



ad 18.455

Iniziativa parlamentare Consentire l'indipendenza tenendo conto della volontà delle parti

Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 14 febbraio 2025

Parere del Consiglio federale

del ...

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 14 febbraio 2025 concernente l'iniziativa parlamentare Consentire l'indipendenza tenendo conto della volontà delle parti¹.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Karin Keller-Sutter

Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

¹ FF 2025 ...

Parere

1 Situazione iniziale

L'iniziativa parlamentare Consentire l'indipendenza tenendo conto della volontà delle parti (18.455), depositata il 27 settembre 2018 dal consigliere nazionale Jürg Grossen, chiede che l'articolo 12 della legge federale del 6 ottobre 2000² sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) sia completato in modo che gli accordi tra le parti vengano presi in considerazione nella determinazione dello statuto contributivo. Nella motivazione, l'autore dell'iniziativa rileva che a livello legislativo la distinzione tra attività lucrativa dipendente e indipendente non è definita in modo preciso e che occorre quindi adeguare i criteri per la determinazione dello statuto contributivo al fine di evitare che le persone esercitanti un'attività lucrativa vengano classificate, in linea di principio o in caso di dubbio, come lavoratori dipendenti anche se le parti interessate concordano sul fatto che si tratta di un'attività indipendente.

Il 15 novembre 2019 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha proceduto all'esame preliminare dell'iniziativa e ha deciso di darvi seguito. Poiché la sua omologa del Consiglio degli Stati (CSSS-S) ha deciso, il 10 novembre 2021, di non aderire a questa decisione, l'oggetto è stato sottoposto alle due Camere che, il 14 settembre 2022 (Consiglio nazionale) e il 12 giugno 2023 (Consiglio degli Stati), hanno dato seguito all'iniziativa.

Nella sua seduta del 20 giugno 2024, la CSSS-N ha adottato il progetto preliminare e l'ha posto in consultazione. La Commissione proponeva che gli accordi tra le parti fossero presi in considerazione quando i criteri oggettivi attualmente applicati (rischio imprenditoriale e subordinazione organizzativa) non permettono di fare una distinzione chiara tra attività lucrativa indipendente e dipendente. Inoltre, la Commissione voleva consentire ai partner contrattuali degli indipendenti di versare i contributi sociali su base volontaria.

Il 14 febbraio 2025 la CSSS-N ha preso atto dei risultati della consultazione. Sulla loro base ha deciso con 13 voti contro 12 di adeguare il proprio progetto e dunque ora auspica che gli accordi tra le parti siano presi in considerazione sistematicamente. Una minoranza Rechsteiner Thomas chiede invece che tali accordi siano presi in considerazione soltanto se in forma scritta e nel caso in cui gli altri criteri non siano sufficienti per determinare chiaramente lo statuto. Inoltre, la Commissione intende mantenere la possibilità per i partner contrattuali degli indipendenti di versare i contributi sociali su base volontaria. La Commissione ha adottato il progetto di legge e ha deciso di trasmetterlo per parere al Consiglio federale.

² RS 830.1

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Situazione iniziale

La distinzione tra le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente e quelle esercitanti un'attività lucrativa dipendente è fondamentale nel diritto delle assicurazioni sociali, non solo perché lo statuto contributivo influisce sull'obbligo di contribuzione e sull'ammontare dei contributi dovuti, ma soprattutto perché la protezione sociale di cui godono salariati e lavoratori indipendenti è diversa.

È vero che il vigente diritto delle assicurazioni sociali non fa una distinzione netta tra lo statuto di lavoratore salariato e quello di lavoratore indipendente. Grazie all'attuale legislazione, infatti, la distinzione tra salariati e indipendenti sul piano contributivo è flessibile e consente di coprire tutte le forme di attività. Questo approccio tiene conto delle esigenze di un mercato del lavoro in costante evoluzione ed è sufficientemente flessibile per adattarsi all'espansione dell'economia digitale.

