

Numero
2928

aa

0

Bellinzona
8 giugno 2022

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Fabrizio Sirica
Deputato al Gran Consiglio

Interrogazione n. 41.22 dell'8 marzo 2022 **La vertenza Divoora apre il vaso di pandora** **L'"economia dei lavoretti" che attacca i diritti sociali**

Signor deputato,

l'interrogazione in oggetto solleva varie problematiche legate alla gig economy (economia dei lavoretti, fenomeno anche conosciuto come crowdwork; lavoro su piattaforma). L'interrogante prendendo spunto dalla recente vertenza che ha opposto un'azienda attiva nell'ambito del servizio per la consegna di pasti a domicilio ai sindacati UNIA e OCST - che hanno inoltrato un'istanza di convocazione dell'Ufficio cantonale di conciliazione (UCC) - pone diversi quesiti legati in particolare allo statuto del lavoratore (indipendente o dipendente), alla remunerazione del lavoro, al riconoscimento del tempo di attesa come tempo di lavoro, ecc. dei cosiddetti *driver*.

Prima di entrare nel merito delle domande poste, va premesso che il tema della flessibilizzazione del lavoro, derivante appunto da questa nuova modalità di lavoro, è attualmente oggetto di attenzione particolare sia a livello politico, sia in ambito giuridico, in Svizzera così come nel resto dell'Europa.

Generalmente, il lavoro su piattaforma in Svizzera (ma anche nell'Unione Europea) rimane - per ora - un fenomeno complessivamente limitato, come confermato dalla "Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera" (RIFOS) eseguita dall'Ufficio federale di statistica (UST) nel 2019.

Dal punto di vista giuridico, il profilo dei lavoratori delle piattaforme, il loro status e le loro condizioni di lavoro, sono caratterizzati da situazioni molto eterogenee.

Di fatto, la digitalizzazione sta portando alla creazione di lavori atipici, che mettono in discussione la qualificazione del rapporto di lavoro, che è un prerequisito per l'applicazione del diritto del lavoro e delle assicurazioni sociali. Il Consiglio federale sta esaminando lo sviluppo delle forme atipiche di lavoro in diversi rapporti riguardanti la digitalizzazione. Citiamo in proposito il [Rapporto del Consiglio federale inerente al postulato 19.3748, Cramer del 20 giugno 2019](#) e il [Rapporto del Consiglio federale del](#)

[27 ottobre 2021 concernente la “Numérisation – Examen d’une flexibilisation dans le droit des assurances sociales \(« Flexi-Test »\)”](#).

Trattandosi quindi di una tematica di rilevanza nazionale e non cantonale, riteniamo opportuno attendere l’esito degli approfondimenti in corso da parte della Confederazione, gli sviluppi della giurisprudenza federale e della dottrina prima di prendere posizione in merito alle ripercussioni del lavoro su piattaforma sul mercato del lavoro e, in particolare, sul sistema di sicurezza sociale.

Fatte queste premesse, rispondiamo come segue alle domande poste:

1. Intende prendere posizione contro l'iper-preariato e denunciare un sistema di pagamento al minuto e del non pagamento del tempo in cui il lavoratore deve essere a disposizione?

Sostanzialmente il lavoro su piattaforma, quando il lavoratore è classificato come lavoratore dipendente, è assimilabile al lavoro su chiamata, il quale è disciplinato dal diritto privato, ossia dal Codice delle obbligazioni (CO).

Quest’ultimo permette il lavoro su chiamata e garantisce il suo compenso, ma pone dei limiti a questa forma di lavoro. Nel [“Rapporto del Consiglio federale in risposta al postulato 19.3748, Cramer del 20 giugno 2019”](#), l’esecutivo federale osserva che *“Ces limites s’additionnent et se complètent si bien que la protection globale peut être considérée comme satisfaisante, car elle n’interdit pas de facto cette forme de travail flexible tout en corrigeant le déséquilibre en défaveur du travailleur.*

Certes, le régime juridique actuel qui assure la protection des personnes employées sur appel est relativement complexe et sa mise en oeuvre est exigeante pour l’ensemble des acteurs. Cependant, ce système fonctionne dans l’ensemble de manière satisfaisante et le rapport montre qu’il n’existe pour l’heure aucune nécessité impérieuse de modifier le CO ou la LACI en ce qui concerne le seul travail sur appel.”

