

Lavoro nero, un danno per tutta la collettività

Come si combatte in Ticino l'economia sommersa



Lorenza Rossetti,
Morena Antonini e
Sandro Petrillo;
Ufficio per la sorveglianza del
mercato del lavoro (USML)

Nei primi tre anni dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni federali, nel nostro Cantone le segnalazioni di lavoro nero sono state in totale 1.068. In 198 casi le procedure di accertamento hanno già confermato irregolarità più o meno gravi, con 532 comunicazioni, da parte dell'USML, agli enti di seconda istanza competenti nelle rispettive materie (60% assicurazioni sociali, 10% diritto degli stranieri, 30% fisco).

Sintesi

Dati ufficiali e precisi sulla portata dell'economia sommersa in Svizzera non ve ne sono. Tuttavia, secondo le stime calcolate per il 2001, nel nostro Paese il lavoro nero avrebbe un giro d'affari di almeno 37 miliardi di franchi all'anno, corrispondenti al 9% del prodotto interno lordo. Non è poco, soprattutto considerando i danni arrecati all'intera collettività: concorrenza sleale verso le aziende e i lavoratori in regola, dumping salariale, precariato sociale, minore tutela della salute sul posto di lavoro, indebolimento del sistema previdenziale, sottrazione di importanti risorse fiscali allo Stato.

Sicuramente quello del lavoro nero non è un fenomeno nuovo e tanto meno di "importazione": anche da noi è sempre esistito. Con l'Accordo tra Svizzera e Unione europea sulla libera circolazione delle persone vi è però il rischio che possa accentuarsi. Per questa ragione, a fianco delle misure accompagnatorie agli

Accordi bilaterali, la Confederazione si è dotata di una nuova legge entrata in vigore il 1. gennaio 2008 - con relativa legge d'applicazione cantonale - che da un lato cerca di favorire l'emersione dell'economia sommersa (in particolare per le piccole remunerazioni, tramite la procedura di conteggio semplificata per il versamento di contributi e imposte) e dall'altro inasprisce i controlli e le sanzioni (ad esempio con l'esclusione dagli appalti pubblici e l'interruzione degli aiuti finanziari statali per i datori di lavoro scoperti ad impiegare personale in nero). Il tutto migliorando e coordinando in modo più efficace il flusso delle informazioni fra i diversi servizi amministrativi coinvolti nel monitoraggio del mercato del lavoro.

In Ticino a livello organizzativo ad occuparsi di questo tema è l'Organo cantonale di controllo, rappresentato dall'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML), per la parte di coordinamento delle informazioni, e dall'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL), per l'esecuzione delle ispezioni vere e proprie.

Le peculiarità dell'economia sommersa

Non passa giorno che gli organi d'informazione non riferiscano di notizie e prese di posizione - magari accompagnate da atti parlamentari - riguardanti il mercato del lavoro, con specifico riferimento alla presenza di manodopera estera, al fenomeno del lavoro nero o al rischio di dumping salariale. Si tratta di temi di grande rilevanza politica, economica e sociale - soprattutto per una regione di frontiera come la nostra e considerate le nuove dinamiche che caratterizzano il mercato del lavoro anche a seguito degli Accordi bilaterali con l'Unione europea - che richiedono adeguate misure di accompagnamento, sorveglianza e repressione degli abusi.

Il problema del lavoro nero non è nuovo. Ritorna regolarmente d'attualità sia nella letteratura sia sul piano politico.

Campo di applicazione

Non esiste a tutt'oggi una definizione giuridica univoca di lavoro nero. Ai sensi della nuova legge federale, si intende in generale un'attività dipendente o indipendente, di per sé legale, ma esercitata in violazione delle prescrizioni legali che ha per conseguenza finale l'evasione totale o parziale dei tributi di diritto pubblico.

In particolare, la LLN attribuisce all'organo cantonale di controllo il compito di verificare l'osservanza degli obblighi di annuncio e di autorizzazione conformemente al diritto in materia di assicurazioni sociali, stranieri e imposte alla fonte.