Il Consiglio federale constata che oggi oltre il 90 per cento delle domande di riconoscimento dello statuto di lavoratore indipendente vengono accolte e che le controversie sono rare. Non si rileva pertanto alcun ostacolo alla libertà economica derivante dalle vigenti disposizioni sulla determinazione dello statuto. Il libero sviluppo economico non è frenato né dalle leggi in materia di assicurazioni sociali in generale, né dalla distinzione tra lavoratori salariati e indipendenti in particolare.

Inoltre, sebbene il sistema sia ben rodato, la sua attuazione viene costantemente migliorata, in particolare per agevolare ulteriormente la procedura di domanda di determinazione dello statuto. Per esempio, è ormai possibile depositare le domande di riconoscimento dell'attività lucrativa indipendente tramite un'iscrizione online³, il che semplifica notevolmente la procedura.

2.2 Valutazione del progetto della Commissione

2.2.1 Considerazione della volontà delle parti

La maggioranza della CSSS-N propone di dare un peso decisivo agli accordi tra le parti nella determinazione dello statuto.

Il diritto delle assicurazioni sociali rientra nell'ambito del diritto pubblico. Di conseguenza, i criteri applicabili per determinare i diritti e gli obblighi degli assicurati e dei datori di lavoro sono oggettivi e stabiliti dalla legge. Non si può dare agli amministratori la competenza di decidere da soli del proprio statuto e degli obblighi che ne derivano. La volontà delle parti è invece un concetto proprio del diritto civile, difficile da accertare a causa della sua natura soggettiva. La sua applicazione nel diritto pubblico causerebbe inevitabilmente complicazioni e potrebbe nuocere gravemente alla certezza del diritto. La natura giuridica del contratto tra le parti può servire quale indizio per la determinazione dello statuto, ma non può avere un ruolo decisivo. Anche nel diritto civile per operare la distinzione tra contratto di lavoro e attività indipendente ci si deve

³ Per ulteriori informazioni si consulti www.indipendente.ch

sempre basare sui fatti oggettivi del rapporto di lavoro, e non sulle dichiarazioni di volontà delle parti. Sotto il profilo del diritto civile, la modifica di legge comporterebbe dunque un fondamentale cambiamento concettuale.

Vi è inoltre da temere che, dato lo squilibrio di potere tra le parti contraenti, la volontà delle parti possa essere distorta dal partner contrattuale dominante, che imporrebbe la propria volontà alla parte più vulnerabile, e che detta volontà possa cambiare in funzione della situazione, per esempio in caso di insorgenza di un evento assicurato, il che aggraverebbe l'incertezza giuridica.

Poiché il committente di un lavoratore indipendente non è soggetto agli obblighi sociali di un datore di lavoro, vi è il forte rischio che venga privilegiato lo statuto di lavoratore indipendente, a scapito dell'altra parte contraente, la quale si ritroverebbe in una situazione peggiore in termini di copertura sociale. La protezione sociale dei salariati verrebbe seriamente messa in discussione e rischierebbe di deteriorarsi considerevolmente, soprattutto perché gli indipendenti non sono soggetti alla previdenza professionale obbligatoria, all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e all'assicurazione contro la disoccupazione. Il diritto delle assicurazioni sociali non può ignorare questo rischio, tenuto conto dell'impatto che la minore copertura sociale può avere sulla collettività pubblica (prestazioni complementari, aiuto sociale). È inaccettabile che i rischi economici degli indipendenti vengano in fin dei conti scaricati su quest'ultima.

La misura proposta sarebbe inoltre incompatibile con il diritto del lavoro, nel quale la volontà delle parti non è mai un criterio determinante per la classificazione dell'attività, e potrebbe causare notevoli problemi di coordinamento, poiché una medesima attività potrebbe essere classificata diversamente a seconda del settore.

Il progetto legislativo è inoltre in contrasto con gli sviluppi in atto all'estero. L'UE ha infatti adottato di recente una direttiva che prevede una presunzione legale confutabile di rapporto di lavoro per i lavoratori delle piattaforme digitali. La direttiva stabilisce che lo statuto dei lavoratori va determinato in base ai fatti relativi all'effettiva esecuzione del lavoro, indipendentemente dalla qualificazione di tale rapporto da parte dei soggetti interessati.