Da quanto precede, emerge dunque che anche queste nuove forme di lavoro dispongono di una copertura garantita dal diritto federale (soggetta ad analisi come precedentemente riportato). Si rimanda poi alle successive risposte per quanto concerne le attività di controllo legate al rispetto del salario minimo sociale.

2. È consapevole delle problematiche legate alla gig economy? Quale valutazione fa e quali scenari intravede?

Come detto nella premessa, il mondo del lavoro è interessato da importanti mutamenti che sono attualmente oggetto di approfondimenti in vari ambiti (politico e giuridico) a livello federale.

Ad ogni buon conto, va anche detto che il lavoro su piattaforma, non comporta unicamente dei rischi, ma – secondo il Consiglio federale - anche delle opportunità. Come evidenziato nel [rapporto citato del CF riguardante la digitalizzazione](#) *“Le développement du travail de plateforme, grâce aux conditions de travail flexibles et aux technologies utilisées, pourrait offrir de nouvelles opportunités d’emploi pour différentes catégories de personnes en proie à des difficultés sur le marché du travail.*

D'une manière générale, le développement du travail de plateforme offrirait à l'ensemble des chercheurs d'emploi des possibilités supplémentaires et flexibles de réinsertion sur le marché du travail.

De manière plus spécifique, les personnes ayant des problèmes de santé limitant leur rendement ou leur mobilité pourraient trouver dans les formes flexibles du travail de plateforme les moyens de se maintenir ou de s'insérer avec plus de facilité dans la vie active, notamment si elles disposent d'une formation relativement élevée.

Enfin, le travail de plateforme, selon les tâches exigées, pourrait aussi convenir à un certain nombre de personnes aux capacités sociales et professionnelles limitées, qui auraient peu de débouchés dans des entreprises organisées de manière traditionnelle. (...) Sans forcément venir se substituer à une ancienne activité, le travail de plateforme pourrait contribuer à compléter les revenus d'un ménage. Des étudiants, de jeunes parents, des parents qui élèvent seuls leurs enfants pourraient y trouver la flexibilité souhaitée qu'ils ne trouvent pas dans les formes traditionnelles d'emploi. Cela permettrait non seulement d'augmenter immédiatement le revenu disponible, mais aussi de renforcer la sécurité sociale des personnes concernées."

In sintesi, non disponendo attualmente di dati sufficienti sul lavoro su piattaforma, essendo quest'ultimo ancora poco diffuso, sia in Ticino, sia nel resto della Svizzera, non è possibile esprimere una valutazione riguardo ai possibili scenari futuri. Occorre, come detto, attendere le conclusioni dei vari approfondimenti in corso.

3. Per tramite dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro quali controlli sta effettuando? Come si pone di fronte al tempo in cui, per poter effettuare la prestazione per cui è pagato, il lavoratore è a disposizione del datore di lavoro? Viene considerato tempo di lavoro e quindi da retribuire?

Come già indicato in risposta ad altri atti parlamentari, occorre tenere conto dell'esigenze di riservatezza a tutela di legittimi interessi privati e delle prescrizioni in materia di segreto d'ufficio disciplinate dalla Legge sulla protezione dei dati personali. Pertanto lo scrivente Consiglio non può esprimersi su casi concreti.

Fatta questa doverosa premessa, possiamo puntualizzare in modo generale che l'art. 13 dell'Ordinanza 1 concernente la legge sul lavoro (OLL1), indica in modo chiaro la definizione di durata del lavoro. In particolare, *è considerato durata del lavoro, ai sensi della legge, il tempo durante il quale il lavoratore si tiene a disposizione del datore di lavoro: il tempo per recarsi al lavoro e per ritornare da esso non è considerato come durata del lavoro. Sono fatte salve le disposizioni sull'occupazione delle donne incinte e delle madri allattanti, nonché l'articolo 15 capoverso 2 (cpv. 1).*

