



Raccomandazioni del gruppo di esperti sull'adempimento dell'obbligo di diligenza nell'ambito della responsabilità dell'appaltatore primario per il mancato rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime da parte dei subappaltatori (art. 5 LDist)

24 maggio 2022

N. rif: SECO-621.163-3/3



Indice

	Sintesi.....	3
1	Situazione iniziale	5
1.1	Responsabilità dell'appaltatore primario nella legge sui lavoratori distaccati per il mancato rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime da parte dei subappaltatori.....	5
1.1.1	Strumenti adottati nella prassi per adempiere l'obbligo di diligenza	5
1.2	Necessità di aggiornare l'obbligo di diligenza dell'appaltatore primario	5
2	Necessità di intervenire sull'attuazione dell'obbligo di diligenza dell'appaltatore primario	6
3	Raccomandazioni del gruppo di esperti.....	6
3.1	Raccomandazione 1: adeguamento dell'ODist.....	6
3.2	Raccomandazione 2: interpretazione delle informazioni riportate nella certificazione CCL	7
3.3	Raccomandazione 3: gestione delle alternative di cui all'articolo 8b capoverso 1 lettera b (dichiarazione) e lettera c (certificazione CCL) da parte dell'appaltatore primario	8
3.3.1	Introduzione.....	8
3.3.2	Subappaltatori con sede in Svizzera.....	9
3.3.3	Subappaltatori esteri	10

Sintesi

a) Situazione iniziale

Nell'autunno del 2021, sotto la guida della SECO, un gruppo di esperti con rappresentanti delle parti sociali, delle associazioni del settore della costruzione e dei Cantoni ha discusso la necessità di un adeguamento della **regolamentazione sull'obbligo di diligenza dell'appaltatore primario nell'ordinanza sui lavoratori distaccati (ODist)** ([Responsabilità solidale \(admin.ch\)](#)). Soprattutto le parti sociali hanno espresso una certa necessità di adattamento agli sviluppi della prassi.

b) Modifiche a decorrere dal 1° gennaio 2023

Da questi lavori sono nate le raccomandazioni del gruppo di esperti sulle possibilità per adempiere l'obbligo di diligenza dell'appaltatore primario nella prospettiva odierna, alla luce degli sviluppi della prassi.

Raccomandazione 1: adeguamento dei requisiti relativi alla certificazione CCL

Adeguamento dell'articolo 8b capoverso 1 lettere c e d ODist

In futuro la certificazione potrà presentare non solo il risultato «Non sono state riscontrate infrazioni», ma anche se il subappaltatore è stato controllato per quanto riguarda il rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime secondo l'articolo 2 capoverso 1 Legge sui lavoratori distaccati (LDist), se sono state riscontrate violazioni e se vi è stato posto rimedio. Per i dettagli si veda il **punto 3.1**.

Raccomandazione 2: interpretazione delle informazioni riportate nella certificazione CCL

Alla luce delle esperienze maturate nella prassi, il gruppo di esperti ritiene che si possano ricavare alcune raccomandazioni su come l'appaltatore primario possa interpretare le informazioni riportate nella certificazione CCL nell'ambito del suo obbligo di diligenza. Per i dettagli si veda il **punto 3.2**.

Raccomandazione 3: Gestione dei diversi documenti (dichiarazione e certificazione CCL) da parte dell'appaltatore primario

Se all'azienda di un subappaltatore con sede in Svizzera si applica un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale, si raccomanda all'appaltatore primario di richiedere al subappaltatore un'attestazione da parte degli organi d'esecuzione paritetici, ossia una certificazione CCL ai sensi dell'articolo 8b capoverso 1 lettera c ODist.

Se da questa attestazione emerge la necessità di un'ulteriore prova del **comportamento del subappaltatore per quanto riguarda il presente**, è consigliabile richiedere anche una dichiarazione del subappaltatore ai sensi dell'articolo 8b capoverso 1 lettera b ODist. Per i dettagli si veda il **punto 3.3**.

c) Che cosa rimane invariato?

