

23 ottobre 2013

## **Modifica**

- **dell'ordinanza sul collocamento (OC)**
- **dell'ordinanza sugli emolumenti LC (OEm-LC)**

## **Commento alle singole disposizioni**

## **Ordinanza sul collocamento (OC)**

### **Art. 6 OC**

L'OC prevede un'eccezione all'obbligo di autorizzazione per gli istituti scolastici e i datori di lavoro che collocano rispettivamente i propri allievi o i propri impiegati. Nel frattempo molte scuole hanno iniziato a commercializzare questa attività di collocamento facendo concorrenza ai collocatori ordinari o addirittura superando la loro posizione sul mercato. In questi casi non si può derogare all'obbligo di autorizzazione in virtù del principio della parità di trattamento. Nella prassi questa disposizione è pertanto interpretata e attuata in modo restrittivo. Con questa proposta di modifica si intende sancire a livello legislativo la prassi attuale.

### **Art. 8 cpv. 3 OC**

Secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera c LC, può essere rilasciata un'autorizzazione solo alle imprese che non esercitano un'altra attività lucrativa che possa nuocere agli interessi delle persone in cerca d'impiego o dei datori di lavoro. Questa disposizione è precisata all'articolo 8 dell'ordinanza, secondo cui un'autorizzazione non può essere accordata a un'impresa che esercita parallelamente altri affari che ostacolano la libertà di decisione delle persone in cerca d'impiego o dei datori di lavoro oppure che, imponendo loro obblighi supplementari, ne aumenta la dipendenza dal collocatore. Secondo il capoverso 2 non possono ottenere un'autorizzazione segnatamente le imprese d'intrattenimento o di svago, le agenzie matrimoniali, gli istituti di credito o le persone che dirigono una delle imprese summenzionate o vi lavorano. Tuttavia, nella pratica a volte si cerca di eludere questo divieto, ad esempio facendo in modo che un membro della famiglia o una persona con cui vi è un legame contrattuale o di altro tipo (ad esempio sotto forma di collaborazione tra amici, partner commerciali o tramite intermediari) eserciti l'attività di collocamento e l'altra persona diriga l'impresa. Questa situazione può mettere la persona in cerca d'impiego o il datore di lavoro in una situazione di dipendenza non consentita. Nella prassi ciò non è permesso ad esempio tra coniugi, fratelli o partner commerciali. Con l'aggiunta prevista all'articolo 8 OC si intende evitare questo tipo di trasferimento a un'altra persona migliorando così la protezione delle persone in cerca d'impiego. Il nuovo capoverso 3 prevede pertanto che un'autorizzazione possa essere negata se il collocatore collabora con persone da cui non è indipendente. Il fatto di utilizzare il termine «indipendente» permette di includere tutti i casi summenzionati ma anche altri casi possibili. Dato che il capoverso 3 è una disposizione potestativa, la competente autorità di rilascio può decidere nel singolo caso secondo il proprio libero arbitrio. La stessa disposizione è proposta per la fornitura di personale a prestito all'articolo 32 capoverso 2 OC.

### **Art. 10a OC**

Secondo l'articolo 8 capoverso 1 LC, le imprese di collocamento devono imperativamente concludere un contratto scritto con la persona in cerca d'impiego se esigono da quest'ultima una remunerazione, ossia una tassa d'iscrizione o una provvigione di collocamento. In passato il legislatore aveva rinunciato a sancire l'approvazione dei contratti da parte delle autorità come presupposto per l'ottenimento di un'autorizzazione di collocamento. Nella pratica questa condizione si è tuttavia rivelata necessaria. In molte imprese si è infatti constatato che i contratti di collocamento violavano prescrizioni imperative. Inoltre, in virtù dell'articolo 6 LC le autorità hanno il diritto di esigere dai collocatori determinati documenti, tra cui i contratti con cui operano, e di esaminarli.

Per questo motivo dal 1995 la prassi prevede che prima di rilasciare un'autorizzazione i modelli dei contratti delle imprese siano esaminati per valutare l'esistenza di un'eventuale violazione alle disposizioni vigenti.