Al riguardo, il commentario dell'articolo precitato, redatto dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), specifica che *è considerato durata del lavoro il tempo durante il quale il lavoratore deve tenersi a disposizione del datore di lavoro indipendentemente dal luogo in cui si trova. È dunque irrilevante che egli si tenga a disposizione nell'azienda, in treno o in un altro luogo. A questo proposito si rinvia anche alla disposizione dell'articolo 18 capoverso 5 OLL 1, in cui questo principio è precisato.*

Come detto in premessa, il tema della flessibilizzazione del lavoro, derivante appunto da questa nuova modalità di lavoro su piattaforma, è attualmente oggetto di attenzione particolare sia a livello politico, sia in ambito giuridico, in Svizzera così come nel resto

dell'Europa. Infatti, a differenza delle modalità di lavoro tradizionali, il confine che determina quando il dipendente è a disposizione del datore di lavoro o può disporre liberamente del proprio tempo, è meno delineato.

La corretta definizione della durata del lavoro è imprescindibile per un efficace verifica del rispetto della Legge sul salario minimo (LSM). In effetti *la stessa persegue lo scopo di introdurre un salario minimo con l'obiettivo di assicurare un tenore di vita dignitoso* (art. 1 LSM). Di principio quindi ogni ora lavorata deve essere retribuita, quantomeno, al salario minimo obbligatorio, differenziato per settore economico.

La competenza per la verifica del rispetto dei disposti della LSM è stata attribuita all'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL) che è anche organo di esecuzione anche della Legge federale sul lavoro (LL), così da assicurare l'efficacia dei controlli.

4. Ha intenzione di creare una tavola rotonda con gli attori del territorio per confrontarsi sulla problematica?

Per gli stessi motivi già indicati nelle risposte precedenti – sostanzialmente l'esigua diffusione del fenomeno e la rilevanza nazionale del tema – lo scrivente Consiglio non intende per ora procedere alla costituzione di una tavola rotonda specifica sul tema del lavoro su piattaforma. Si segnala tuttavia che il tema generale di questa e di nuove forme di lavoro sono comunque oggetto di attenzione anche nell'ambito del Gruppo strategico per il rilancio del Paese, avviato dal Governo su iniziativa del DFE.

5. Ha intenzione di far elaborare uno studio che consenta di analizzare la portata del fenomeno (tendenzialmente invisibile) nell'economia ticinese?

A questo proposito facciamo nuovamente riferimento al [Rapporto del Consiglio federale del 27 ottobre 2021 "Numérisation – Examen d'une flexibilisation dans le droit des assurances sociales \(« Flexi-Test »\)](#) dal quale emerge come la Svizzera non fa eccezione per quanto riguarda la necessità di migliorare i dati inerenti al lavoro su piattaforma. Il Consiglio federale ha dato un mandato all'Ufficio federale di statistica (UST), in collaborazione con altri uffici competenti, per migliorare la situazione. Un modulo dedicato ai lavoratori delle piattaforme digitali è stato incluso per la prima volta nel 2019 nella "Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)". I dati raccolti confermano che questi tipi di lavoro sono difficili da identificare e che si tratta di una forma di lavoro poco diffusa (v. <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/12787864/master>).

Soltanto l'1,6% della popolazione tra i 15 e gli 89 anni ha indicato di aver svolto un "lavoro di piattaforma su Internet" o di aver affittato (come proprietario) una stanza, un appartamento o una casa su Internet o di aver venduto beni su Internet. Da notare, tra l'altro, che nel sondaggio sono comprese anche le persone che hanno acquistato, venduto o affittato beni mobili o immobili. L'insieme di queste persone è pertanto molto più ampio di quello dei lavoratori su piattaforma in "senso stretto", ossia secondo l'accezione a cui fa riferimento la presente interrogazione. Per quanto riguarda la diffusione, nel citato rapporto, si afferma che *"Nel 2019, lo 0,4% della popolazione ha dichiarato di aver lavorato tramite piattaforme digitali nei 12 mesi precedenti l'indagine. La persona che fornisce il servizio si serve di una piattaforma Internet per collegarsi con i clienti, e in linea di principio anche per ottenere il pagamento. Considerando la situazione in funzione dei campi d'attività, si riscontra che lo 0,1% della popolazione ha fornito servizi di taxi e lo 0,3% altri servizi (programmazione, consegna di cibo, lavori di*

pulizia ecc.). Un po' più spesso (0,6%) la popolazione ha dato in affitto un alloggio tramite piattaforme Internet. Lo 0,8% della popolazione ha venduto attraverso tali canali merci raccolte, acquistate o prodotte espressamente a questo scopo."