Modelli di documenti

Sul sito internet della SECO si possono scaricare [modelli di documenti](#) per comprovare il rispetto delle condizioni salariali e lavorative. Le raccomandazioni del gruppo di esperti non modificano tali modelli.

Provvedimenti contrattuali e organizzativi (8c ODist)

Oltre alla prova del subappaltatore, contano anche i **provvedimenti contrattuali e organizzativi** per l'obbligo di diligenza dell'appaltatore primario ([responsabilità solidale admin.ch](#)). Questi provvedimenti restano invariati.

1 Situazione iniziale

1.1 Responsabilità dell'appaltatore primario nella legge sui lavoratori distaccati per il mancato rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime da parte dei subappaltatori

A causa di alcuni abusi nel settore della costruzione riguardo all'adempimento delle condizioni salariali e lavorative minime nell'attribuzione di lavori nel quadro delle catene di subappalto, il 14 dicembre 2012 il Parlamento ha rafforzato la responsabilità dell'appaltatore primario nella legge sui lavoratori distaccati (LDist)¹ per l'inosservanza delle condizioni salariali e lavorative minime da parte dei suoi subappaltatori. L'appaltatore primario può liberarsi da questa responsabilità se fornisce la prova che in occasione di ogni subappalto dei lavori ha usato la **diligenza** richiesta dalle circostanze riguardo al rispetto delle condizioni salariali e lavorative. Tale condizione è soddisfatta se esige che i subappaltatori rendano verosimile il rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime.

Ulteriori informazioni sulla responsabilità e sull'obbligo di diligenza sono disponibili sul [sito internet della SECO](#).

L'attuazione pratica dell'obbligo di diligenza è regolata dall'ordinanza sui lavoratori distaccati (ODist), che definisce i requisiti di tale obbligo in modo non esaustivo. Le disposizioni sull'obbligo di diligenza dell'appaltatore primario contenute nella LDist e nell'ODist sono entrate in vigore il 15 luglio 2013.

1.1.1 Strumenti adottati nella prassi per adempiere l'obbligo di diligenza

Nel 2013 un gruppo di esperti ha elaborato modelli di documenti per l'uso pratico, pensati per agevolare la prova del rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime. Questi ausili sono pubblicati sul [sito della SECO](#). Non è tuttavia obbligatorio utilizzare tali modelli, le associazioni di categoria e gli imprenditori possono utilizzare documenti propri per la dichiarazione delle condizioni salariali e lavorative. L'ODist prevede altre possibilità come l'iscrizione in un registro (art. 8b cpv. 1 lett. d ODist) o l'attestazione di una CP che ha svolto un controllo (art. 8b cpv. 1 lett. c ODist). Nel frattempo, le parti sociali e le associazioni dei datori di lavoro hanno sviluppato o perfezionato strumenti per semplificare l'applicazione dei CCL di obbligatorietà generale e l'adempimento dell'obbligo di diligenza. Si va da sistemi di badge per il controllo nei cantieri alle piattaforme elettroniche con informazioni sull'assoggettamento ai CCL e sulla conformità ai CCL. Alcuni strumenti sono utilizzati anche nel contesto dell'obbligo di diligenza e facilitano l'adempimento dei compiti dei subappaltatori e degli appaltatori primari.

1.2 Necessità di aggiornare l'obbligo di diligenza dell'appaltatore primario

La mozione Gutjahr 21.3846 (I subappaltatori possono fornire una prova effettiva delle condizioni di lavoro con SIAC²), presentata il 17 giugno 2021, incaricava il Consiglio federale di modificare le basi legali [sulla responsabilità dell'appaltatore primario nella LDist] in modo che le informazioni riportate nella certificazione CCL e sulla piattaforma SIAC fossero riconosciute come prova sufficiente per i subappaltatori, a prescindere dal controllo dei libri paga.

