
- sulla mozione 17 giugno 2013 presentata da Gianni Guidicelli "Maggior coordinamento o organo unico nell'ambito del controllo del lavoro distaccato"

(v. messaggio 7 maggio 2014 n. 6938)

Indice

1.	CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE CIRCA IL LAVORO NOTIFICATO	2
2.	LE RICHIESTE DELLE MOZIONI	3
2.1	Mozione del 6 maggio 2013 di Marco Passalia per il gruppo PPD+GG "Maggior trasparenza sui prestatori di servizi esteri"	3
2.2	Mozione del 27 maggio 2013 di Marco Passalia "Aumentare i controlli e combattere gli abusi dall'estero nell'artigianato e nell'edilizia"	3
2.3	Mozione del 17 giugno 2013 di Gianni Guidicelli "Maggior coordinamento o organo unico nell'ambito del controllo del lavoro distaccato"	3
3.	LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO	3
3.1	Mozione del 6 maggio 2013 di Marco Passalia per il gruppo PPD+GG "Maggior trasparenza sui prestatori di servizi esteri"	4
3.2	Mozione del 27 maggio 2013 di Marco Passalia "Aumentare i controlli e combattere gli abusi dall'estero nell'artigianato e nell'edilizia"	4
3.3	Mozione del 17 giugno 2013 di Gianni Guidicelli "Maggior coordinamento o organo unico nell'ambito del controllo del lavoro distaccato"	4
4.	LE RIFLESSIONI E LA POSIZIONE DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE	4
4.1	Mozione del 6 maggio 2013 di Marco Passalia per il gruppo PPD+GG "Maggior trasparenza sui prestatori di servizi esteri"	4
4.2	Mozione del 27 maggio 2013 di Marco Passalia "Aumentare i controlli e combattere gli abusi dall'estero nell'artigianato e nell'edilizia"	5
4.3	Mozione del 17 giugno 2013 di Gianni Guidicelli "Maggior coordinamento o organo unico nell'ambito del controllo del lavoro distaccato"	5
5.	CONCLUSIONI	7

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE CIRCA IL LAVORO NOTIFICATO

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra Svizzera e Unione europea, entrato in vigore il 1° giugno 2002, prevede la liberalizzazione delle prestazioni di servizio effettuate da un cittadino svizzero o dell'UE fino a un massimo di 90 giorni lavorativi per anno civile. Tali prestazioni non sono cioè più sottoposte all'obbligo dell'ottenimento di un permesso di lavoro, ma è sufficiente una notifica che elenchi le caratteristiche principali della prestazione. Questa procedura, gestita a livello federale, permette alle autorità cantonali preposte – nel caso del Ticino all'[Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro](#) – di raccogliere tempestivamente i dati necessari al fine di svolgere i dovuti controlli sul terreno mirati.

Come evidenziato nell'eccellente studio di Oscar Gonzalez "[Il lavoro notificato sotto la lente d'ingrandimento. Un'analisi della situazione in Ticino](#)" (*Extra Dati. Supplemento online della rivista Dati*, Ustat, anno XIV, n. 1, febbraio 2014), il lavoro notificato si distingue nelle seguenti due grandi categorie:

- le assunzioni d'impiego presso un datore di lavoro svizzero, che comprendono quei lavoratori stranieri che, tramite una procedura di notifica, sono assunti temporaneamente da un'azienda elvetica (al massimo per 90 giorni l'anno e non necessariamente consecutivi); insomma, una sorta di interinali frontalieri che costituiscono la forma di lavoro notificato numericamente più importante nel Cantone Ticino;
- le prestazioni di servizio transfrontaliere, che includono i lavoratori distaccati da ditte estere e gli indipendenti esteri; esse rappresentano il lavoro notificato riconducibile all'entrata di ditte estere su suolo elvetico (per il Ticino oltre l'80% dall'Italia), sia sotto forma di lavoratori indipendenti sia di personale distaccato da aziende straniere.

Nel Cantone Ticino ogni 10 impieghi equivalenti al tempo pieno di lavoro notificato, 6 sono rappresentati da lavoratori assunti da ditte svizzere, e gli altri 4 sono attribuibili all'attività svolta da operatori di ditte estere (indipendenti e distaccati).