I richiedenti accettano questa prassi pluriennale. In generale i collocatori apprezzano il sostegno professionale dei Cantoni e della SECO nella redazione dei contratti e non considerano il controllo dei loro contratti un ostacolo bensì un aiuto giuridico prima dell'inizio della loro attività. Nella pratica i contratti approvati dalle autorità sono quindi considerati una condizione necessaria per ottenere un'autorizzazione.

L'articolo 10a permetterebbe di sancire anche nel diritto scritto questa prassi pluriennale consolidata dalla giurisprudenza.

Una modifica analoga è prevista per la fornitura di personale a prestito all'articolo 34a OC.

### **Art. 11 cpv. 1<sup>bis</sup> OC**

Con questo nuovo capoverso si fissa l'obbligo di allegare alla domanda di autorizzazione anche il modello del contratto di collocamento se il richiedente esige dalle persone in cerca d'impiego una tassa d'iscrizione o una provvigione di collocamento.

### **Art. 11 cpv. 4 OC**

Il termine per il trattamento delle domande di autorizzazione deve essere fissato esplicitamente a livello di ordinanza conformemente a quanto disposto nell'ordinanza concernente i principi e i termini ordinatori delle procedure di autorizzazione (Ordinanza sui termini ordinatori, OTOr, RS 172.010.14), in vigore dal 1° settembre 2011. Il termine di evasione delle domande normali di autorizzazione in materia di collocamento è di 40 giorni (civili) conformemente all'articolo 4 capoverso 1 lettera b OTOr. Per le domande più complesse è fatto salvo l'articolo 4 capoverso 1 lettera c OTOr. In questo caso il termine è di tre mesi. I termini previsti dall'OTOr valgono sia per le autorità d'esecuzione cantonali sia per la SECO.

### **Art. 15 cpv. 1 lett. b OC**

L'articolo 5 LC prevede che un'autorizzazione sia revocata se il collocatore non si è comportato correttamente o se non ne adempie più i presupposti. Questa disposizione di legge è precisata all'articolo 15 dell'ordinanza. Secondo il capoverso 1 lettera b, l'autorità competente può disporre nella decisione di revoca che l'impresa potrà inoltrare una nuova domanda d'autorizzazione solo dopo la scadenza di un periodo d'attesa di due anni al massimo. Il problema di questa disposizione è che essa menziona unicamente l'impresa ma non il responsabile dell'impresa o l'avente economicamente diritto (il proprietario dell'impresa). Nella pratica succede che dopo la revoca dell'autorizzazione il responsabile o l'avente economicamente diritto presenti semplicemente una domanda per una nuova impresa e, in alcuni casi, designi responsabile della nuova impresa un'altra persona continuando a partecipare alle attività di tale nuova impresa. La revoca dell'autorizzazione perde quindi il suo effetto dissuasivo. Il problema potrebbe essere ovviato ampliando questa disposizione.

Una modifica analoga è prevista per la fornitura di personale a prestito all'articolo 44 capoverso 1 lettera b OC.

**Art. 24 lett. a OC**

L'articolo 24 OC menziona le istituzioni che hanno diritto a contributi finanziari. In realtà il Servizio svizzero di collocamento per le musiciste e i musicisti (SFM) non riceve più sussidi dato che non fornisce più prestazioni per l'ente pubblico e agisce soltanto come impresa privata di collocamento.

**Art. 26 cpv. 2 OC**

Attualmente nell'articolo 26 l'unico elemento che distingue la fornitura di personale a prestito dal mandato o dal contratto d'appalto è il potere di impartire istruzioni. Vi sono tuttavia altri elementi che distinguono tale attività. Il fatto di enumerare questi elementi nel nuovo capoverso 2 permetterebbe di chiarire la situazione e di evitare equivoci ed errori di valutazione.