Su mandato del capo del Dipartimento dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), nell'autunno 2021 è stato riattivato il gruppo di esperti istituito nel 2013 e composto da rappresentanti degli interlocutori sociali, delle associazioni del settore della costruzione e dei Cantoni. Tale gruppo è stato incaricato di verificare, sotto l'egida della SECO, il

¹ Articolo 5 della legge federale concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro (RS **823.20**)

² Piattaforma Sistema d'informazione Alleanza costruzione

rispetto dell'obbligo di diligenza alla luce degli sviluppi successivi all'introduzione della responsabilità solidale e in considerazione della prassi attuale. I lavori del gruppo di esperti hanno rilevato, sulla base delle esperienze maturate nell'adempimento dell'obbligo di diligenza, una certa necessità di aggiornamento.

2 Necessità di intervenire sull'attuazione dell'obbligo di diligenza dell'appaltatore primario

Gli interlocutori sociali hanno evidenziato in particolare le seguenti problematiche e sfide riscontrate nella prassi.

1. La formulazione attuale dell'articolo 8b capoverso 1 lettera c ODist «è stato controllato e non sono state riscontrate infrazioni» non corrisponde alla realtà. Nella maggior parte dei controlli vengono riscontrate almeno violazioni lievi. Tuttavia, ciò che conta maggiormente è la gravità delle violazioni e se l'azienda ha effettuato i pagamenti arretrati mancanti. Queste circostanze non sono prese in considerazione nella ODist.
2. Possibilità di elusione indesiderate a causa delle alternative di cui all'articolo 8b capoverso 1 lettera b (dichiarazione) e lettera c (certificazione CCL). La dichiarazione di cui all'articolo 8b capoverso 1 lettera b viene utilizzata in alcuni casi per «dissimulare» una violazione menzionata in una certificazione CCL ai sensi della lettera c ODist. Secondo le parti sociali l'appaltatore primario dovrebbe tener conto, nel quadro del suo obbligo di diligenza, del risultato di un controllo effettuato dal competente organo d'esecuzione paritetico.

In quattro riunioni il gruppo di esperti ha discusso le possibili soluzioni ai problemi elencati, che sono riassunte nella presente raccomandazione. Inoltre, l'articolo 8b dell'ODist viene modificato per precisare i requisiti, a livello di contenuto, relativi a una certificazione CCL.

3 Raccomandazioni del gruppo di esperti

3.1 Raccomandazione 1: adeguamento dell'ODist

Secondo il gruppo di esperti, alla luce delle esperienze nella prassi, l'attuale formulazione dell'articolo 8b capoverso 1 lettera c e d ODist «è stato controllato e non sono state riscontrate infrazioni» non corrisponde più, almeno in parte, alla realtà. Nella maggior parte dei controlli vengono riscontrate per lo meno violazioni lievi. In generale gli esperti erano concordi sul fatto che a contare maggiormente è la gravità delle violazioni e se l'azienda ha effettuato i pagamenti arretrati mancanti. Queste circostanze non sono state finora prese in considerazione nell'ODist.

L'articolo 8b capoverso 1 lettere c e d dell'ODist dovrebbe quindi essere adeguato secondo la proposta del gruppo di esperti. Il Consiglio federale ha licenziato la modifica dell'ODist il 23 novembre 2022, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2023.

Modifica dell'ODist del 23 novembre 2022:

Art. 8b Rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime

¹ L'appaltatore primario può esigere che il subappaltatore dimostri che rispetta le condizioni salariali e lavorative minime di cui all'articolo 2 capoverso 1 della legge in particolare sulla base dei seguenti documenti:

- c. un'attestazione degli organi d'esecuzione paritetici previsti dai contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale, in cui figura se il subappaltatore è stato controllato e se rispetta le condizioni salariali e lavorative di cui all'articolo 2 capoverso 1 della legge;
- d. l'iscrizione del subappaltatore in un registro tenuto dai datori di lavoro e dai lavoratori o da un'autorità, in cui figura se il subappaltatore è stato controllato e se rispetta le condizioni salariali e lavorative di cui all'articolo 2 capoverso 1 della legge.

