

Consiglio di Stato
6501 Bellinzona

Bellinzona, 20 giugno 2013

COMUNICATO STAMPA

Introduzione clausole di salvaguardia a tutela dell'artigianato e dell'economia ticinesi

Vi trasmettiamo in allegato la risposta del Governo all'Unione Associazioni dell'edilizia concernente l'oggetto citato a margine.

"Egregi signori,

abbiamo attentamente valutato la vostra richiesta di introduzione di clausole di salvaguardia a tutela dell'artigianato e dell'economia ticinesi del 14 maggio scorso. Prima di prendere posizione sui singoli interventi richiesti, riteniamo opportuno formulare alcune considerazioni di carattere generale in merito all'impostazione e al tenore del vostro scritto.

Pur essendo consapevoli della difficile situazione venutasi a creare e delle difficoltà cui deve far fronte il settore dell'artigianato ticinese, non possiamo rimanere indifferenti di fronte al vostro atteggiamento. In effetti, siamo convinti che la minaccia di voler intraprendere "misure forti" quali il blocco delle assunzioni di apprendisti per l'anno 2013-2014 nei settori da voi rappresentati, nonché il deposito degli importi relativi ad imposte cantonali e/o federali su un conto vincolato e il mancato inoltro di offerte per l'esecuzione di commesse pubbliche da parte delle ditte affiliate alle associazioni rappresentate dell'UAE, siano misure autolesioniste e controproducenti per il settore economico da voi rappresentato in primis, e per l'intera società. Non formare apprendisti significa colpire ragazzi e famiglie ticinesi e, a breve termine, anche il vostro settore economico che non avrà più manodopera sufficiente. Non partecipare ai concorsi riguardanti le commesse pubbliche significa spianare la strada ai concorrenti provenienti da oltre San Gottardo o da oltre frontiera e non versare le imposte può comportare l'accumulo di interessi di ritardo, certamente penalizzante per le vostre ditte.

Lo scrivente Consiglio non intende nemmeno fare una "guerra dei dati" riguardanti le ditte estere attive sul nostro territorio, tuttavia - per dovere di serietà - non può esimersi dal puntualizzare che nel 2012 il totale delle persone notificate in Ticino, tutti i settori compresi e tutti i lavoratori compresi (assunzioni temporanee, indipendenti e

distaccati), è stato di 21'313 unità, di cui 9'332 nel settore dell'edilizia e dell'edilizia accessoria. Il totale di indipendenti e distaccati, in questi ultimi settori, ammonta a 8'157 i restanti 1'175 sono lavoratori comunitari assunti temporaneamente (meno di 3 mesi) da datori di lavoro ticinesi tramite la procedura di notifica. Per il settore edile l'equivalente in posti di lavoro a tempo pieno è di 541 lavoratori distaccati, di 265 indipendenti e 251 assunzioni d'impiego, per un totale complessivo di 1'057. La somma di indipendenti e distaccati (806) equivale al 4.7% del totale dei lavoratori dei settori dell'edilizia e dell'edilizia accessoria che è di 17'254.

I dati dell'Ufficio federale della migrazione per il primo trimestre 2013 indicano un totale di 3'522 persone notificate nel settore edile, con un incremento sullo stesso periodo 2012 del 13.3%: in dettaglio 377 assunzioni d'impiego (+10.9%), 1'156 indipendenti (+21.7%) e 1'989 distaccati (+9.3%).

I forti incrementi percentuali sono certamente da considerare con attenzione e a tal proposito è da segnalare l'importante attività di controllo messa in atto dalle autorità preposte, ovvero il Cantone tramite l'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML), quale autorità di coordinamento, l'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL), l'Associazione interprofessionale di controllo (AIC) 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.

In merito alle ditte estere attive nei settori dell'edilizia e dell'edilizia accessoria osserviamo che nel 2012 l'AIC ha controllato 1'680 lavoratori distaccati (ovvero il 31% delle 5'428 persone notificate nel 2012 quali lavoratori distaccati) e 1'245 lavoratori indipendenti (pari al 45.6% delle 2'729 persone notificate nel 2012 quali lavoratori indipendenti).