In definitiva, la modifica proposta significherebbe aprire un vero e proprio vaso di Pandora, con conseguenze imprevedibili per un numero di persone difficilmente quantificabile. Il legislatore ha il dovere di mantenere un certo equilibrio tra un sistema flessibile e orientato al mercato del lavoro, che promuove lo sviluppo dell'economia e la crescita economica, e un sistema che offre una protezione sociale adeguata all'insieme della popolazione. Questo equilibrio è garantito dall'attuale sistema di determinazione dello statuto contributivo. Dunque, se un certo grado di flessibilità è necessario per lo sviluppo del mercato del lavoro, è anche indispensabile garantire la protezione dei salariati e lo sviluppo delle assicurazioni sociali, le quali forniscono anch'esse un contributo al progresso economico e sociale. Mettere in discussione questo sistema significherebbe rischiare un deterioramento delle condizioni di lavoro e della protezione sociale, con gravi ripercussioni finanziarie sulle persone più vulnerabili.

Una minoranza Rechsteiner Thomas propone che per la determinazione dello statuto contributivo si consideri la volontà delle parti contraenti nel caso in cui l'esame della

situazione economica reale non permetta di operare chiaramente la distinzione tra attività lucrativa indipendente e attività salariata. Pur avendo un impatto più limitato rispetto alla proposta di maggioranza, anche questa soluzione ridurrebbe considerevolmente la certezza del diritto. Infatti, la valutazione della chiarezza o meno della situazione economica è soggettiva e causerebbe troppe incertezze. Una situazione apparentemente chiara per taluni potrebbe non esserlo per altri e quindi, anche se per le parti contraenti la situazione fosse evidente, l'organo esecutivo potrebbe giungere a una valutazione diversa, il che causerebbe inevitabilmente ulteriori difficoltà e numerose controversie. Nell'attesa di un chiarimento della situazione da parte del Tribunale federale, rimarrebbero dubbi e la certezza del diritto risulterebbe quindi compromessa. Il fatto che verrebbero presi in considerazione soltanto gli accordi scritti tra le parti sarebbe ininfluente.

Per quanto riguarda la proposta della Commissione di obbligare il Consiglio federale a definire i criteri per la determinazione dello statuto, l'Esecutivo non vede la necessità di legiferare, non soltanto perché il sistema attuale si è dimostrato adeguato, ma anche perché in caso di necessità l'Esecutivo ha già oggi la possibilità di disciplinare l'applicazione delle leggi mediante ordinanza (art. 182 cpv. 1 Cost.⁴). Questa norma di delega non permetterebbe dunque di avere una maggiore certezza del diritto rispetto a oggi e nemmeno di compensare i problemi di fondo derivanti dalla modifica di legge proposta.

2.2.2 Sostegno nel versamento dei contributi degli indipendenti

La Commissione auspica anche l'introduzione della possibilità di sostenere gli indipendenti nelle procedure legate al loro obbligo contributivo (art. 14 cpv. 4^{bis} P-LAVS).

Attualmente i contributi AVS degli indipendenti sono fissati sulla base dei dati fiscali trasmessi alle casse di compensazione, attraverso una procedura semplice ed efficace. L'intervento di intermediari nel versamento dei contributi rischia di complicare inutilmente la procedura, sia per gli indipendenti che per gli organi esecutivi. Inoltre, già oggi vi è la possibilità di affidare il conteggio dei contributi a terzi (fiduciarie) e di proporre tali servizi in forma digitale. Un adeguamento del quadro legale non è pertanto necessario.

2.3 Conclusione

Il Consiglio federale ritiene che la considerazione sistematica della volontà delle parti contraenti indebolirebbe il quadro legale, che è chiaro e allo stesso tempo flessibile. Questo nuocerebbe alla certezza del diritto e peggiorerebbe considerevolmente la posizione dei lavoratori, che sono nella stragrande maggioranza dei casi la parte contraente più debole.

⁴ RS 101

Il Consiglio federale non vede al momento la necessità di legiferare in quest'ambito e respinge dunque integralmente il progetto della CSSS-N.

3 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di non entrare in materia sul progetto.