Commenti sull'adeguamento

La modifica dell'ODist tiene conto delle richieste del gruppo di esperti estendendo a determinate condizioni la significatività della certificazione rilasciata dalle commissioni paritetiche (lett. c) o dell'iscrizione in un registro (lett. d). Una certificazione non dovrà indicare in futuro soltanto il risultato del controllo «non sono state riscontrate infrazioni», ma anche se il subappaltatore è stato controllato riguardo al rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime di cui all'articolo 2 capoverso 1 LDist, se in tale occasione sono state riscontrate violazioni e se queste sono state corrette o se al momento del rilascio della certificazione vi sono ancora violazioni aperte. La certificazione dell'IG PBK³ contiene queste informazioni, e le commissioni paritetiche che utilizzano propri modelli dovranno adeguare le loro certificazioni ai requisiti dell'ODist.

La nuova formulazione dell'articolo 8b ODist pone quindi nuovi requisiti riguardo al contenuto della certificazione e dell'iscrizione nel registro: in tali documenti devono figurare **informazioni sui controlli eseguiti e sulla conformità del subappaltatore** alle condizioni salariali e lavorative minime. **La nuova disposizione non precisa tuttavia il modo in cui l'appaltatore primario deve valutare nel singolo caso i risultati riportati sulla certificazione.** L'obbligo di diligenza gli impone di effettuare questa valutazione sulla base delle circostanze concrete relative al singolo subappaltatore. Pertanto, con la nuova formulazione non si intende più disciplinare a livello di ordinanza a quali condizioni il subappaltatore deve essere considerato affidabile. In questo modo si tiene conto della varietà e delle esigenze della prassi, permettendo che anche un subappaltatore che ha rettificato le proprie violazioni possa essere considerato affidabile.

3.2 Raccomandazione 2: interpretazione delle informazioni riportate nella certificazione CCL

Secondo il gruppo di esperti è possibile formulare alcune raccomandazioni, sulla base delle esperienze maturate nella prassi, che possono fungere da quadro di riferimento per interpretare le informazioni riportate nella certificazione CCL. Sono tuttavia fatte salve le circostanze concrete del singolo caso che suggeriscono una procedura diversa dalle raccomandazioni di cui sotto.

Raccomandazione per la valutazione dei risultati del controllo⁴ riportati sulla certificazione CCL nell'ambito dell'obbligo di diligenza dell'appaltatore primario

Gravità della violazione	Certificazione CCL dell'IG PBK (formulazione attuale)	Valutazione da parte dell'appaltatore primario
Violazione lieve delle condizioni salariali e lavorative minime ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 LDist a cui è stato posto rimedio (di norma con il pagamento degli arretrati)	«La conformità al CCL è stata provata»	A meno che altre circostanze del caso specifico non indichino diversamente, si può presumere che il subappaltatore rispetti le condizioni salariali e lavorative minime
Violazione media a cui è stato posto rimedio (di norma con il pagamento degli arretrati)	«La conformità al CCL è stata provata»	A meno che altre circostanze del caso specifico non indichino diversamente, si può presumere che il subappaltatore rispetti le condizioni salariali e lavorative minime

³ Comunità di interessi delle commissioni professionali paritetiche

⁴ In merito alla responsabilità solidale sono rilevanti solo le violazioni alle condizioni salariali e lavorative minime (art. 5 cpv. 1 e art. 2 cpv. 1 LDist) e non agli obblighi di partenariato sociale derivanti dai CCL di obbligatorietà generale.

Violazione grave a cui è stato posto rimedio (di norma con il pagamento degli arretrati)	«Nessuna informazione su violazioni attuali del CCL»	Oltre alla certificazione CCL, si raccomanda di ottenere ulteriori prove/informazioni sulla conformità al CCL: -chiedere una dichiarazione secondo l'articolo 8b capoverso 1 lettera b LDist
--	--	---

In caso di **gravi violazioni** da parte del subappaltatore che, in base alle informazioni figuranti sulla certificazione CCL, sono state rettificate, oppure in **assenza di controlli nei cinque anni precedenti**, si raccomanda all'appaltatore primario di richiedere in aggiunta una **dichiarazione del subappaltatore** ai sensi dell'articolo 8b capoverso 1 lettera b ODist. Per i dettagli si rinvia al punto 3.3.2.