Nel contesto dell'attività di controllo segnaliamo inoltre il rafforzamento delle misure accompagnatorie alla libera circolazione delle persone approvato lo scorso anno dal Parlamento federale ed entrato in vigore, parzialmente il 1. gennaio 2013 e il 1. maggio 2013. In particolare, il 1. gennaio 2013 sono entrate in vigore le nuove disposizioni intese a combattere la pseudo-indipendenza dei prestatori di servizi esteri. Oltre all'obbligo di presentare i documenti comprovanti lo statuto di indipendente, sono state previste nuove misure in caso di infrazione a quest'obbligo o in caso di incapacità di fornire la prova dell'attività indipendente, ossia l'interruzione dei lavori o l'allontanamento della persona interessata dal posto di lavoro.

A partire dal 1. maggio 2013 le ditte che notificano un loro dipendente per una prestazione su suolo svizzero devono obbligatoriamente indicare il salario che sarà elargito al lavoratore. Questo fornisce un elemento aggiuntivo all'autorità nella pianificazione dei controlli, permettendo verifiche più mirate e, di conseguenza, un aumento dell'efficacia nel perseguire i casi di abuso salariale. Ovviamente continueranno ad essere controllate anche le ditte che dichiarano un salario in regola con le disposizioni minime previste dai CCL di obbligatorietà generale e dai CNL con salari minimi vincolanti.

Il 15 luglio 2013, infine, entreranno in vigore le nuove disposizioni concernenti il rafforzamento della responsabilità solidale sancito dalla Legge federale concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro (LDist). Questo rafforzamento della responsabilità solidale

vale per l'edilizia, l'ingegneria civile e i rami accessori dell'edilizia. Se nella catena degli appalti un subappaltatore non rispetta le condizioni salariali e lavorative minime in vigore in Svizzera, l'appaltatore primario può essere perseguito civilmente affinché versi retroattivamente i salari. L'appaltatore primario risponde sussidiariamente per il suo subappaltatore.

Contestualmente al rafforzamento delle misure accompagnatorie a livello federale, il Dipartimento delle finanze e dell'economia ha deciso un inasprimento delle sanzioni per le violazioni alla LDist, con particolare riferimento alle condizioni lavorative e salariali minime e agli obblighi di notifica (si rimanda al comunicato stampa pubblicato il 10 giugno scorso e consultabile sul sito internet dell'Amministrazione cantonale).

Fatta questa premessa, in relazione alla vostra richiesta di introduzione di clausole di salvaguardia a tutela dell'artigianato e dell'economia ticinesi, osserviamo quanto segue.

- 1. Immediato oscuramento del sito internet utilizzato per notificare on-line la presenza di manodopera estera distaccata e indipendente e contemporanea apertura di uno sportello fisico per i richiedenti con l'obbligo di presentare personalmente le notifiche.**

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra Svizzera e Unione europea (ALC) prevede una liberalizzazione delle prestazioni transfrontaliere di servizio fino a un massimo di 90 giorni per anno civile. La Svizzera è tenuta a rispettare le direttive dell'ALC.

Esiste un diritto a fornire delle prestazioni di servizio (articolo 5 § 1 ALC) e questo diritto non può essere limitato (art. 17, allegato I ALC). L'obbligo di notifica per una prestazione transfrontaliera di servizio fino ad un massimo di 90 giorni per anno civile è di natura dichiarativa. Il prestatore di servizi è tenuto a segnalare la prestazione prevista e la mancata notifica è punita dalla legge con sanzioni, come detto nell'introduzione, che il Cantone ha inasprito.

La procedura di notifica, in virtù delle direttive dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) e della SECO, deve essere effettuata in linea (via internet) sul sito dell'UFM (www.bfm.admin.ch) ed è gratuita. Se per motivi particolari non può essere effettuata via internet, la notifica può avvenire per posta o per fax. Non è invece possibile effettuare la notifica per posta elettronica (e-mail). Le stesse direttive raccomandano questa procedura unicamente in casi eccezionali, ad esempio se il datore di lavoro non ha accesso a internet. La notifica in rete rappresenta quindi la procedura ordinaria anche in caso di una prestazione di servizi unica o di un unico impiego da parte di un datore di lavoro.

