



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 ...

Compendio

La distinzione tra attività lucrativa indipendente e dipendente è centrale nel diritto in materia di assicurazioni sociali, non solo perché lo statuto contributivo influisce sull'obbligo di contribuzione e sull'ammontare dei contributi dovuti, ma anche perché la protezione sociale di cui godono salariati e lavoratori indipendenti è diversa.

La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ritiene che la situazione giuridica attuale in materia di determinazione dello statuto contributivo possa ostacolare la libertà imprenditoriale. Allo stesso tempo, è evidente che, nell'esecuzione, l'attuale prassi ha in alcuni casi un impatto negativo sull'attività economica in Svizzera e sull'accesso al mercato del lavoro per i diretti interessati. Secondo la Commissione la situazione giuridica attuale non consente sempre di raggiungere il risultato auspicato dalle parti contraenti, poiché, non di rado, le autorità di esecuzione e talvolta anche i giudici decidono contro la loro volontà.

Per assecondare lo sviluppo economico, migliorare la protezione sociale dei lavoratori indipendenti e rafforzare la certezza del diritto, s'intende fissare i criteri principali per la determinazione dello statuto contributivo nella legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA). La distinzione sarà fatta in base ai criteri stabiliti dalla giurisprudenza, quali il grado di subordinazione organizzativa e il grado di rischio imprenditoriale, ma anche in base a eventuali accordi tra le parti. Il Consiglio federale è chiamato a definire tali criteri a livello di ordinanza.

La Commissione auspica inoltre che terzi, ad esempio le imprese di piattaforma, possano sostenere i lavoratori indipendenti allo scopo di agevolare il versamento dei contributi.

Rapporto

1 Genesi del progetto

L'iniziativa parlamentare 18.455, presentata il 27 settembre 2018 dal consigliere nazionale Jürg Grossen, chiede che la legge federale del 6 ottobre 2000¹ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) sia modificata, affinché nella determinazione dello statuto contributivo siano considerati gli accordi tra le parti.

Nella motivazione l'autore dell'iniziativa sottolinea che, per non ostacolare inutilmente l'attività imprenditoriale, a livello legislativo la distinzione tra attività lucrativa dipendente e indipendente non è definita in modo preciso. Constata che nella prassi, tuttavia, le autorità di esecuzione e talvolta anche i tribunali pongono sempre più ostacoli. In linea di principio o in caso di dubbio, le persone che esercitano un'attività lucrativa sono classificate come salariati anche quando le parti contraenti concordano sul fatto che si tratta di un'attività indipendente. Secondo l'autore dell'iniziativa ciò non corrisponde alla volontà delle parti contraenti e mette a rischio i modelli imprenditoriali delle aziende internazionali e di numerose start-up svizzere. Sono interessati non soltanto i «nuovi» modelli di organizzazione, ma anche l'economia «tradizionale»: psicologi, medici, alberghi (offerte benessere), corrieri o tassisti. Per non intralciare lo sviluppo economico il consigliere nazionale ritiene pertanto urgente l'adozione di misure.

Il 15 novembre 2019 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha dato seguito all'iniziativa con 15 voti contro 7 e 1 astensione. Il 10 novembre 2021 la sua omologa del Consiglio degli Stati² ha deciso, con 11 voti contro 1, di non aderire a questa decisione.

Il 19 maggio 2022 la CSSS-N ha quindi nuovamente esaminato l'iniziativa parlamentare e, con 12 voti contro 8 e 2 astensioni, ha proposto alla propria Camera di darvi seguito. Il 14 settembre 2022 il Consiglio nazionale ha seguito la proposta della sua Commissione con 127 voti contro 57 e 3 astensioni.

Il 18 aprile 2023 la CSSS-S si è riunita per un nuovo esame dell'iniziativa parlamentare. La maggioranza della Commissione ha ribadito di non ritenere necessario legiferare in materia e, con 7 voti contro 4 e 1 astensione, ha proposto di non aderire alla decisione di dare seguito all'iniziativa del Consiglio nazionale. Cionondimeno il 12 giugno 2023 il Consiglio degli Stati ha aderito alla decisione del Consiglio nazionale con 26 voti contro 16.