In base ai dati pubblicati sul "[Panorama statistico del mercato del lavoro ticinese](#)" (Ustat, 3 marzo 2015), sono stati 25'052 i lavoratori stranieri che nel corso del 2014 hanno fatto capo alla procedura di notifica per svolgere un'attività lucrativa in Ticino fino a un massimo di 90 giorni (+4.2% rispetto al 2013), di cui

- 10'610 per assunzioni d'impiego presso un datore di lavoro svizzero (9'999 nel 2013, +6.1%);
- 4'886 per prestazioni di servizio indipendenti (4'638 nel 2013, +5.3%);
- 9'556 lavoratori distaccati presso un committente svizzero (9'416 nel 2013, +1.5%).

Queste persone hanno operato nel Cantone Ticino per un totale complessivo di 673'280 giorni, rispetto ai 709'329 de 2013 (-5.1%), un dato che dimostra una certa frenata del fenomeno. Riassumendo, sono arrivate a lavorare in Ticino più persone, ma per un numero di giorni inferiore

2. LE RICHIESTE DELLE MOZIONI

2.1 Mozione del 6 maggio 2013 di Marco Passalia per il gruppo PPD+GG "Maggior trasparenza sui prestatori di servizi esteri"

Il mozionante chiede di rendere pubblica la lista delle notifiche dei prestatori di servizi esteri e di chi nel Cantone beneficia di queste prestazioni; subordinatamente si domanda anche la pubblicazione di quelle aziende che hanno commesso delle infrazioni.

2.2 Mozione del 27 maggio 2013 di Marco Passalia "Aumentare i controlli e combattere gli abusi dall'estero nell'artigianato e nell'edilizia"

Il mozionante chiede, a fronte del crescente numero di infrazioni compiute da lavoratori distaccati e padroncini esteri, di effettuare maggiori verifiche in tale ambito e quindi di rafforzare il personale a disposizione delle autorità preposte, cioè l'[Ufficio dell'ispettorato del lavoro](#), l'[Associazione interprofessionale di controllo](#) quale ente competente per i controlli dei prestatori di servizio nel settore dell'edilizia e dell'edilizia accessoria e le commissioni paritetiche per quanto concerne le ditte svizzere.

La mozione si sofferma inoltre sul quesito volto a sapere se e in quale misura un eventuale aumento delle unità ispettive possa essere finanziato tramite le multe che vengono percepite a fronte degli abusi accertati.

2.3 Mozione del 17 giugno 2013 di Gianni Guidicelli "Maggior coordinamento o organo unico nell'ambito del controllo del lavoro distaccato"

Il mozionante chiede in particolare che si esegua una verifica puntuale dell'attività di controllo svolta da tutti gli organismi attivi nell'ambito del lavoro distaccato e che si valuti contemporaneamente l'opportunità di costituire un organismo unico di controllo.

Nell'atto parlamentare si evidenzia inoltre la necessità di specificare la prassi e i criteri di segnalazione dei casi trattati e sanzionati dall'autorità amministrativa al Ministero pubblico, poiché attualmente sembra risultare difficile capire quali infrazioni devono essere sottoposte al Ministero pubblico e quali no.

3. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Qui di seguito si presenta la posizione del Consiglio di Stato circa le richieste contenute nelle tre mozioni, rinviando per le relative argomentazione, molto dettagliate, al messaggio governativo n. 6938.

3.1 Mozione del 6 maggio 2013 di Marco Passalia per il gruppo PPD+GG "Maggior trasparenza sui prestatori di servizi esteri"

Il Consiglio di Stato accoglie parzialmente la mozione, più precisamente per quanto attiene la pubblicazione delle ditte oggetto di una sanzione per violazione delle norme legali che regolano la prestazione transfrontaliera di servizi.

3.2 Mozione del 27 maggio 2013 di Marco Passalia "Aumentare i controlli e combattere gli abusi dall'estero nell'artigianato e nell'edilizia"

Il Consiglio di Stato accoglie la citata mozione, nella misura in cui è già stata concretizzata.

3.3 Mozione del 17 giugno 2013 di Gianni Guidicelli "Maggior coordinamento o organo unico nell'ambito del controllo del lavoro distaccato"

Il Consiglio di Stato accoglie parzialmente la citata mozione, nel senso che viene respinta unicamente la proposta di costituire un organo unico di controllo.

4. LE RIFLESSIONI E LA POSIZIONE DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE

4.1 Mozione del 6 maggio 2013 di Marco Passalia per il gruppo PPD+GG "Maggior trasparenza sui prestatori di servizi esteri"

La presente mozione viene parzialmente accolta dal Consiglio di Stato, nel senso che condivide la pubblicazione delle ditte oggetto di una sanzione per violazione delle norme legali che regolano la prestazione transfrontaliera di servizi. La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) pubblica del resto già la lista con le aziende che sottostanno a un'interdizione di prestare servizi in Svizzera ("[Elenco dei datori di lavoro che sono stati oggetto di una sanzione passata in giudicato](#)").

