

# Messaggio

numero	data	Dipartimento
<b>8066</b>	13 ottobre 2021	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

## **Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 12 aprile 2021 presentata da Raoul Ghisletta e cofirmatari "Agire contro la piaga dei falsi indipendenti"**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

prendiamo posizione sulle considerazioni contenute nella mozione in oggetto che fa riferimento all'attività indipendente e ai potenziali abusi nell'utilizzo di tale statuto. Nello specifico, la mozione chiede di approfondire, attraverso uno studio, il fenomeno dei "falsi indipendenti" per favorire una visione completa di tale fenomeno. Chiede inoltre al Consiglio di Stato di agire sul piano politico per mettere termine all'abuso dello statuto di falsi indipendenti da parte di alcune aziende, *intervenendo nei casi sospetti*.

### **1. PREMESSA**

È opportuno, prima di approfondire la tematica sollevata nella mozione, contestualizzare brevemente le caratteristiche del lavoro indipendente.

La distinzione tra attività lavorativa dipendente e indipendente è sostanziale, le stesse sono infatti caratterizzate da differenti tipologie di obbligo di annuncio e di autorizzazione in materia di assicurazioni sociali, di diritto fiscale e di diritto degli stranieri.

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.

La scelta di avviare un'attività indipendente è di norma una scelta consapevole, volta spesso alla concretizzazione di un determinato progetto aziendale (con risvolti spesso più ampi legati alla propria realizzazione personale) ed è ampiamente tutelata dall'ordinamento legislativo in vigore. Il principio della libertà economica, ancorato nella Costituzione federale, stabilisce che la stessa (art. 27 cpv. 2 Cost.) "include in particolare la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica privata e il suo libero esercizio".

Nel contempo, lo Stato è certamente tenuto a vigilare su ogni possibile situazione in cui la scelta dello statuto di indipendenza rappresenta una scelta opportunistica, imposta da un datore di lavoro nei confronti di uno o più lavoratori con i quali esiste in realtà un rapporto di subordinazione, allo scopo di ricavarne un vantaggio economico, eludendo determinati obblighi propri del rapporto di lavoro dipendente.

La nuova legge sul salario minimo cantonale, entrata in vigore il 1° gennaio 2021 e che espleterà i suoi effetti a partire dal mese di dicembre 2021, potrà svolgere, in determinate situazioni, la funzione di spartiacque, per meglio permettere di classificare una serie di situazioni, non chiaramente ed immediatamente identificabili quali attività dipendente o indipendente.

Con l'entrata in vigore di tale legge diventa infatti imperativo valutare il rapporto di subordinazione tipico del contratto di lavoro, soprattutto in quei settori dove tale distinzione non è immediatamente riconoscibile.

## **2. RICHIESTE SPECIFICHE DELLA MOZIONE**

### **2.1 Studio sul fenomeno dei falsi indipendenti**

Allo stato attuale (luglio 2021), non esistono studi accademici sul fenomeno dei falsi indipendenti in Ticino. Pur essendosi registrati casi di un ricorso improprio allo statuto di indipendente in passato, non vi sono evidenze che permettano di affermare che la stessa sia una pratica diffusa o in aumento. Nel contempo, come approfondiremo successivamente, si ritiene che 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.

Lo scrivente Consiglio di Stato ha comunque intenzione di avvalersi della collaborazione dell'Istituto di ricerche economiche (IRE) dell'Università della Svizzera italiana anche per ottenere maggiori informazioni e dati sui lavoratori che decidono di avviare un'attività indipendente. Infatti l'IRE è stato incaricato di effettuare, entro il 30 giugno 2024, uno studio sull'impatto dell'introduzione del salario minimo sul mercato del lavoro ticinese. Tale rapporto dovrà tenere conto, tra l'altro, degli effetti 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. Lo stesso rappresenterà un importante strumento, assieme ai controlli effettuati dall'Ufficio dell'ispettorato del lavoro, 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.

### **2.2 Richiesta al Consiglio di Stato di agire sul piano politico per mettere fine all'abuso dello statuto di indipendente, intervenendo nei casi sospetti**

Come già brevemente ricordato al punto 1, lo scrivente Consiglio di Stato ritiene che l'ordinamento legislativo federale vigente fornisca basi legali e strumenti sufficienti alle autorità competenti per identificare eventuali situazioni di abuso, imponendo se necessario la modifica dello statuto non corretto.