Deve essere prevista una certificazione CCL anche per le **imprese di distacco estere**. Il principio della parità di trattamento con le aziende nazionali deve essere preso in considerazione. Spetta tuttavia alle CP competenti stabilire quali requisiti devono essere soddisfatti per il rilascio di una certificazione, in particolare se sono disponibili risultati dei controlli significativi (numero minimo richiesto di giorni lavorativi controllati in Svizzera).

3.3 Raccomandazione 3: gestione delle alternative di cui all'articolo 8b capoverso 1 lettera b (dichiarazione) e lettera c (certificazione CCL) da parte dell'appaltatore primario

3.3.1 Introduzione

Secondo quanto affermato dalle parti sociali, la dichiarazione di cui all'articolo 8b capoverso 1 lettera b viene utilizzata in alcuni casi per «dissimulare» una violazione menzionata in una certificazione CCL ai sensi della lettera c ODist. Il rischio di tali possibilità di elusione indesiderate deve essere evitato con misure appropriate (ad esempio mediante una raccomandazione del gruppo di esperti, resa pubblica in modo appropriato).

L'articolo 8b capoverso 1 ODist indica, mediante un elenco non esaustivo di documenti e strumenti, come l'appaltatore primario può verificare il rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime da parte del subappaltatore⁵.

- Dichiarazione del subappaltatore estero (lett. a),
- Dichiarazione del subappaltatore nazionale (lett. b),
- Attestazione di una CP (certificazione CCL) (lett. c),
- Iscrizione in un registro (lett. d).

Le possibilità elencate nell'ODist sono sostanzialmente equivalenti. Spetta all'appaltatore primario decidere, in base alle circostanze concrete, quali documenti o pezzi giustificative richiedere al subappaltatore per accertarsi della conformità al CCL di quest'ultimo. Tuttavia, l'appaltatore primario dovrebbe essere consapevole del fatto che il risultato di un controllo effettuato dall'organo d'esecuzione competente ha in linea di principio un'altra significatività rispetto a una dichiarazione del subappaltatore, soprattutto se il controllo è piuttosto recente.

Nel 2013 il Consiglio federale ha delineato nell'ODist le modalità di adempimento di questo obbligo di diligenza. L'appaltatore primario deve decidere, sulla base delle circostanze concrete del singolo caso, in che modo ottemperare adeguatamente al proprio obbligo di diligenza. In questo contesto si deve tenere conto della norma di diritto civile che lascia

⁵ Per maggiori dettagli si rinvia al rapporto esplicativo della SECO del 15 maggio 2013 sulla modifica dell'ODist: [responsabilità solidale \(admin.ch\)](http://www.admin.ch)

all'appaltatore primario un certo margine di manovra nel valutare l'obbligo di diligenza richiesto riguardo ai singoli subappaltatori.

Il tenore attuale dell'ODist **non impedisce però all'appaltatore primario, in determinate situazioni, di esigere dal subappaltatore più di una prova**. Pertanto in alcuni casi, in aggiunta alla dichiarazione prevista all'articolo 8b capoverso 1 lettera b ODist, le cui informazioni sulla conformità salariale si riferiscono al presente, può essere opportuno chiedere giustificativi del comportamento passato del subappaltatore. Oggi vi sono strumenti consolidati, come la certificazione CCL dell'IG PBK, che permettono di avere una panoramica, a seconda dei controlli CCL precedentemente effettuati, del comportamento passato dell'azienda. D'altra parte, una dichiarazione attuale può fornire informazioni sulla situazione presente, soprattutto nei casi in cui una certificazione CCL risale a parecchio tempo prima.

3.3.2 Subappaltatori con sede in Svizzera

Per le ragioni sopra esposte può essere opportuno, a seconda delle circostanze del singolo caso, richiedere più di un documento secondo l'articolo 8b capoverso 1. In questo modo si evita che l'inadempienza di un subappaltatore in passato possa essere dissimulata presentando all'appaltatore primario una semplice dichiarazione ai sensi dell'articolo 8b capoverso 1 lettera b.

Se all'azienda di un **subappaltatore con sede in Svizzera si applica un CCL di obbligatorietà generale**, l'appaltatore primario dovrebbe **richiedere** al subappaltatore un'attestazione **degli organi d'esecuzione paritetici ai sensi dell'articolo 8b capoverso 1 lettera c ODist (certificazione CCL)** o – se disponibile – un estratto del registro secondo l'articolo 8b capoverso 1 lettera d ODist.