**Art. 26 cpv. 3 OC**

Nella legge la fornitura di personale a prestito è considerata come un rapporto triangolare. Giuridicamente, essa è permessa soltanto in un simile rapporto. Un'impresa intermediaria non può essere considerata un prestatore ai sensi di legge in quanto nessun contratto di lavoro la lega al lavoratore. Anche le disposizioni legali vietano chiaramente la subfornitura o la fornitura indiretta di personale a prestito. Secondo l'articolo 19 capoverso 2 LC, il prestatore deve imperativamente definire per iscritto nel contratto di lavoro, prima dell'inizio dell'impiego, il genere di lavoro da fornire, il luogo e l'orario di lavoro. In caso di subfornitura o di fornitura indiretta il prestatore non è in grado di farlo in quanto non dispone di queste informazioni non essendoci un rapporto contrattuale con l'impresa acquisitrice.

Il controllo di un caso normale di fornitura di personale a prestito è già di per sé difficile e i rischi per i lavoratori sono in tal caso maggiori. Per questi motivi l'attività di fornitura di personale a prestito è soggetta all'obbligo d'autorizzazione. Una subfornitura o una fornitura indiretta renderebbe più difficile o addirittura impossibile qualsiasi controllo.

Secondo le disposizioni di legge e in base alla prassi pluriennale, soltanto un rapporto triangolare è considerato un rapporto di fornitura di personale a prestito consentito. Accade tuttavia sempre più spesso che vengano forniti a prestito nel quadro di altri rapporti (subfornitura o fornitura indiretta) lavoratori che ignorano il contesto giuridico, rendendo ancora più difficili i controlli e aumentando in maniera esponenziale i rischi per i lavoratori. Molti lavoratori ne hanno già subito le conseguenze: essendo implicati in questo tipo di contratti di fornitura di personale a prestito non hanno notato, a causa della distanza che li separava dal vero datore di lavoro, che quest'ultimo era diventato insolvente; essi non potevano quindi più far valere il loro salario nei confronti di nessuno. In questi casi, inoltre, i datori di lavoro partono spesso dal presupposto di non sottostare all'obbligo di autorizzazione. Per di più, con questi tipi di rapporti aumenta il rischio che le imprese intermediarie procedano ad attività di fornitura di personale a prestito illegali in Svizzera, violando così il divieto di cui all'articolo 12 capoverso 2 LC.

Sulla base di queste considerazioni, con il nuovo capoverso 3 si intende sancire esplicitamente il divieto di subfornitura o di fornitura indiretta di personale a prestito, migliorando così la protezione dei lavoratori forniti a prestito. Non si tratta tuttavia di un nuovo divieto, essendo questo già stabilito chiaramente nelle disposizioni legali e consolidato dalla prassi pluriennale riconosciuta.

Vi sono tuttavia due possibilità per «eludere» questo divieto rispettando le disposizioni legali. Nella pratica viene tollerata una forma di subfornitura che coinvolga tre imprese (cfr. pagina 148. Direttive e commenti relativi alla LC) se:

## **SECO – Direzione del lavoro**

- a) la seconda impresa subentra quale datore di lavoro al posto della prima per la durata dell'impiego (il contratto di lavoro iniziale con il vero e proprio datore di lavoro è sospeso), dispone dell'autorizzazione di fornitura di personale a prestito e cede i servizi del lavoratore alla terza impresa; oppure
- b) la prima impresa rimane datore di lavoro e cede i servizi del lavoratore alla terza impresa mentre la seconda impresa svolge unicamente un ruolo di intermediario nel rapporto di fornitura di personale a prestito.

Per motivi di chiarezza e di trasparenza la subfornitura o fornitura indiretta di personale a prestito, tollerata nella prassi, viene sancita esplicitamente nel nuovo capoverso 3. In questo modo è possibile mantenere diverse possibilità che tengano conto dei bisogni dell'economia e rispettino la legislazione.

### **Art. 26 cpv. 4 OC**

Per motivi di chiarezza e di trasparenza viene sancita esplicitamente nel nuovo capoverso 4 anche la prassi pluriennale secondo cui la messa a disposizione di lavoratori da parte di diversi datori di lavoro riuniti in un consorzio non è considerata una fornitura di personale a prestito in quanto essa non implica la cessione totale al consorzio dei poteri fondamentali di fornire istruzioni al lavoratore. In questo modo è possibile mantenere la possibilità di collaborare per le imprese, tenendo così conto dei bisogni dell'economia e rispettando la legislazione.