Il 17 novembre 2023 la CSSS-N ha deciso di attuare l'iniziativa secondo il testo depositato. Fondandosi sull'articolo 112 capoverso 1 LParl, la Commissione ha incaricato l'amministrazione di elaborare un progetto di atto legislativo.

L'11 aprile 2024 la Commissione ha modificato il progetto e lo ha accolto con 17 voti contro 8. Il 20 giugno 2024 la Commissione ha finalizzato il progetto da sottoporre a consultazione.

¹ RS 830.1

² Commissione della sicurezza sociale e della sanità del consiglio degli Stati (CSSS-S)

2 Situazione iniziale

2.1 Situazione giuridica attuale

Nel diritto in materia di assicurazioni sociali vigente la distinzione tra attività lucrativa dipendente e indipendente non è definita in modo preciso. Secondo l'articolo 10 LPGA è considerato salariato chi per un lavoro dipendente riceve un salario determinante secondo la pertinente legge. Secondo l'articolo 12 LPGA è considerato lavoratore indipendente chi non consegue un reddito dall'esercizio di un'attività di salariato. L'accento non è quindi posto sulla persona che esercita un'attività lucrativa, ma sul reddito conseguito (approccio oggettivo), ossia un salario determinante o un reddito dall'esercizio di un'attività indipendente. Pertanto i lavoratori indipendenti possono essere contemporaneamente anche salariati (esplicitamente menzionato nell'art. 12 cpv. 2 LPGA).

Per la definizione di «salario determinante» la LPGA rimanda a diverse singole leggi. Secondo l'articolo 5 capoverso 2 della legge federale del 20 dicembre 1946³ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS), per «salario determinante» si intende «qualsiasi retribuzione del lavoro a dipendenza d'altri per un tempo determinato od indeterminato». Per «reddito proveniente da un'attività lucrativa indipendente» si intende invece «qualsiasi reddito che non sia mercede per lavoro a dipendenza d'altri» (art. 9 cpv. 1 LAVS). Le altre assicurazioni sociali non conoscono una definizione propria della nozione di «salariato» o di «salario determinante», ma rimandano alla LAVS (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. a LADI⁴; art. 7 cpv. 2 LPP⁵; art. 1 OAINF⁶).

Pertanto le definizioni negli articoli 10 e 12 LPGA non hanno oggi alcun significato autonomo.

Il criterio determinante per la distinzione è la condizione di dipendente. Poiché neppure la LAVS definisce questa nozione, il Tribunale federale ha precisato i criteri per la distinzione in una prassi consolidata, identificandone due principali: la subordinazione organizzativa e il rischio imprenditoriale. Per il primo criterio occorre, tra le altre cose, esaminare se la persona interessata deve ricevere istruzioni e se è tenuta ad adempiere personalmente i propri compiti. Per il secondo criterio si valutano, ad esempio, la portata degli investimenti effettuati, la responsabilità per i danni causati a terzi o il fatto che la persona agisca a proprio nome e per conto proprio. Secondo la giurisprudenza sapere se in un caso concreto un'attività è dipendente o indipendente non è una questione che si risolve in base alla natura giuridica del rapporto contrattuale tra le parti. Questa può fornire indizi, ma non è decisiva. La distinzione è fatta valutando l'insieme delle circostanze del caso concreto, secondo le condizioni economiche reali⁷.

³ RS **831.10**

⁴ RS **837.0**

⁵ RS **831.40**

⁶ RS **832.202**

⁷ DTF 123 V 161 consid. 1

2.2 Necessità di legiferare e obiettivi

La CSSS-N ritiene importante riconoscere le realtà economiche e migliorare la protezione sociale dei lavoratori indipendenti. A questo fine le assicurazioni sociali devono dare più peso alla volontà delle parti contrattuali al momento della determinazione dello statuto contributivo. La Commissione osserva che, in caso di dubbio o di controversia, le autorità e i giudici tendono attualmente a classificare le persone che esercitano un'attività lucrativa come salariati anche se le parti contrattuali concordano sul fatto che si tratti di un'attività indipendente. Ciò può ostacolare inutilmente le attività imprenditoriali.