Da un punto di vista conoscitivo l'UST rinnova l'analisi – nel modulo europeo che consente un'analisi comparativa con i Paesi membri dell'UE – di questa tematica nel corso dell'anno 2022. Sarà quindi possibile avere un aggiornamento nel corso del 2023. Considerando inoltre la dimensione limitata del fenomeno un'analisi circoscritta a livello cantonale risulterebbe sproporzionata.

6. Ha intenzione di elaborare una carta dei diritti fondamentali dei lavoratori digitali?

Ribadiamo che i rapporti di lavoro tra le piattaforme e i loro dipendenti sono regolamentati dal diritto privato emanato dalla Confederazione, segnatamente dal CO. Trattandosi tuttavia di nuove forme di lavoro, dalle caratteristiche atipiche - come detto nelle precedenti risposte - non vi è attualmente certezza giuridica in merito allo statuto e alle condizioni lavorative e salariali di questi lavoratori, anche la giurisprudenza è in divenire, così come la dottrina. Ne discende che appare prematuro allo stadio attuale, implementare una carta dei lavoratori cantonale che, del resto, non potrebbe prevedere delle disposizioni di natura vincolante.

A proposito delle condizioni lavorative e salariali dei dipendenti di piattaforme, va segnalata la recente sottoscrizione di un Contratto collettivo di lavoro (CCL) in questo settore. Il sindacato firmatario ha peraltro dichiarato di voler rappresentare tutti i lavoratori del settore delle consegne e della distribuzione nelle trattative in corso per un CCL per l'intero ramo. Qualora venisse sottoscritto questo nuovo CCL e vi fossero, a livello nazionale, i numeri per il conferimento del carattere di obbligatorietà generale, tutte le aziende e i dipendenti del settore saranno tenuti a rispettare le condizioni lavorative e salariali di quest'ultimo.

7. Può quantificare l'impatto sui costi cantonali supplementari del sistema di sicurezza sociale causati da questo fenomeno, in particolare sulle spese legate alle Prestazioni complementari, sussidi cassa malati, assegni integrativi familiari, sulle spese delle prestazioni assistenziali di sostegno sociale? Ha intenzione di far includere questi aspetti nello studio prospettato alla domanda 4.?

Questo genere di lavori basati su contratti di natura precaria possono avere un impatto anche sulla sicurezza sociale, soprattutto nella sua funzione principale di garantire un reddito di complemento del fabbisogno vitale (prestazioni complementari AVS/AI, assegni familiari integrativi e di prima infanzia, prestazioni assistenziali) o di determinate spese (borse di studio, riduzione dei premi di cassa malati). Il ricorso alle citate prestazioni sociali, erogate di principio sulla base del reddito disponibile dell'economia domestica (e non del singolo individuo), può tuttavia essere attenuato qualora questi lavori vengano esercitati come attività accessoria, temporanea o con lo scopo di rimanere attivi sul mercato del lavoro in un momento di difficoltà professionale. Allo stato attuale, non disponendo di una panoramica precisa della portata del fenomeno descritto, risulta

RG n. 2928 del 8 giugno 2022

estremamente difficile valutare i costi che esso comporterebbe sul sistema di sicurezza sociale cantonale.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 3 ore.

Voglia gradire, signor deputato, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente



Claudio Zali

Il Cancelliere



Arnaldo Coduri

Copia a:

- Divisione dell'economia (dfe-de@ti.ch)
- Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (dfe-usml.segretariato@ti.ch)
- Ufficio dell'ispettorato del lavoro (dfe-uil@ti.ch)
- Istituto delle assicurazioni sociali (ias@ias.ti.ch)