### **Art. 28 cpv. 2 OC**

Secondo l'articolo 12 capoverso 1 LC è considerato prestatore colui che cede per mestiere lavoratori a terzi. Pertanto, le imprese individuali in cui una persona è contemporaneamente datore di lavoro e lavoratore sottostanno pure all'obbligo d'autorizzazione. Da qualche anno alcuni Cantoni hanno iniziato a derogare a questa disposizione, contravvenendo alle chiare direttive della SECO e alla prassi pluriennale riconosciuta. A loro parere i proprietari di imprese individuali non hanno bisogno di essere protetti dalla LC. Pertanto, la parità di trattamento a livello giuridico delle persone interessate non era più garantita. Con il nuovo articolo 2 si prevede di non sottoporre più ad autorizzazione le imprese che forniscono esclusivamente i servizi del proprietario o del comproprietario. Va sottolineato che una grande maggioranza dei Cantoni si è pronunciata a favore di questa proposta nell'ambito della procedura di consultazione.

### **Art. 32 cpv. 2 OC**

Secondo l'articolo 13 capoverso 1 lettera c LC, può essere rilasciata un'autorizzazione solo alle imprese che non esercitano un'altra attività lucrativa che possa nuocere agli interessi delle persone in cerca d'impiego o dei datori di lavoro. Questa disposizione è precisata all'articolo 32 dell'ordinanza, secondo cui un'autorizzazione non può essere accordata a un'impresa che esercita parallelamente altri affari che ostacolano la libertà di decisione delle persone in cerca d'impiego o dei datori di lavoro oppure che, imponendo loro obblighi supplementari, ne aumenta la dipendenza dal prestatore. Tuttavia, nella pratica a volte si cerca di eludere questo divieto, ad esempio facendo in modo che un membro della famiglia o una persona con cui vi è un legame contrattuale o di altro tipo (ad esempio sotto forma di collaborazione tra amici, partner commerciali o tramite intermediari) sia spostato e diriga una delle due imprese. Questa situazione può in realtà mettere il lavoratore fornito a prestito o l'impresa acquisitrice in una situazione di dipendenza non consentita. Nella prassi ciò non è in genere permesso ad esempio tra coniugi, fratelli o partner commerciali. Con l'aggiunta

prevista all'articolo 32 OC si intende evitare questo problema. Il nuovo capoverso 2 prevede pertanto che un'autorizzazione possa essere negata se il prestatore collabora con persone da cui non è indipendente. Il fatto di utilizzare il termine «indipendente» permette di includere tutti i casi summenzionati ma anche altri casi possibili. Dato che il capoverso 2 è una disposizione potestativa, la competente autorità di rilascio può decidere nel singolo caso secondo il proprio libero arbitrio. La stessa disposizione è proposta per il collocamento all'articolo 8 capoverso 3 OC.

### **Art. 34a OC**

Le imprese che forniscono personale a prestito devono imperativamente concludere un contratto scritto con i loro lavoratori e un contratto scritto di fornitura di personale a prestito con le imprese acquisitrici. L'articolo 19 LC enumera i punti essenziali che il contratto di lavoro deve disciplinare e l'articolo 22 quelli che devono essere indicati nel contratto di fornitura di personale a prestito. In passato il legislatore aveva rinunciato a sancire l'approvazione dei contratti da parte delle autorità come presupposto per l'ottenimento di un'autorizzazione di fornitura di personale a prestito. Nella pratica questa condizione si è tuttavia rivelata necessaria. In molte imprese si è infatti constatato che i contratti, in particolare i contratti di lavoro, violavano in gran parte prescrizioni imperative. Inoltre, in virtù dell'articolo 17 LC le autorità hanno il diritto di esigere dai prestatori determinati documenti, tra cui i contratti con cui operano, e di esaminarli. Infine, l'articolo 16 capoverso 1 lettera b LC prevede che l'autorizzazione sia revocata se il prestatore viola ripetutamente o gravemente prescrizioni imperative in materia di protezione dei lavoratori, la LC o le relative ordinanze. Questa fattispecie potrebbe verificarsi in caso d'impiego di contratti contenenti clausole contrarie alla legge. Secondo l'articolo 39 capoverso 2 lettera c LC, un prestatore che conclude accordi illeciti può essere punito con una multa sino a 40 000 franchi. È pertanto assolutamente opportuno e anche nell'interesse del prestatore che i contratti siano controllati già nel quadro della procedura di autorizzazione.