La CSSS-N ha preso atto del rapporto del Consiglio federale del 27 ottobre 2021 sulla flessibilizzazione del diritto delle assicurazioni sociali in relazione con la digitalizzazione («Numérisation – Examen d'une flexibilisation dans le droit des assurances sociales («Flexi-Test»)), disponibile anche in ted.)⁸. Contrariamente al Consiglio federale la Commissione ritiene necessario legiferare in materia di determinazione dello statuto contributivo e auspica che il legislatore definisca un quadro normativo affinché l'attività imprenditoriale non sia ostacolata.

Al contempo ritiene necessario rafforzare la protezione sociale delle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente, in particolare di quelle che forniscono servizi tramite le piattaforme digitali. Si tratta di agevolare la riscossione dei contributi e responsabilizzare le imprese interessate.

2.3 Alternative esaminate e opzione scelta

Il 17 novembre 2023 la CSSS-N ha esaminato la possibilità di un disciplinamento a livello di ordinanza o di istruzioni. Questa soluzione è stata tuttavia scartata dal momento che l'obiettivo perseguito dall'iniziativa può essere raggiunto soltanto con una regolamentazione a livello di legge. Secondo il principio della legalità ogni norma di diritto deve essere conforme al diritto di rango superiore (art. 5 Cost.⁹) e tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale (art. 164 Cost.). Ciò significa che le norme di diritto devono collocarsi all'interno del quadro definito dalla gerarchia degli atti normativi e non possono introdurre restrizioni o obblighi aggiuntivi. Soltanto una modifica a livello di legge consente quindi di vincolare le autorità di esecuzione e i giudici a tenere conto degli accordi tra le parti al momento di determinare lo statuto contributivo.

L'11 aprile 2024 la Commissione ha preso posizione in merito alla formulazione del nuovo capoverso 3 dell'articolo 12 LPG. Per evitare qualsiasi confusione al momento dell'attuazione, si è espressa a favore di una descrizione precisa delle due fasi di analisi dei criteri di determinazione dello statuto. In un primo tempo verrebbe

⁸ Cfr. www.ufas.admin.ch > Pubblicazioni & Servizi > Rapporti e perizie > Rapporti del Consiglio federale > 2021 > Rapport du Conseil fédéral « Numérisation – Examen d'une flexibilisation dans le droit des assurances sociales (Flexi-Test) » (in francese, disponibile anche in tedesco)

⁹ SR 101

quindi esaminata la situazione economica reale, in un secondo tempo, e unicamente nei casi limite, verrebbe considerato lo statuto auspicato dalle parti.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

La CSSS-N propone di aggiungere un capoverso 3 all'articolo 12 LPGA secondo cui la distinzione tra salariati e lavoratori indipendenti si fonda, da un lato, sul grado di subordinazione organizzativa e di rischio imprenditoriale e, dall'altro, su eventuali accordi tra le parti.

Attualmente i criteri di determinazione dello statuto contributivo risultano dalla giurisprudenza costante del Tribunale federale. Il progetto prevede un disciplinamento della questione nella LPGA per tutti i rami delle assicurazioni sociali, con un conseguente miglioramento della trasparenza e dell'attuazione coordinata.

Secondo la modifica proposta, nel determinare lo statuto contributivo, le casse di compensazione tengono conto anche degli accordi tra le parti, oltre che delle circostanze economiche reali. Poiché i criteri applicati finora continueranno a essere validi, gli accordi tra le parti non potranno essere determinanti se contrastano con la realtà economica del rapporto contrattuale. Sarebbero quindi determinanti unicamente nei casi limite nei quali la verifica dei criteri applicati finora non consentisse una chiara distinzione tra lavoratori indipendenti e salariati¹⁰.

La Commissione propone di introdurre nell'articolo 12 LPGA anche un capoverso 4, secondo cui il Consiglio federale disciplina i criteri di determinazione dello statuto nell'ordinanza. Secondo la Commissione, attualmente regna una certa incertezza del diritto dovuta al fatto che tali criteri non sono definiti nella legge e sono oggetto di interpretazione da parte delle autorità di esecuzione. Con l'attuazione del presente progetto, le casse di compensazione dovranno inoltre valutare caso per caso l'opportunità di considerare gli accordi tra le parti e la loro validità, il che potrebbe rivelarsi difficile secondo le circostanze. Per ridurre l'incertezza del diritto e limitare i procedimenti giudiziari che potrebbero sfociare in decisioni da parte delle autorità di esecuzione contrarie alla volontà delle parti, occorre definire più precisamente i tre criteri nell'ordinanza.