Le seguenti situazioni si configurano pertanto nel lavoro nero:

- l'assunzione di lavoratori non annunciati alle assicurazioni sociali obbligatorie;
- l'attività non dichiarata da un lavoratore al beneficio di prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione o di un'altra assicurazione sociale;
- l'esecuzione di lavori nell'ambito di un rapporto di lavoro con uno statuto improprio, con la conseguenza di aggirare le disposizioni legali vigenti (pseudo indipendenti);
- l'occupazione di lavoratori stranieri in violazione delle disposizioni del diritto degli stranieri;
- l'occupazione di lavoratori, soggetti all'imposta alla fonte, che non si sono annunciati al fisco, violando l'obbligo legale di annuncio
- il conseguimento di utili, per i quali esiste l'assoggettamento IVA, senza annunciarli secondo le disposizioni relative all'imposta sul maggior valore aggiunto.

Per sua natura, il lavoro nero sfugge alle statistiche ufficiali. I soli dati disponibili relativi alla portata del lavoro nero in Svizzera si basano su una stima indiretta dell'economia sommersa (metodo della domanda di denaro liquido) che presenta tuttavia notevoli limiti. Secondo questa stima, l'economia sommersa rappresenta circa il 9% del prodotto interno lordo svizzero, vale a dire circa 37 miliardi di franchi per l'anno 2001¹. Purtroppo non è possibile citare stime più recenti o più precise.

Il lavoro nero rappresenta un reato non trascurabile. È all'origine di numerosi problemi: Confederazione e Cantoni perdono importanti entrate, le imprese vengono danneggiate da condizioni concorrenziali alterate e si affievolisce la protezione dei lavoratori (condizioni di lavoro, sicurezza del posto, dumping salariale). Quest'ultimi devono accettare, ad esempio in caso di invalidità o disoccupazio-

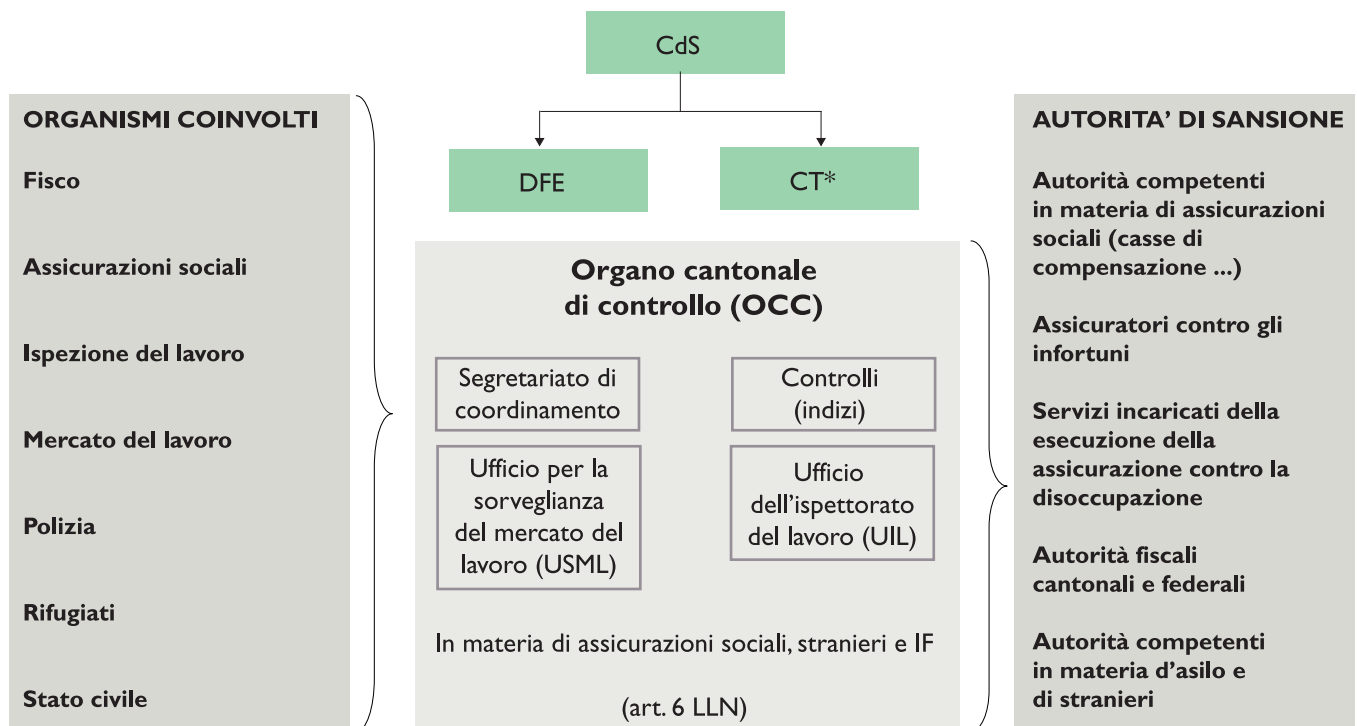
zione, notevoli inconvenienti e al pensionamento spesso non percepiscono una rendita o ne riscuotono soltanto una esigua.