L'atto parlamentare chiede però di andare oltre, cioè di rendere pubblico, in nome di una maggiore trasparenza, quali aziende ticinesi e quali persone fisiche residenti si appoggiano a ditte estere per eseguire determinati lavori sul nostro territorio. La Commissione della gestione e delle finanze sposa pienamente la proposta di Marco Passalia, questo essenzialmente per due motivi:

- innanzitutto per valutare obiettivamente se esistono lacune settoriali e regionali a livello di professioni e, di conseguenza, per individuare le relative opportunità lavorative; se in un determinato settore arrivano centinaia di lavoratori esteri, ciò è dovuto soltanto a una questione di prezzo minore e/o di non rispetto delle regole vigenti oppure anche al fatto che le ditte ticinesi ivi attive non dimostrano una sufficiente professionalità per rispondere alle esigenze del mercato?
- secondariamente, per una ragione di interesse pubblico preponderante, che il Consiglio di Stato ritiene non sia data e per questo si oppone alla creazione di un registro pubblico contenente anche i dati di chi fa capo ai prestatori di servizi esteri. La Commissione della gestione e delle finanze reputa per contro fondamentale che oggi nel Cantone Ticino vi sia da un lato trasparenza nel dibattito pubblico attorno a questo tema – ci si riferisce in particolare all'incongruenza di chi grida allo scandalo e poi si rivolge ai padroncini, magari in maniera sistematica –, dall'altro una sensibilizzazione

verso l'opinione pubblica, soprattutto nei confronti di aziende e privati – questi ultimi sono sempre più numerosi a farlo – che chiamano i prestatori di servizi esteri.

La Commissione invita il Parlamento ad approvare la presente mozione e incarica il Consiglio di Stato di individuare e concretizzare le necessarie basi legale per creare un registro pubblico contenente i dati delle notifiche dei prestatori di servizio esteri e di chi beneficia di queste prestazioni.

4.2 Mozione del 27 maggio 2013 di Marco Passalia "Aumentare i controlli e combattere gli abusi dall'estero nell'artigianato e nell'edilizia"

Il Consiglio di Stato risponde che quanto richiesto dalla mozione è già stato concretizzato, ritenuto che nel biennio 2013-2014 si è proceduto:

- da una parte con un rafforzamento a livello federale delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone;
- dall'altra con vari potenziamenti degli organi di controllo – sono elencati alle pagine 6-8 del messaggio n. 6938, alle quali si rinvia per i dettagli – attivi direttamente sul terreno.

La Commissione apprezza gli sforzi compiuti in tale ambito dal Consiglio di Stato, in particolare dal Dipartimento delle finanze e dell'economia, volti a rafforzare i controlli sul terreno e a combattere gli abusi in tale ambito. Al riguardo si cita in particolare il fatto che, malgrado le sanzioni cantonali debbano essere procedute dalle sanzioni pronunciate da una commissione paritetica, il Cantone Ticino continuerà a sanzionare le ditte estere in infrazione anche in assenza di una preventiva decisione definitiva da parte delle commissioni paritetiche; in caso contrario, si rischierebbe di non sanzionare una ditta in infrazione e di favorire la concorrenza sleale da parte dei prestatori transfrontalieri di servizio.

Secondo la Commissione la mozione in oggetto è da ritenersi accolta,

- sia facendo riferimento alle argomentazioni esposte nel messaggio governativo,
- sia nella misura in cui sarà concretizzato il controprogetto, attualmente in fase di elaborazione, all'iniziativa popolare legislativa generica di Giuseppe Sergi (primo proponente) *Basta con il dumping salariale in Ticino* (FU 82/2011, 10 ottobre 2011), controprogetto che prevede da una parte l'aumento e il miglioramento qualitativo dei controlli delle commissioni paritetiche tramite il sussidio del 50% dei costi legati all'assunzione di 10 nuovi ispettori (vincolato alla firma di un contratto di prestazione), dall'altra la concessione al Consiglio di Stato – su proposta della [Commissione tripartita in materia di libera circolazione delle persone](#) – della possibilità di assumere sino a un massimo di 23 nuovi funzionari per potenziare l'Ufficio dell'ispettorato del lavoro e l'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (1 ispettore ogni 5'000 salariati).