Per questo motivo dal 1995 la prassi prevede che prima di rilasciare un'autorizzazione i modelli dei contratti delle imprese siano esaminati per valutare l'esistenza di un'eventuale violazione alle disposizioni vigenti, in particolare del codice delle obbligazioni (CO), della legge sul lavoro (LL) e delle varie leggi in materia di assicurazioni sociali. La SECO mette a disposizione, tra l'altro, dei modelli di contratto.

I richiedenti accettano questa prassi pluriennale. In generale i prestatori apprezzano il sostegno professionale dei Cantoni e della SECO nella redazione dei contratti e non considerano il controllo dei loro contratti un ostacolo bensì un aiuto giuridico prima dell'inizio della loro attività. Nella pratica i contratti approvati dalle autorità sono quindi considerati una condizione necessaria per ottenere un'autorizzazione.

In particolare, l'esame dei contratti di lavoro da parte delle autorità preposte alla LC contribuisce a garantire la protezione dei lavoratori. Le autorità controllano il rispetto delle esigenze minime legali, segnatamente in materia di durata del lavoro, termini di disdetta, prestazioni in caso di lavoro supplementare o straordinario, deduzioni per le assicurazioni sociali, ecc.

L'articolo 34a OC permetterebbe di sancire anche nel diritto scritto questa prassi pluriennale consolidata dalla giurisprudenza (si veda ad esempio la decisione del Tribunale amministrativo federale B-7596/2010 del 27 aprile 2012 in una causa che ha opposto una grande impresa di collocamento e di fornitura di personale a prestito alla SECO in relazione a una sua decisione di accertamento).

Una modifica analoga è prevista per il collocamento all'articolo 10a OC.

**Art. 38 cpv. 2 OC**

Per identificare eventuali crediti salariali il testo prevede che la cauzione sia bloccata per un anno solo in caso di revoca o di soppressione dell'autorizzazione. In realtà succede invece spesso che la persona che ha versato la cauzione cambi e che colui che aveva costituito la cauzione ne chieda la liberazione immediata. Nella prassi attuale tale richiesta è accolta solo se la nuova persona che costituisce la cauzione copre anche gli eventuali crediti del periodo precedente. Questa prassi è sostenuta anche dalle autorità giudiziarie. La modifica prevista all'articolo 38 capoverso 2 permetterebbe di sancire questa prassi anche a livello legislativo.

**Art. 39 cpv. 1<sup>bis</sup> OC**

L'articolo prevede che la cauzione possa essere impiegata soltanto se l'impresa è stata dichiarata in fallimento. Nella prassi può succedere che l'autorizzazione sia stata revocata in base all'articolo 44 OC (ad es. perché l'impresa ha gravemente infranto la legge) o soppressa in base all'articolo 45 OC (ad es. perché la cauzione è stata soppressa o perché l'impresa ha sospeso l'attività) ma che dei lavoratori forniti a prestito abbiano ancora dei crediti salariali aperti. Anche in questi casi la cauzione dovrebbe poter essere impiegata dalle autorità cantonali del mercato del lavoro. Ciò avviene già attualmente nella pratica e andrebbe sancito a livello legislativo.

**Art. 40 cpv. 1<sup>bis</sup> OC**

Con questo nuovo capoverso si fissa l'obbligo di allegare alla domanda di autorizzazione anche il modello del contratto di lavoro e il modello del contratto di fornitura di personale a prestito.

**Art. 40 cpv. 4 OC**

Il termine per il trattamento delle domande di autorizzazione deve essere fissato esplicitamente a livello di ordinanza conformemente a quanto disposto nell'ordinanza concernente i principi e i termini ordinatori delle procedure di autorizzazione (Ordinanza sui termini ordinatori, OTOr, RS 172.010.14), in vigore dal 1° settembre 2011. Il termine di evasione delle domande normali di autorizzazione in materia di fornitura di personale a prestito è di 40 giorni (civili) conformemente all'articolo 4 capoverso 1 lettera b OTOr. Per le domande più complesse è fatto salvo l'articolo 4 capoverso 1 lettera c OTOr. In questo caso il termine è di tre mesi. I termini previsti dall'OTOr valgono sia per le autorità d'esecuzione cantonali sia per la SECO.