Il lavoro nero è inoltre un fattore di disorganizzazione che può pregiudicare la

credibilità dell'ente pubblico agli occhi dei contribuenti e alimentare la diffidenza generale nei confronti delle istituzioni.

Deve quindi essere combattuto per ragioni economiche, giuridiche, sociali ed etiche.

A Rappresentazione grafica dell'organizzazione cantonale



* Commissione tripartita cantonale in materia di libera circolazione delle persone.

Fonte: Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML).

¹ Messaggio del Consiglio federale del 16.01.2002, FF 2002, 3247

I risvolti della nuova legge federale contro il lavoro nero

Verso la fine degli anni Novanta, diversi interventi parlamentari hanno riportato il problema del lavoro nero al centro dell'attenzione della scena politica a livello federale, motivo per cui il Consiglio federale ha incaricato la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) - all'epoca UFIAML - di elabo-

rare, in collaborazione con le parti sociali, una serie di provvedimenti, di procedere all'attuazione degli stessi, nonché a un'ampia campagna di informazione su scala nazionale².

Sulla base del rapporto scaturito dal gruppo di lavoro, il Consiglio federale ha adottato il 30 agosto 2000 la Legge federale contro il lavoro nero (LLN), approvata dal Parlamento nell'estate 2005 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2008. La stessa combina incentivi, repressione e informazione.

In primo luogo, nell'ambito delle misure di incentivazione, la nuova legge introduce una **procedura di conteggio semplificata**, che prevede agevolazioni amministrative in materia di assicurazioni sociali e di imposta alla fonte per attività lucrative dipendenti provvisorie o di breve durata o che procurano un reddito limitato.

In secondo luogo, la nuova legge prevede l'obbligo per i Cantoni di istituire un **organo di controllo cantonale**, al fine di rafforzare le competenze in materia di controlli e di migliorare il coordinamento delle autorità. Il dispositivo vigente prima dell'entrata in vigore della nuova legge presentava infatti il grande inconveniente di essere disperso nelle diverse legislazioni applicabili. I partner sociali, le autorità amministrative incaricate di applicare le leggi pertinenti e le autorità giudiziarie lavoravano in modo indipendente l'una dall'altra. Questa dispersione delle forze e la mancanza di una visione d'insieme favoriva dunque le persone che praticavano il lavoro nero.

In terzo luogo, è stata creata la base per migliorare lo scambio di informazioni tra le autorità e gli organi interessati.

In quarto luogo, nell'ambito dell'inasprimento delle sanzioni, la LLN prevede due nuove categorie di sanzioni, ossia l'esclusione dagli appalti pubblici e la riduzione degli aiuti finanziari in caso di violazione grave o ripetuta del diritto in materia di assicurazioni sociali o di stranieri.

² Messaggio del Consiglio federale del 16.01.20002, FF 2002, 3247-48

La procedura di conteggio semplificata¹

La procedura di conteggio semplificata per i contributi alle assicurazioni sociali e le imposte è stata concepita principalmente per i privati che assumono dipendenti con un salario annuo modesto (ad esempio per la propria economia domestica) e per le imprese che danno lavoro a più dipendenti con un salario annuale di poco conto.

Quali sono i vantaggi per il datore di lavoro?

Per tutti i rami assicurativi compresi nella procedura di conteggio semplificata (AVS/AI/IPG/AD, assegni familiari) il datore di lavoro ha un unico interlocutore, ossia la propria cassa di compensazione. Il conteggio e la riscossione dei contributi sociali sono effettuati una sola volta all'anno.

Chi può beneficiare della procedura di conteggio semplificata?