La notifica allo sportello non è dunque esclusa in modo tassativo dalle direttive federali, per cui si potrebbe anche prendere in considerazione l'abolizione della procedura di notifica on-line. V'è tuttavia da valutare attentamente se l'introduzione dell'obbligo di espletare la formalità della notifica allo sportello non finisca per avere un effetto controproducente, spingendo gran parte dei prestatori di servizio a non notificarsi del tutto, beneficiando questi ultimi, già in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, del diritto di effettuare una prestazione fino a 90 giorni sul territorio di una delle parti contraenti. La mancata notifica comporterebbe, di fatto, l'impossibilità di effettuare i controlli, perché l'autorità non verrebbe più a conoscenza

della presenza della ditta estera sul nostro territorio. V'è pertanto da chiedersi se, per evitare distorsioni del mercato del lavoro, non sia più opportuna ed efficace la via dell'intensificazione dei controlli, del rafforzamento delle misure di accompagnamento e dell'inasprimento delle multe, anziché quella dell'abolizione della notifica on-line, notifica che - lo ribadiamo - corrisponde a una semplice segnalazione di presenza e non a una richiesta intesa a ottenere un'autorizzazione a effettuare una prestazione.

2. Potenziamento immediato degli organi di controllo (AIC, USML, Ispettorato lavoro, ULSA).

Il potenziamento è parzialmente già avvenuto mediante l'assunzione di 2.5 unità supplementari presso l'UIL (2 unità) e l'USML (0.5 unità). L'AIC ha inoltre deciso di assumere 3 unità supplementari (2 nuovi ispettori e 1 unità supplementare di personale amministrativo) per garantire un aumento dei controlli dei prestatori transfrontalieri di servizio nei settori dell'edilizia e dell'edilizia accessoria. L'AIC beneficerà pertanto da parte del Cantone di un finanziamento supplementare, da quantificare precisamente e per il quale è già stato raddoppiato l'importo del Preventivo 2014 (da 130'000 a 260'000 franchi). Per quanto concerne l'ULSA si richiama quanto già espresso nel rapporto del 23 marzo 2009 concernente le risultanze sull'inchiesta amministrativa inerente gli impianti di risalita e complemento al rapporto "Analisi delle non conformità, Compiti & Risorse" dell'11 dicembre 2008. In tale ambito è stato richiesto il potenziamento dell'Ufficio dei lavori sussidiati e degli appalti con un'unità in più di personale (potenziamento avvenuto) e con il consolidamento, attualmente in via di definizione, di un'altra un'unità presente in organico nella forma soprannumeraria.

3. Applicazione di una cauzione generalizzata a livello cantonale per tutte le ditte operanti nell'artigianato edile per i settori non ancora coperti da una cauzione specifica settoriale.

Quanto proposto dall'UAE in questo ambito non è realizzabile, considerato che il deposito di una cauzione a garanzia del pagamento delle pene convenzionali, dei costi di controllo e del pagamento del contributo al Fondo paritetico deve necessariamente essere regolamentato in un CCL. La questione è dunque in primo luogo di natura contrattuale e quindi di competenza delle parti sociali e, quindi, anche vostra. Se il contratto collettivo ha obbligatorietà generale, il Consiglio di Stato, rispettivamente il Consiglio federale, può poi estendere tale effetto anche alla norma sulla cauzione. Il Governo non può invece, evidentemente, proporre o adottare di propria iniziativa modifiche legislative per imporre l'applicazione generalizzata di simili cauzioni a garanzia del pagamento di contributi o sanzioni pecuniarie stabiliti dai CCL.

4. Concretizzazione in tempi brevi dell'"Albo delle imprese nel settore artigianale" per un maggiore e più puntuale controllo delle ditte presenti sul nostro territorio.

Nella misura in cui è fondata su motivazioni economiche, l'istituzione di un albo professionale costituisce un'inammissibile restrizione del libero accesso al mercato che può essere accertata e sanzionata in ogni momento da parte di qualsiasi autorità

amministrativa o giudiziaria (art. 3 della Legge federale sul mercato interno). Considerati anche i recenti interessamenti della Commissione federale della concorrenza, a tutt'oggi risulta quindi estremamente difficile, se non impossibile, mettere in atto un simile strumento che possa resistere alla contestazione di un concorrente o di un beneficiario di prestazioni. Nell'ambito dell'esame di due distinti atti parlamentari (uno riguardante gli operatori specialisti della costruzione quali casseroi, ferraioli e posatori di murature in cotto e l'altro le imprese attive nel settore artigianale) il Consiglio di Stato sta comunque valutando le effettive possibilità di attuare degli interventi in tal senso. I relativi messaggi governativi approderanno in Gran Consiglio al più tardi nel corso del prossimo autunno.