**Art. 44 cpv. 1 lett. b OC**

L'articolo 16 LC prevede che un'autorizzazione sia revocata se il prestatore non si è comportato correttamente o non ne adempie più i presupposti. Questa disposizione di legge è precisata all'articolo 44 dell'ordinanza. Secondo il capoverso 1 lettera b, l'autorità competente può disporre nella decisione di revoca che l'impresa potrà inoltrare una nuova domanda d'autorizzazione solo dopo la scadenza di un periodo d'attesa di due anni al massimo. Il problema di questa disposizione è che essa menziona unicamente l'impresa ma non il responsabile dell'impresa o l'avente economicamente diritto (il proprietario dell'impresa). Nella pratica succede che dopo la revoca dell'autorizzazione il responsabile di un'impresa o l'avente economicamente diritto presenti semplicemente una domanda per una nuova impresa e, in alcuni casi, designi responsabile della nuova impresa un'altra persona

continuando a partecipare alle attività di tale nuova impresa. La revoca dell'autorizzazione perde quindi il suo effetto dissuasivo. Questo problema potrebbe essere ovviato ampliando questa disposizione.

Una modifica analoga è prevista per il collocamento all'articolo 15 capoverso 1 lettera b OC.

#### **Art. 48a cpv. 1 lett. a<sup>bis</sup> OC**

Nell'ambito dell'ultima revisione dell'OC nel 1999 sono state introdotte le disposizioni concernenti il salario previste da un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale (CCL di obbligatorietà generale) che i prestatori sono tenuti ad osservare se cedono i servizi di un lavoratore a un'impresa acquisitrice che sottostà a un simile contratto collettivo. In seguito a un errore le spese non sono state enumerate nell'elenco, anche se sono sempre state computate e continueranno a esserlo. La modifica permette di correggere questo errore.

#### **Ordinanza sugli emolumenti LC (OEm-LC)**

##### **Art. 1, 2, e 7 OEm-LC**

Sarebbe opportuno adeguare al rincaro l'importo degli emolumenti riscossi per il rilascio dell'autorizzazione e l'importo della tassa d'iscrizione, come avvenuto nell'ambito dell'ultima revisione del 20 ottobre 1999. Dall'ultimo adeguamento vi è stato un rincaro del 9,8%. Gli importi interessati da un aumento saranno opportunamente arrotondati verso il basso o verso l'alto. Questo dovrebbe inoltre permettere di perseguire lo scopo di un'amministrazione che copre il costo delle sue attività .

##### **Art. 1 cpv. 4 e art. 7 cpv. 3 OEm-LC**

Succede spesso che vi siano imprese che avviano una procedura di autorizzazione e che ritirano poi la domanda oppure che non reagiscono agli scritti delle autorità. In questo caso la procedura di autorizzazione non può essere portata avanti. Nel frattempo le autorità hanno già svolto molti lavori (esame delle condizioni richieste, esame dei modelli di contratto, lettere per chiedere i documenti mancanti o la modifica dei modelli di contratto). In base all'ordinanza generale sugli emolumenti (OgeEm; RS 172.041.1), già oggi è possibile percepire un emolumento per queste mansioni amministrative. Tuttavia, se questa disposizione figurasse anche nell'OEm-LC, probabilmente prima di avviare una procedura di autorizzazione le imprese rifletterebero meglio sul fatto di averne veramente bisogno o di adempiere veramente le condizioni richieste. Completando il testo dell'articolo si permetterebbe di evitare mansioni amministrative superflue e si ridurrebbe il numero di procedure interrotte fatturate ai richiedenti. Trattandosi di una disposizione potestativa, l'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione è libera di decidere nel singolo caso come agire e non sarebbe costretta ad imporre un emolumento in ogni caso.