Il datore di lavoro deve adempiere le seguenti condizioni:

- il salario dei singoli lavoratori non deve superare 20.880 franchi annui
- la massa salariale dell'impresa non deve superare i 55.680 franchi annui
- la procedura di conteggio semplificata deve essere utilizzata per i salari di tutto il personale
- gli obblighi in materia di conteggio e pagamento dei contributi vanno rispettati secondo le prescrizioni.

A quale cassa di compensazione deve rivolgersi il datore di lavoro?

Se non ha ancora occupato personale e non è già affiliato ad una cassa di compensazione, entro 30 giorni dall'inizio del rapporto di lavoro il datore di lavoro deve annunciarsi presso la cassa di compensazione per chiedere l'ammissione alla procedura semplificata. La cassa competente è la cassa cantonale del Cantone in cui il datore di lavoro è domiciliato o ha la sua sede sociale oppure, se questi è membro di un'associazione di categoria con una propria cassa di compensazione, la cassa di compensazione dell'associazione di categoria.

Come deve procedere il datore di lavoro?

Il datore di lavoro detrae i contributi sociali (senza premio AINF) e l'imposta alla fonte dal salario ed effettua il conteggio con la cassa di compensazione entro il 30 gennaio dell'anno successivo. A quel punto la cassa di compensazione emette una fattura, che deve essere pagata entro 30 giorni. Chi non rispetta il termine rischia di vedersi addebitare interessi di mora e di essere escluso dalla procedura semplificata.

¹ "Procedura di conteggio semplificata", Centro d'informazione AVS/AI in collaborazione con l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, www.av-s-ai.info

Il percorso di una segnalazione

La procedura di controllo di un presunto caso di lavoro nero prende avvio, generalmente, a seguito di una segnalazione che perviene all'unità di coordinamento, ossia all'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML).

La segnalazione può essere effettuata da chiunque (persona fisica, azienda, associazione, unità amministrativa, ecc.) ha il sospetto che un lavoratore e/o un datore di lavoro stanno operando o hanno operato in nero sul territorio del Cantone Ticino.

È stabilito che le Autorità cantonali e federali, nonché le organizzazioni private incaricate di applicare la legislazione in materia di assicurazioni sociali, sono tenute ad informare l'organo cantonale di controllo qualora, nell'ambito della loro attività, rilevino indizi di lavoro nero.

“L'istante”, così si è voluto definire chi effettua la segnalazione, è completamente

Organo di controllo cantonale (OCC)

Le diverse legislazioni pertinenti (assicurazioni sociali, leggi fiscali, diritto degli stranieri, ecc.) già in vigore prima della nuova legge contro il lavoro nero contenevano disposizioni relative al controllo. L'esecuzione spettava tuttavia a molteplici organismi, ognuno dei quali era competente per la sua legislazione, procedeva ai controlli che rientravano nella sua sfera di competenza e, ove necessario, adottava le misure e le sanzioni previste nel suo campo di attività. Mancava tuttavia una visione globale del problema che permettesse di trattare in modo esaustivo i casi di lavoro nero individuati.

L'analisi fatta dal gruppo di lavoro che ha portato all'elaborazione della nuova legge federale ha infatti mostrato che gli strumenti necessari sarebbero stati potenzialmente a disposizione, ma che la relativa inefficacia era da ascrivere, principalmente, alla dispersione delle forze dovuta alla grande quantità di organismi competenti, all'assenza di coordinamento delle azioni e a una collaborazione insufficiente tra i diversi organismi e autorità implicati.

Per questi motivi la nuova legge prevede l'istituzione o la designazione da parte di ogni Cantone di un organismo unico incaricato del coordinamento. La soluzione proposta è molto flessibile, ragione per cui questo organismo può essere una commissione tripartita o quadripartita, o all'opposto, un servizio dello Stato. In Ticino l'organo cantonale di controllo è rappresentato dall'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML) per la parte di coordinamento e dall'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL) per l'esecuzione delle ispezioni.