4.3 Mozione del 17 giugno 2013 di Gianni Guidicelli "Maggior coordinamento o organo unico nell'ambito del controllo del lavoro distaccato"

In merito alla questione del coordinamento delle attività di controllo, occorre innanzitutto soffermarsi sulla ripartizione dei compiti fra gli ispettori che sono preposti ai controlli sul posto, cioè gli ispettori attivi presso l'Ufficio dell'ispettorato del lavoro e quelli dell'Associazione interprofessionale di controllo.

Per i settori in cui vige un contratto collettivo di lavoro – si tratta di quelli, principalmente l'edilizia e l'edilizia accessoria, di gran lunga più toccati dal fenomeno del lavoro distaccato

– la competenza di controllare i prestatori di servizio esteri (ditte e indipendenti) spetta, su mandato delle 19 commissioni paritetiche, all'Associazione interprofessionale di controllo. L'ispettore che esegue il controllo allestisce un rapporto, che viene poi inviato alle commissioni paritetiche (per l'emissione di eventuali pene convenzionali), all'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (competente per emettere eventuali sanzioni riguardanti violazioni delle condizioni di lavoro e di salario) e all'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (competente per emettere eventuali sanzioni in materia di violazione dell'obbligo di notifica).

Per i settori in cui non sono in vigore dei contratti collettivi di lavoro, i controlli spettano all'Ufficio dell'ispettorato del lavoro, che svolge tutta la procedura, dall'inizio (controllo) alla fine (sanzione); gli ispettori trasmettono inoltre copia del proprio rapporto all'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro, per eventuali sanzioni in materia di obbligo di notifica.

Il Cantone (Ufficio dell'ispettorato del lavoro) controlla la totalità delle persone che vengono notificate, mentre l'Associazione interprofessionale di controllo verifica approssimativamente la metà delle ditte o persone notificate. Quest'ultima di è dotata di criteri volti a regolare le modalità di esecuzione dei controlli; ad esempio se una ditta si è già recata due o tre volte nel Cantone e, a seguito dei controlli, è risultata sempre in regola, essa non sarà evidentemente sottoposta a un'ulteriore ispezione.

La Commissione rileva che le commissioni paritetiche, nella situazione attuale, non soddisfano pienamente le esigenze per le quali sono state istituite, come del resto evidenziato ancora di recente dalla Segreteria di Stato dell'economia nel suo [rapporto esplicativo](#) del settembre 2014 circa la [Legge federale sull'ottimizzazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone](#). Da qui l'importanza, sottolineata più volte anche dal Consiglio di Stato, di portare avanti il progetto di ottimizzazione del metodo di lavoro delle commissioni paritetiche e della collaborazione con i Cantoni (il cosiddetto "modello di processo"), metodo di lavoro introdotto dalla Segreteria di Stato dell'economia in cui sono contemplati tutti gli attori attivi nell'ambito del mercato del lavoro (principalmente le commissioni paritetiche). Esso riguarda la quotidianità della gestione dei processi tra i vari attori all'interno di un sistema molto complicato e ha quale obiettivo quello di favorire un flusso corretto di questi processi, conformemente a quanto previsto sul piano legislativo rispetto alle sanzioni. Nel Cantone Ticino, purtroppo, tale sistema non è sempre efficace e il lavoro da svolgere è ancora molto.

Pur lodando l'impegno messo in campo dal Consiglio di Stato in tale ambito, la Commissione ritiene opportuno che venga stabilito un migliore (e puntuale) coordinamento di questa attività di controllo, estremamente complessa, ciò tra l'altro allo scopo di limitare al massimo lo spreco di energie.

In tal senso la Commissione invita il Gran Consiglio ad approvare la presente mozione:

- sia facendo riferimento alle argomentazioni esposte nel messaggio governativo,
- sia nella misura in cui sarà concretizzato il controprogetto, attualmente in fase di elaborazione, all'iniziativa popolare legislativa generica di Giuseppe Sergi (primo proponente) *Basta con il dumping salariale in Ticino* (FU 82/2011, 10 ottobre 2011), nel punto in cui si prevede l'istituzione, presso l'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro, dell'Unità di coordinamento del mercato del lavoro, che dovrà assumere le funzioni di segretariato della Commissione tripartita in materia di libera circolazione delle persone, il coordinamento del sistema di sorveglianza, la ricezione e la trasmissione delle informazioni fra i vari interessati e svolgere il ruolo di interfaccia tra la Commissione tripartita, l'Osservatorio del mercato del lavoro, i servizi dell'Amministrazione cantonale, le Associazioni imprenditoriali e sindacali, le

commissioni paritetiche, l'Associazione interprofessionale di controllo del settore della costruzione e altri attori.