Se da questa attestazione emerge la necessità di **un'ulteriore prova del comportamento del subappaltatore per quanto riguarda il presente**, è consigliabile **richiedere anche una dichiarazione del subappaltatore ai sensi dell'articolo 8b capoverso 1 lettera b ODist**. Una dichiarazione concernente la situazione presente può essere indicata soprattutto nei seguenti casi:

- il subappaltatore presenta una certificazione CCL rilasciata più di un anno prima, oppure
- la certificazione CCL indica che negli ultimi cinque anni non è stato effettuato **alcun controllo dei libri paga**, oppure
- la certificazione CCL indica che durante un controllo dei libri paga è stata rilevata una **grave violazione** a cui è stato posto rimedio con il pagamento degli arretrati.

In singoli casi possono esservi **altre ragioni** per richiedere una dichiarazione aggiuntiva. Una panoramica della gravità delle violazioni è contenuta nella tabella al punto 3.2.

Va notato che **l'esistenza di una violazione da parte del subappaltatore a cui, secondo la certificazione CCL, non è stato posto rimedio** non può, secondo gli esperti, essere compensata presentando una dichiarazione. Se la certificazione CCL mostra violazioni delle condizioni salariali e lavorative minime da parte del subappaltatore e se alle violazioni non è stato posto rimedio con il pagamento degli arretrati, si raccomanda all'appaltatore primario, nell'ambito del proprio obbligo di diligenza, di valutare la certificazione CCL in base alle circostanze specifiche. In questi casi, tuttavia, non è possibile formulare raccomandazioni generali all'appaltatore primario, perché i motivi per cui non si pone rimedio alla situazione possono essere molto diversi. La procedura dipende, ad esempio, anche dall'eventuale contestazione del risultato del controllo da parte del subappaltatore e dal fatto che sia ancora in corso un procedimento civile. Sulla certificazione CCL il subappaltatore può infatti apporre una nota di contestazione se non è d'accordo con il risultato del controllo.

3.3.3 Subappaltatori esteri

Nel caso di subappaltatori non stabiliti in Svizzera, la raccomandazione di cui sopra deve essere intesa in modo analogo, ma con alcune restrizioni. Per le società con sede in Svizzera, il CCL applicabile è determinato dall'attività principale che caratterizza l'azienda. Nel caso di aziende estere che forniscono servizi in Svizzera, **l'assegnazione del CCL si basa sull'attività svolta nello specifico in Svizzera**. Nel caso di più incarichi, possono applicarsi diverse condizioni salariali e lavorative minime derivanti dai rispettivi CCL di obbligatorietà generale, a seconda del contenuto del contratto d'appalto. Come già menzionato nel capitolo 3.2, le CP devono decidere quanti controlli o giorni di controllo devono essere presenti presso le aziende estere per poter rilasciare una certificazione CCL. Se tale certificazione si basa su controlli relativi ad altri CCL di obbligatorietà generale diversi dal CCL applicabile all'attività specifica, si può presumere la conformità del subappaltatore. Tuttavia, secondo il gruppo di esperti, **la certificazione CCL deve essere significativa in relazione all'attività in questione**. In caso contrario, se non esiste una certificazione CCL dello stesso settore, è consigliabile richiedere una **dichiarazione ai sensi dell'articolo 8b capoverso 1 lettera a ODist**, le cui informazioni si riferiscono al CCL applicabile nel caso specifico.

Inoltre, analogamente a quanto raccomandato per i subappaltatori con sede in Svizzera, è consigliabile richiedere, oltre alla certificazione CCL, una dichiarazione ai sensi dell'articolo 8b capoverso 1 lettera a ODist se non è ancora stato effettuato alcun controllo o se non ci sono abbastanza giorni di controllo significativi, se in base alla certificazione CCL è stata rilevata una grave violazione a cui il subappaltatore ha posto rimedio o se la certificazione CCL è stata rilasciata più di un anno prima.

Stato: 1° gennaio 2023