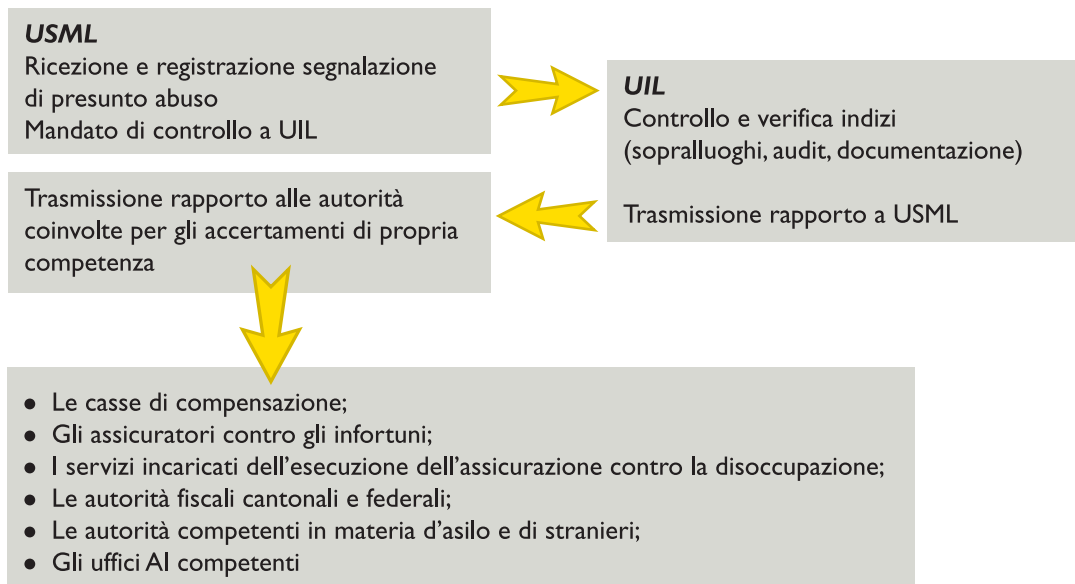
tutelato per quanto concerne la riservatezza dei propri dati che, volendo, l'interessato può anche decidere di non comunicare.

Una situazione di presunto lavoro nero può essere segnalata in tre forme diverse:

telefonicamente, oralmente o per iscritto.

Per agevolare la segnalazione scritta (preferibile alle altre due), l'USML ha pubblicato sul proprio sito internet (www.ti.ch/lavoro-nero) il modulo apposito

B Processo di comunicazione delle segnalazioni



Fonte: Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML).

che, se compilato in modo corretto e completo, contiene tutti i dati necessari per procedere alle verifiche del caso.

Dopo aver effettuato i primi accertamenti (in particolare la reperibilità del datore di lavoro), i dati della segnalazione che perviene all'unità di coordinamento vengono subito registrati nell'apposito applicativo. La posizione del o dei lavoratori, quando comunicata, di regola determina l'unità amministrativa che deve essere incaricata del controllo.

A titolo esemplificativo, se dalle informazioni pervenute si desume che sono implicati dei lavoratori stranieri sprovvisti di un permesso di soggiorno, rispettivamente dei lavoratori beneficiari di prestazioni sociali, quale ente di prima istanza vengono coinvolte le preposte autorità.

Negli altri casi, che sono preponderanti, la verifica della segnalazione viene affidata all'Uf-

ficio dell'ispettorato del lavoro (UIL) che, quale parte attiva dell'organo cantonale di controllo, ha una funzione prettamente ispettiva.

Sono 3 infatti gli ispettori dell'UIL che si occupano prevalentemente di lavoro nero.

Essi generalmente accertano gli indizi direttamente sul terreno e, ad eccezione delle economie domestiche, hanno accesso alla verifica degli spazi di lavoro.

Inoltre hanno la facoltà di convocare le parti in causa, di chiedere informazioni e di pretendere la presentazione di documenti (contratti di lavoro, schede salariali, documenti contabili, fatture, permessi di lavoro ecc.), nonché di emettere un provvedimento pecuniario nei confronti di chi non vi provvede entro i termini impartiti.