5. Controllo più rigoroso del rispetto di ordinanze e disposizioni in ambito di sicurezza sul lavoro (in azienda e in cantiere) e di protezione dell'ambiente (separazione e smaltimento dei rifiuti), mediante presentazione della necessaria documentazione per tutte le imprese e i lavoratori attivi nel nostro Cantone.

Al riguardo degli aspetti legati alla sicurezza sul lavoro, in azienda o sul cantiere, occorre precisare che la Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF) definisce che la SUVA e il Cantone, per il tramite dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL), competente per l'esecuzione della Legge federale sul lavoro, sono gli organi di esecuzione incaricati dell'applicazione delle disposizioni sulla prevenzione degli infortuni professionali e delle malattie professionali. La SUVA esegue le verifiche nelle aziende che presentano rischi particolari giusta l'art. 49 dell'Ordinanza sulla prevenzione degli infortuni, tra cui le aziende nei settori dell'edilizia e dell'edilizia accessoria, mentre l'UIL per tutte le altre aziende.

Ciò premesso, la procedura attuata nel nostro Cantone prevede che la SUVA esegue le stesse verifiche per tutte le aziende (sia quelle con sede in Svizzera sia quelle con sede all'estero), mentre per quanto riguarda le infrazioni riscontrate (sanzioni amministrative) si applica una procedura differente tra le aziende con sede in Svizzera e quelle con sede all'estero. Per quanto riguarda le aziende con sede in Svizzera, la SUVA applica la procedura prevista dalla LAINF e relative Ordinanze mentre per le aziende con sede all'estero invia i rapporti all'UIL, che oltre all'applicazione della LAINF è organo d'esecuzione della LDist. A seguito dei rapporti SUVA, l'UIL applica le sanzioni previste dalla LDist (art. 2 cpv. 1 lett. d - sicurezza e protezione della salute sul posto di lavoro) a dipendenza della gravità delle infrazioni.

Lo scrivente Consiglio segnala che nel 2012, a seguito di ispezioni eseguite dai competenti organi d'esecuzione (SUVA e UIL), per le infrazioni alle disposizioni sulla prevenzione degli infortuni sanzionabili in base alla LDist, sono state emesse dall'UIL 14 sanzioni di cui 3 divieti di offrire servizi sul territorio nazionale per un periodo da 1.5 a 2.5 anni.

I dati relativi ai primi quattro mesi del 2013 indicano un totale di 7 sanzioni, con un incremento sullo stesso periodo del 2012 del 75%, di cui 4 divieti di offrire servizi sul territorio nazionale per un periodo di 1 anno, con un incremento sullo stesso periodo del 2012 del 100%.

Con il potenziamento del personale ispettivo descritto al punto 2 e tenuto conto di quello già attualmente impiegato, (2.5 ispettori presso l'UIL / 5 ispettori presso l'AIC /

2 ispettori presso la SUVA) si potrà aumentare il numero di controlli e confermare il rigore necessario nel far rispettare le disposizioni sulla prevenzione degli infortuni.

Per quanto attiene invece ai controlli in materia di protezione dell'ambiente rileviamo anzitutto che gli stessi sono e devono essere attuati indipendentemente da chi svolge il lavoro. In particolare, nell'ambito dello smaltimento dei rifiuti già da alcuni anni è richiesto sistematicamente, per ogni cantiere, l'allestimento di un concetto di smaltimento che va sottoscritto dalla Direzione lavori (DL) e inoltrato ai servizi cantonali tramite la domanda di costruzione. La responsabilità sul rispetto di questo concetto e dunque sul corretto smaltimento dei rifiuti ricade principalmente sulla DL. Ai Municipi spetta un compito di vigilanza generale (polizia edilizia) mentre i servizi cantonali intervengono soltanto per i grossi cantieri e/o su segnalazione delle autorità comunali o dei privati. Un maggiore coinvolgimento cantonale in questo ambito richiederebbe, oltre che un improponibile aumento di risorse umane, pure un cambiamento di paradigma a livello di ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni.