Il Codice delle obbligazioni (CO) stabilisce che il contratto individuale di lavoro è quel contratto in cui il lavoratore si obbliga a lavorare al servizio del datore di lavoro per un tempo determinato o indeterminato e il datore di lavoro a pagare un salario stabilito a tempo o a cottimo (art. 319 cpv. 1 CO). Il contratto di lavoro comprende soprattutto due elementi costitutivi, oltre all'accordo delle volontà, del criterio della prestazione personale e del criterio della durata: ovvero l'esistenza di un rapporto di subordinazione e il versamento del salario, che è considerato un'esigenza essenziale del contratto di lavoro.

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.

Il corretto inquadramento dello statuto di dipendente o indipendente è in ogni caso un compito che tocca almeno tre diversi rami del diritto federale, ognuno dei quali prevede delle prassi specifiche e una relativa giurisprudenza in tal senso, che permettono di norma di stabilire il corretto assoggettamento del lavoratore.

In ultima istanza sono in ogni modo i tribunali ad avere il compito di dirimere situazioni dubbie o contestate. Gli elementi salienti dei tre rami del diritto maggiormente toccati dal tema, sono sviluppati nei paragrafi seguenti, anche in relazione ai principi applicati a più riprese dal Tribunale federale.

### Diritto delle assicurazioni sociali

Alla luce del diritto delle assicurazioni sociali, affinché una persona sia considerata salariata, la stessa deve percepire una retribuzione nell'ambito di *un'attività lucrativa dipendente* (art. 5 cpv. 2 LAVS; TF 9C\_601/2017, consid. 4.1). In questo senso, l'attività lucrativa dipendente comporta l'esecuzione di un lavoro, per una certa durata, contro remunerazione. Secondo la giurisprudenza in ambito di assicurazioni sociali, il riconoscimento di un'attività dipendente si basa sull'esistenza, tra due parti, di un *rapporto economico (subordinazione economica)* (TF 9C\_601/2017, consid. 4.1; DTF 110 V72, consid. 4), che implica che colui che è al beneficio di una subordinazione economica dipenda da un datore di lavoro rispetto all'organizzazione del lavoro ed all'economia dell'impresa e non supporti il rischio economico dell'imprenditore (TF 9C\_601/2017, consid. 4.1). A differenza del diritto privato sul lavoro, che – per qualificare il rapporto di subordinazione – pone l'accento sull'insieme degli elementi gerarchici, organizzativi ed economici, il diritto delle assicurazioni sociali si prefigge come unico scopo quello di dimostrare l'esistenza di una *subordinazione economica*.

Per determinare l'esistenza della subordinazione economica sono utilizzati differenti criteri, che permettono di distinguere tra attività indipendente e dipendente. Si tratta di norma di un'attività indipendente se: a) l'assicurato effettua degli investimenti di una certa importanza (Pratique VSI 1/2001 pag. 55 consid. 6b pag. 60 con riferimenti; sentenza H 194/05 del 19 marzo 2007, consid. 5.2); b) l'assicurato utilizza dei locali propri ed assume il proprio personale (DTF 119 V 163) ed infine c) 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). A tale riguardo, non è la possibilità giuridica di accettare dei lavori di diversi mandanti che è determinante, ma la situazione effettiva di ogni singolo mandato (RCC 1982 pag. 208).

Ci si trova per contro di fronte ad un'attività dipendente se: a) l'assicurato fornisce un lavoro entro un termine prestabilito; b) è economicamente dipendente dal "datore di lavoro", ossia è condizionato dal suo datore di lavoro in merito all'organizzazione del lavoro, rispettivamente dal punto di vista economico dell'impresa e non sopporta un rischio imprenditoriale specifico (sentenza 9C\_538/2017 del 12 aprile 2018, consid. 4.2; sentenza 9C\_213/2016 del 17 ottobre 2016, consid. 3.2 con riferimenti); c) durante l'attività svolta è integrato nell'azienda di quest'ultimo ed è in sostanza impossibilitato ad esercitare un'altra attività lucrativa.

## Imposta federale diretta

Anche la Legge sull'imposta federale diretta (art. 17 segg. LIFD) e la Legge tributaria ticinese (art. 17 segg. LT) operano una distinzione tra il reddito conseguito nell'ambito di un'attività lucrativa dipendente e quello conseguito nell'ambito di un'attività lucrativa indipendente.

In ambito tributario, il *reddito dell'attività lucrativa dipendente* concerne tutte le retribuzioni accordate, a titolo principale o accessorio, nell'ambito di un rapporto di lavoro (di diritto privato o di diritto pubblico), di lunga o di breve durata. Anche in questo caso, come per le assicurazioni sociali, a essere determinante non è la natura giuridica precisa del contratto vincolante le parti interessate, ma l'assenza concreta d'indipendenza personale ed economica del lavoratore nell'effettuare i suoi compiti.