L'annotazione accurata di ogni passaggio dell'accertamento e la verbalizzazione di ogni colloquio, permette la stesura di un dettagliato

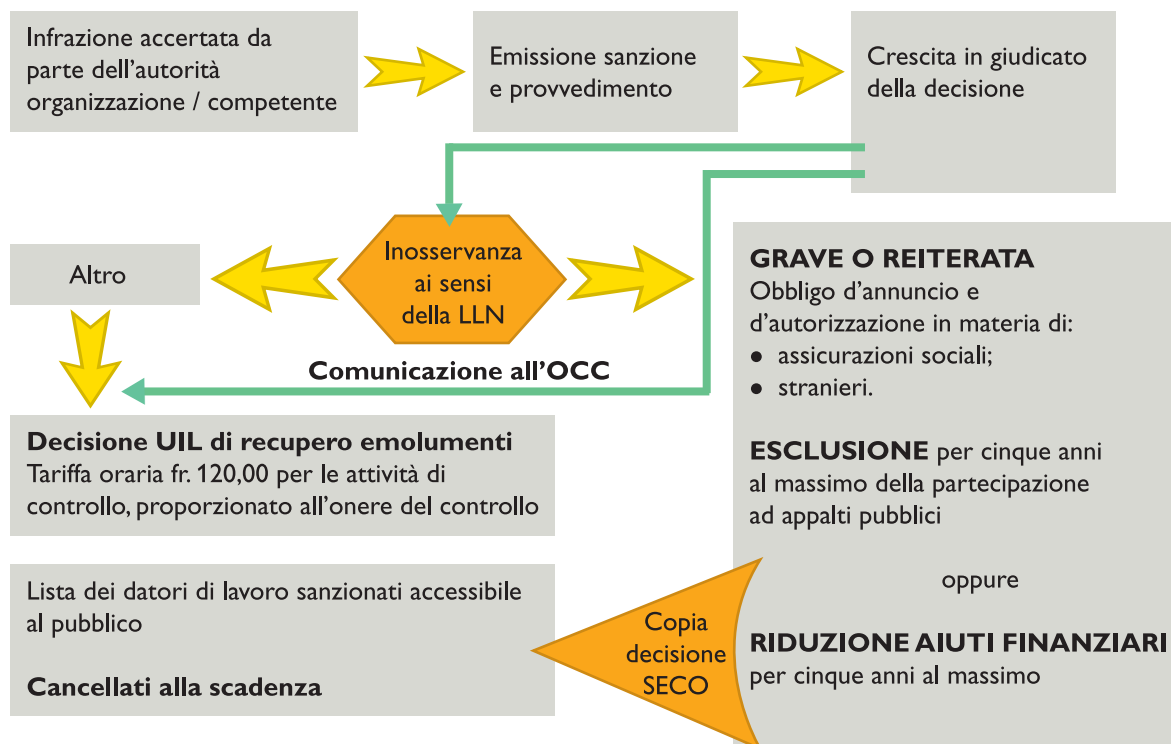
rapporto d'ispezione che, al termine dell'indagine, viene trasmesso all'unità di coordinamento con tutta la documentazione raccolta.

Se dal rapporto di ispezione gli indizi di lavoro nero risultano confermati, la documentazione e le informazioni raccolte vengono subito messe a disposizione delle Autorità interessate che, ai sensi delle normative in vigore, sono le seguenti:

- le assicurazioni sociali (AVS, AI, AD);
- le autorità fiscali;
- le autorità competenti in materia di stranieri.

Nel rispetto dei diversi ordinamenti, gli enti interessati hanno quindi la possibilità di effettuare i controlli specifici di propria competenza, regolarizzare retroattivamente la posizione dei lavoratori, recuperare gli

C Provedimenti deterrenti



Fonte: Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML).

1 Segnalazioni di lavoro nero ricevute dall'USML secondo il ramo economico, in Ticino, dal 2008

Settore	Totale	2008	2009	2010
Settore primario	53	10	19	24
Industria manifatturiera	56	12	19	25
Edilizia principale	42	3	18	21
Edilizia accessoria	102	32	32	38
Commercio	111	18	31	62
Ristorazione (discoteche, dancing, locali notturni, ballerine di cabaret)	272	64	96	112
Trasporti e comunicazione	48	14	16	18
Fornitura di servizi per economie domestiche (aiuto domestico, domestiche, persone addette alle cure, cuochi/e, ecc...)	128	41	52	35
Altri servizi	149	24	55	70
Altri settori (non specificati)	107	37	23	47
Totale	1.068	255	361	452

Fonte: Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML).

importi dovuti ed eventualmente sanzionare la o le parti coinvolte.