6. Verifica di adeguate coperture assicurative anche nei confronti di operatori stranieri (es. RC).

In virtù dell'ALC non sono ammissibili discriminazioni tra ditte indigene e ditte estere (principio del trattamento nazionale), motivo per cui l'obbligo di avere una copertura RC professionale in Svizzera sarebbe lecito solo nella misura in cui detto obbligo sussiste anche per le ditte svizzere. Oggi tuttavia non è il caso. Non vi è in effetti nessuna base legale che impone alle ditte svizzere l'obbligo di stipulare un'assicurazione RC, tant'è vero che questo obbligo viene generalmente previsto nei singoli capitolati d'appalto.

7. Introduzione dell'IVA anche per importi inferiori a Fr. 10'000.- per prestazioni effettuate da ditte estere sul nostro territorio e rafforzamento dei controlli legati alle procedure doganali previste per transiti commerciali.

Il Consiglio di Stato si è interessato alla questione dell'assoggettamento all'IVA e dei relativi vantaggi competitivi di cui godono gli artigiani esteri rispetto a quelli svizzeri che toccano in particolar modo le regioni di frontiera come la nostra. Il problema è ormai noto da tempo ed è già stato oggetto di alcuni atti parlamentari a livello federale presentati dal Consigliere nazionale ticinese Ignazio Cassis.

L'ultima sua mozione, depositata il 13 dicembre 2012, invitava il Consiglio federale a trovare una soluzione definitiva a questa discriminazione, garantendo al contempo una corretta applicazione della Legge sull'IVA (LIVA) e in particolare dell'art. 45 cpv. 2 lett. b. Il Consiglio di Stato aveva fermamente sostenuto l'approvazione di questa mozione, ma purtroppo, pur riconoscendo il problema, il Consiglio federale ritiene di difficile attuazione la proposta. Citiamo testualmente dalla sua presa di posizione: "(...) Siccome dubita dell'adeguatezza dei dati risultanti dalla procedura di notifica per i fini dell'applicazione dell'imposta sull'acquisto, il Consiglio federale propone di respingere la mozione nella sua forma vincolante. Tuttavia, è disposto a esaminare le possibilità di utilizzo della procedura di notifica per l'esecuzione dell'imposta sull'acquisto. Se dovesse accogliere la mozione, il Consiglio nazionale presenterà al Consiglio degli Stati una proposta di modifica in tal senso".

Nella speranza di aver risposto in maniera esauriente alle vostre richieste, vi segnaliamo comunque che è intenzione del Consiglio di Stato approfondire le tematiche da voi sollevate e valutare la possibilità di intervenire con l'attuazione di misure puntuali, là dove vi è ancora un margine di manovra, allo scopo di favorire l'occupazione indigena, contrastare eventuali distorsioni del mercato del lavoro e di concorrenza sleale.

In questa direzione, il Consiglio di Stato il 29 maggio scorso ha adottato una nota a protocollo con l'invito ai singoli Dipartimenti di procedere, in relazione alle problematiche in oggetto, a un aggiornamento delle misure già adottate e in corso, nonché a degli approfondimenti volti a individuare e proporre delle misure restrittive nell'ambito della segnalazione di presenza delle ditte estere (indipendenti e distaccati) e nell'ambito del rilascio di autorizzazioni di soggiorno con attività lavorativa, così come misure più incisive nell'ambito dei controlli sui cantieri e misure che possano favorire l'occupazione indigena.

Il Consiglio di Stato ha altresì invitato il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport a procedere a degli approfondimenti sulle offerte formative esistenti a favore di studenti frontalieri, in funzione dei bisogni dell'economia ticinese e della promozione dell'occupazione giovanile indigena e il Dipartimento del territorio a proporre provvedimenti atti a diminuire il traffico veicolare dei lavoratori frontalieri con particolare attenzione alla possibilità di creare Park + Ride in territorio italiano e alla promozione della mobilità pubblica aziendale.”