Secondo il TF esercita pertanto un'attività dipendente ai sensi del diritto fiscale colui che si impegna per una durata determinata o indeterminata a fornire delle prestazioni contro remunerazione sottoponendosi alle istruzioni del suo datore di lavoro (DTF 95 I 21, consid. 5b).

Sono invece considerati come ricavi dell'attività lucrativa indipendente (e pertanto imponibili), tutti i proventi derivanti dall'esercizio di un'impresa, commerciale, industriale, artigianale, agricola o forestale, da una libera professione e da ogni altra attività lucrativa indipendente (art. 18 cpv. 1 LIFD; art. 17 cpv. 1 LT).

## Legge contro il lavoro nero

Lo statuto di lavoratore assume un'elevata importanza anche in ambito di Legge federale contro il lavoro nero (LLN). 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.

Proprio in relazione all'azienda statunitense citata anche dai mozionanti, due tribunali cantonali sono recentemente stati chiamati a decidere sul tema dello statuto di un lavoratore. È stato il caso del Canton Vaud, dove la giustizia civile ha riconosciuto lo statuto di salariato ad un conducente, confermando l'esistenza di un rapporto di subordinazione tra il soggetto e la nota azienda. La Corte d'appello cantonale di Losanna ha infatti sottolineato che il veicolo utilizzato dal soggetto doveva dapprima essere approvato dall'azienda e che quest'ultima stabiliva pure 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).

Inoltre, la Camera amministrativa della Corte di giustizia ginevrina, nel corso del 2020, ha qualificato in due occasioni il rapporto di lavoro tra la piattaforma della nota azienda da una parte, e gli autisti dall'altra, come lavoro dipendente ([ATA/535/2020](#) del 29.05.2020; [ATA/1151/2020](#), del 17.11.2020). Partendo dalla definizione del contratto di lavoro degli artt. 319 segg. CO, i giudici ginevrini hanno riconosciuto la qualità di lavoratori dipendenti dei conducenti, i quali: 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. Entrambe le sentenze sono attualmente pendenti al Tribunale federale.

### **3. CONCLUSIONE**

Sulla base degli elementi illustrati in precedenza si ritiene pertanto che l'ordinamento vigente fornisca già oggi gli strumenti necessari per poter valutare e classificare correttamente tra statuto di indipendente e di lavoratore dipendente tutte le differenti casistiche e tipologie di situazioni, anche in situazioni apparentemente non chiare.

La mozione è da considerarsi evasa sia per il punto 1 che per il punto 2.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

## MOZIONE

### Agire contro la piaga dei falsi indipendenti in Ticino!

del 12 aprile 2021

Con la presente mozione chiediamo al Consiglio di Stato:

1. di far effettuare uno studio sulla piaga dei falsi indipendenti attivi in Ticino per disporre di una visione completa del fenomeno;
2. di agire sul piano politico per mettere termine da parte delle ditte all'abuso dello statuto di (falso) indipendente, intervenendo nei casi sospetti.

In Ticino sono attive ditte di consegna tramite autisti come Divoora.ch, Fasivery.ch, Smood.ch, che potrebbero funzionare come Uber, la quale applica ai propri lavoratori lo statuto di (falso) indipendente: uno stratagemma giudicato illegale da due sentenze nel Canton Ginevra e nel Canton Vaud.

Nella risposta del 3 febbraio 2021 all'interrogazione n. 112.20 BIS il Consiglio di Stato si limita ad affermare che spetta alle 80 casse AVS attive in Ticino controllare se vi sono abusi in materia. Questa risposta non è soddisfacente.

In primo luogo perché il Consiglio di Stato del Canton Ginevra, su richiesta del 2018 del sindacato UNIA, si è attivato sul problema in modo diretto, per tutelare i propri cittadini dalle derive della *gig economy* (economia dei lavori temporanei), che ha il malvezzo di scaricare il rischio aziendale sul lavoratore, danneggiando tutta la società. Il Governo del Canton Ginevra nel 2019 è intervenuto nei casi degli autisti di Uber e dei taxisti di Lymo. Questo dimostra che, se c'è la volontà politica, un Cantone può avere un ruolo in questo ambito.

In secondo luogo in Ticino lo statuto di falso indipendente costituisce anche una scappatoia per non applicare la Legge cantonale sul salario minimo in vigore dal 1° gennaio 2021, legge che ovviamente si applica solamente ai rapporti di lavoro dipendenti e non ai (falsi) indipendenti. Perché allora il Consiglio di Stato del Canton Ticino non dovrebbe agire in maniera proattiva contro una simile scappatoia, che si fa beffe di una legge cantonale molto importante?

Raoul Ghisletta

Bang - Biscossa - Garbani Nerini - Lepori C.