I casi di inosservanza grave delle normative possono essere deferiti all'Autorità giudiziaria la quale, a sua volta, può emettere una decisione di condanna a carico del datore di lavoro e/o dei lavoratori.

Le sanzioni e i provvedimenti emessi dalle autorità amministrative e giudiziarie coinvolte, permettono all'UIL di riscuotere degli emolumenti presso le persone controllate quale recupero delle spese degli accertamenti effettuati.

L'eventuale decisione di condanna cresciuta in giudicato emessa dall'Autorità giudiziaria a carico di un datore di lavoro comporta l'emissione, da parte dell'USML, di un'ulteriore sanzione a carico di quest'ultimo che consiste nell'esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici oppure nella riduzione di aiuti finanziari per un periodo massimo di 5 anni.

Le aziende oggetto di questo tipo di sanzione la cui decisione è passata in giudicato sono infine segnalate alla SECO che provvede alla registrazione in una lista pubblica.

Le cifre delle segnalazioni in Ticino

L'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro, quale unità di coordinamento per l'applicazione della LLN, ha ricevuto in totale, fino al 31.12.2010, 1.068 segnalazioni di lavoro nero (2008: 255, 2009: 361, 2010: 452).

Le segnalazioni ricevute riguardano per circa un quarto il settore della ristorazione. Seguono per importanza di numero i settori dell'edilizia (principale e accessoria), le economie domestiche e il commercio. Questa

ripartizione per ramo economico non è necessariamente indicativa dell'esistenza del fenomeno del lavoro nero più marcata in questi settori. Il dato si riferisce unicamente alle segnalazioni che pervengono all'USML. Bisogna sottolineare come i settori più segnalati sono infatti spesso anche quelli più esposti, dove è più facile per un istante vedere dei casi sospetti.

Le 1.068 segnalazioni di presunto lavoro nero hanno generato 808 richieste di controllo all'ente di prima istanza (di regola l'UIL) per accertamento degli indizi. Per 125 casi le verifiche sono ancora in corso, mentre per gli altri 683 gli accertamenti hanno avuto un esito. Per 198 di questi casi vi è stata la conferma degli indizi di lavoro nero, con 532 comunicazioni, da parte dell'USML, agli enti di seconda istanza, competenti nelle rispettive materie (60% assicurazioni sociali, 10% diritto degli stranieri, 30% fisco). Le verifiche di queste 532 comunicazioni sono in buona parte (circa il 70%) ancora in corso, mentre per il restante 30% (157) hanno permesso all'autorità competente di valutare la situazione, regolarizzare la posizione dei datori di lavoro e rispettivamente dei lavoratori coinvolti (116) e, nei casi più gravi (41), di sanzionare le parti interessate. ■

Inasprimento delle sanzioni

Precedentemente all'entrata in vigore della nuova legge, la repressione del lavoro nero in Svizzera presentava lacune non soltanto sul piano dei controlli, ma anche su quello delle sanzioni inflitte alle persone che violavano le prescrizioni legali. Prefiggendosi principalmente di suscitare un effetto dissuasivo nei confronti del lavoro nero e in secondo luogo di trovare i mezzi finanziari per rafforzare i controlli, la nuova legge prevede quindi un inasprimento delle sanzioni, in particolare una punizione sistematica dei datori di lavoro.

Questo inasprimento è stato concretizzato con l'istituzione di una nuova sanzione amministrativa nei confronti dei datori di lavoro condannati con sentenza passata in giudicato per inosservanza grave o reiterata dei suoi obblighi d'annuncio e di autorizzazione conformemente al diritto in materia di assicurazioni sociali o di stranieri.

L'istituzione di questa nuova sanzione amministrativa consiste nell'esclusione dalle procedure di appalto pubbliche a livello comunale, cantonale e federale per cinque anni al massimo o nella riduzione degli aiuti finanziari per cinque anni al massimo.

La SECO allestisce quindi una lista dei datori di lavoro che, per decisione passata in giudicato, sono stati esclusi dagli appalti pubblici o cui gli aiuti finanziari sono stati ridotti. Questa lista è accessibile al pubblico sul sito della SECO (<http://www.seco.admin.ch/themen/00385/01905/index.html?lang=it>).