La Commissione auspica inoltre che i lavoratori indipendenti possano essere sostenuti nelle pratiche legate all'obbligo di contribuzione. Ad esempio, la dichiarazione alle casse di compensazione e il pagamento degli acconti potrebbero, su base volontaria, essere gestiti da intermediari. In particolare potrebbe essere consentito alle piattaforme digitali di dedurre i contributi dall'importo fatturato e di trasferirli alle casse di compensazione a nome dei loro fornitori di prestazioni indipendenti sotto forma di acconto. L'obiettivo di queste misure di sostegno è di agevolare la riscossione dei contributi dei lavoratori indipendenti interessati e migliorarne la protezione sociale, scongiurando le lacune contributive.

¹⁰ Cfr. anche il rapporto «Numérisation – Examen d'une flexibilisation dans le droit des assurances sociales («Flexi-Test»)» del 17.10.2021 (pag. 64 segg., disponibile anche in ted.)

3.2 Proposte di minoranza

Una minoranza Meyer Mattea propone di non entrare in materia. Non vede la necessità di legiferare e teme un aumento della burocrazia e un alto potenziale di abuso per aggirare le norme del diritto del lavoro e gli obblighi di sicurezza sociale. Ciò andrebbe a scapito dei datori di lavoro e dei salariati che rispettano la legge.

Una minoranza Silberschmidt vuole garantire maggiore certezza del diritto per i diretti interessati e chiede che nell'articolo 12 capoverso 3 sia dato lo stesso peso agli attuali criteri e agli accordi tra le parti, come previsto dall'iniziativa parlamentare originale.

Una minoranza Weichelt propone di stralciare il capoverso 4 dell'articolo 12. Una definizione completa dei nuovi criteri di cui al capoverso 3 da parte del Consiglio federale sarebbe difficile da attuare; laddove necessario il Consiglio federale potrebbe specificare le nuove disposizioni anche senza questo capoverso.

Un'ulteriore minoranza Meyer Mattea respinge inoltre il nuovo articolo 14 capoverso 4^{bis} LAVS. Se da un lato ritiene sufficiente la normativa attuale, dall'altro teme che la proposta possa generare un maggior onere per le autorità competenti.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)

Art. 12 cpv. 3 e 4

Per determinare lo statuto contributivo saranno in futuro considerati, oltre ai criteri stabiliti dalla giurisprudenza attualmente applicati, anche eventuali accordi tra le parti.

La formulazione proposta («distinzione tra lavoratori indipendenti e salariati») potrebbe far presumere che nella distinzione l'accento sia ora posto sulla persona e non più sul reddito conseguito. Tuttavia, poiché il nuovo capoverso 3 è inserito nell'articolo 12 LPGA, la modifica va letta alla luce degli altri capoversi dell'articolo, che si riferiscono al «reddito».

Nel progetto è utilizzato il termine «subordinazione organizzativa». Il Tribunale federale, nella sua prassi consolidata, parla di dipendenza economica e organizzativa. Nella dottrina si trova anche l'espressione «rapporto di subordinazione». In assenza di una terminologia uniforme per questo criterio, non è necessario riformulare la disposizione proposta.

Secondo il nuovo capoverso 4, il Consiglio federale deve disciplinare nell'ordinanza i criteri che regolano la subordinazione organizzativa e il rischio imprenditoriale, nonché le esigenze relative agli accordi tra le parti.

4.2 Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)

Art. 14 cpv. 4^{bis}

Il Consiglio federale deve poter permettere a terzi di sostenere le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente per quanto riguarda il versamento dei contributi alle assicurazioni sociali. Ad esempio, potrebbe prevedere che le piattaforme digitali o altri fornitori di servizi annuncino i loro fornitori di prestazioni indipendenti alle assicurazioni sociali o versino i contributi sociali alle casse di compensazione a loro nome.

L'articolo deve essere formulato in modo che questa possibilità sia facoltativa.