Circa la richiesta del mozionante di specificare la prassi e i criteri di segnalazione dei casi trattati e sanzionati dall'autorità amministrativa al Ministero pubblico, la Commissione rileva che probabilmente non esiste la massima chiarezza tra chi vuole segnalare una determinata situazione. Si pensa sempre che una ditta estera che sta lavorando su un cantiere e che magari non è notificata rappresenta un caso di lavoro nero che deve essere immediatamente segnalato al Ministero pubblico. Non è così: per lavoro nero si intende soltanto il lavoro svolto in violazione di un obbligo di segnalare o di annuncio alle assicurazioni sociali, quindi chi lavora e non paga gli oneri sociali, chi lavora senza permesso o chi lavora senza aver pagato le imposte alla fonte. Questi sono casi di lavoro nero che devono essere trasmessi al Ministero pubblico.

Per contro, quando i lavoratori impiegati da una ditta estera sono comunitari, non si è assolutamente nell'ambito di un caso di lavoro nero e, di conseguenza, il Ministero pubblico non deve essere coinvolto. Sono casomai da segnalare – ma a questo ci pensano gli organi competenti – i lavoratori extracomunitari non in possesso di un permesso valido

5. CONCLUSIONI

Con riferimento a quanto esposto nel capitolo 4 del presente rapporto, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Parlamento:

- ad accogliere la mozione del 6 maggio 2013 di Marco Passalia per il gruppo PPD+GG "Maggior trasparenza sui prestatori di servizi esteri", incaricando il Consiglio di Stato di individuare e concretizzare le necessarie basi legali per creare un registro pubblico contenente i dati delle notifiche dei prestatori di servizio esteri e di chi beneficia di queste prestazioni.
- ad accogliere la mozione del 27 maggio 2013 di Marco Passalia "Aumentare i controlli e combattere gli abusi dall'estero nell'artigianato e nell'edilizia",
 - sia facendo riferimento alle argomentazioni esposte nel messaggio governativo,
 - sia nella misura in cui sarà concretizzato il controprogetto, attualmente in fase di elaborazione, all'iniziativa popolare legislativa generica di Giuseppe Sergi (primo proponente) Basta con il dumping salariale in Ticino (FU 82/2011, 10 ottobre 2011), controprogetto che prevede da una parte l'aumento e il miglioramento qualitativo dei controlli delle commissioni paritetiche tramite il sussidio del 50% dei costi legati all'assunzione di 10 nuovi ispettori (vincolato alla firma di un contratto di prestazione), dall'altra la concessione al Consiglio di Stato – su proposta della Commissione tripartita in materia di libera circolazione delle persone – della possibilità di assumere sino a un massimo di 23 nuovi funzionari per potenziare l'Ufficio dell'ispettorato del lavoro e l'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (1 ispettore ogni 5'000 salariati).
- ad accogliere la mozione del 17 giugno 2013 di Gianni Guidicelli "Maggior coordinamento o organo unico nell'ambito del controllo del lavoro distaccato"
 - sia facendo riferimento alle argomentazioni esposte nel messaggio governativo,

- sia nella misura in cui sarà concretizzato il controprogetto, attualmente in fase di elaborazione, all'iniziativa popolare legislativa generica di Giuseppe Sergi (primo proponente) Basta con il dumping salariale in Ticino (FU 82/2011, 10 ottobre 2011), nel punto in cui si prevede l'istituzione, presso l'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro, dell'Unità di coordinamento del mercato del lavoro, che dovrà assumere le funzioni di segretariato della Commissione tripartita in materia di libera circolazione delle persone, il coordinamento del sistema di sorveglianza, la ricezione e la trasmissione delle informazioni fra i vari interessati e svolgere il ruolo di interfaccia tra la Commissione tripartita, l'Osservatorio del mercato del lavoro, i servizi dell'Amministrazione cantonale, le Associazioni imprenditoriali e sindacali, le commissioni paritetiche, l'Associazione interprofessionale di controllo del settore della costruzione e altri attori

Per la Commissione gestione e finanze:

Michele Guerra, relatore

Bacchetta-Cattori - Bignasca A. - Brivio - Caimi -
Caverzasio - Chiesa - Dadò - Garobbio - Guidicelli -
Kandemir Bordoli - Lurati S. - Savoia (con riserva) -
Solcà - Vitta