Per consentire un'attuazione flessibile, l'articolo deve essere formulato in modo aperto, affinché sia possibile prevedere soluzioni orientate alla pratica a livello di ordinanza. Le soluzioni citate (annuncio delle persone che esercitano un'attività indipendente alla cassa di compensazione e funzione di agente pagatore) hanno scopo esemplificativo; all'occorrenza il Consiglio federale può definire altre misure.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

La modifica non ha ripercussioni dirette per la Confederazione.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

La modifica non ha ripercussioni dirette per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

5.3 Ripercussioni sull'economia

La modifica ha lo scopo di facilitare la determinazione dello statuto contributivo nei casi in cui i criteri applicati finora non consentono una distinzione chiara tra attività lucrativa indipendente e dipendente. La nuova disposizione permette di confermare più rapidamente se una persona è considerata lavoratore indipendente o salariato e facilita la costituzione di un'impresa. La Commissione spera in effetti positivi sulla piazza economica, in quanto questo adeguamento mira a consentire ai diretti interessati di entrare nel mercato del lavoro e, allo stesso tempo, a migliorare la sicurezza sociale dei fornitori di prestazioni indipendenti.

5.4 Ripercussioni sulle assicurazioni sociali

La modifica concerne il fulcro del sistema delle assicurazioni sociali, poiché la determinazione dello statuto contributivo degli assicurati è decisiva.

La volontà delle parti è soggettiva. Affinché la decisione sullo statuto contributivo possa fondarsi sugli accordi presi tra le parti, questi devono essere validi e soprattutto poggiare su una libera dichiarazione di volontà di entrambe le parti. Le casse di compensazione non possono verificare sistematicamente la validità di questi accordi di diritto privato, con il rischio che quando si verifica un evento assicurativo ne sia contestata la validità. Ciò porterebbe a onerosi procedimenti giudiziari. Va sottolineato che già oggi sono avviati numerosi procedimenti giudiziari a causa dell'attuale incertezza del diritto. Nel complesso, le modifiche proposte dovrebbero ridurre il numero dei procedimenti giudiziari.

La modifica proposta riguarda soltanto i casi in cui l'esame delle circostanze economiche concrete mediante i criteri applicati finora non consente di distinguere chiaramente tra attività lucrativa indipendente e dipendente. Qualora la volontà delle parti e la realtà economica del rapporto contrattuale si contraddicano, la volontà delle parti da sola non potrà quindi essere decisiva.

La semplificazione della riscossione dei contributi avrebbe un impatto positivo sulle casse di compensazione, che potrebbero beneficiare del sostegno di terzi professionisti per affiliare i lavoratori indipendenti. La riscossione dei contributi ne risulterebbe agevolata.

Questo meccanismo dovrebbe tuttavia iscriversi nel sistema esistente di riscossione dei contributi presso i lavoratori indipendenti. La necessaria coordinazione tra i due sistemi causerebbe costi amministrativi aggiuntivi per le autorità di esecuzione.

5.5 Ripercussioni sull'ambiente

La modifica non ha ripercussioni sull'ambiente.

5.6 Altre ripercussioni

La modifica non ha altre ripercussioni.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La modifica della LPGA proposta si fonda in particolare sugli articoli 112 capoverso 1, 113 capoverso 1, 114 capoverso 1, 116 capoverso 1 e 117 capoverso 1 Cost., che conferiscono alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di assicurazioni sociali.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'oggetto della presente modifica non è disciplinato in alcun impegno internazionale. Dall'11 marzo 2024, tuttavia, vi è un accordo politico tra il Consiglio europeo e il Parlamento europeo per una direttiva UE concernente il lavoro sulle piattaforme, i cui effetti per la Svizzera non sono ancora prevedibili.

6.3 Forma dell'atto

In virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale. La presente modifica segue quindi la procedura legislativa normale.

6.4 Subordinazione al freno alle spese e compatibilità con la legge sui sussidi

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi. Il progetto non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il presente progetto non tocca la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, né i principi di sussidiarietà e dell'equivalenza fiscale.

6.6 Delega di competenze legislative

Il presente progetto non contiene nuove norme di delega.

6.7 Protezione dei dati

La modifica proposta non è rilevante dal punto di vista della protezione dei dati.