

Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone

**Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione
a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 16 giugno 2011

Compendio

Le misure collaterali sono state introdotte il 1° giugno 2004 in seguito all'entrata in vigore dell'accordo sulla libera circolazione delle persone negoziato nell'ambito degli accordi bilaterali con l'Unione europea (Bilaterali I). Le misure hanno lo scopo di evitare che la facilitazione dell'accesso dei lavoratori stranieri al mercato svizzero determini un peggioramento dei salari e delle condizioni di lavoro in Svizzera (dumping salariale e sociale). Queste misure consistono in controlli del rispetto delle condizioni salariali e sociali presso i lavoratori distaccati da un lato, e d'altro lato, in caso di dumping abusivo e ripetuto osservato in un ramo di attività, nel conferimento facilitato del carattere obbligatorio generale a contratti collettivi di lavoro o nell'emanazione di contratti normali di lavoro che stabiliscono salari minimi.

Dopo l'introduzione delle misure collaterali, sono sorti numerosi interrogativi sulla loro applicazione ed efficacia. In questo contesto, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha incaricato il 21 giugno 2010 il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione sull'applicazione e l'efficacia delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone.

Riassunto dei risultati

La libera circolazione delle persone ha un impatto evidente sull'economia svizzera, che si manifesta in particolare nell'aumento dei consumi e della domanda di alloggi, ma anche in termini di offerta di manodopera, sia essa complementare o concorrente alla manodopera indigena. La presente valutazione non intende formulare un giudizio riguardo all'impatto generale della libera circolazione delle persone sull'economia svizzera. Sono stati analizzati soltanto gli effetti della libera circolazione delle persone sui salari, al fine di determinare se dopo l'apertura del mercato svizzero del lavoro e il dispiego delle misure collaterali si sono verificate pressioni salariali.

La soluzione dei problemi individuati nella presente valutazione è complessa perché ricade nella sfera di competenza di diversi enti (Confederazione, Cantoni, partner sociali). Il margine di manovra voluto dal legislatore nuoce alla gestione e a un'applicazione coerente delle misure collaterali. Nell'attuazione delle misure previste, il grado di coerenza e di conformità degli organi di esecuzione paritetici, tripartiti e cantionali pecca di coerenza e conformità.

Pressioni salariali manifeste, ma un dumping difficile da individuare

I risultati dell'analisi svolta mostrano che l'offerta di manodopera derivante dalla libera circolazione delle persone ha effettivamente esercitato una pressione sui salari.

Benché l'esistenza di pressioni salariali sia palese, non è possibile affermare se esiste o no dumping salariale. Il fatto che il dumping abusivo e ripetuto non sia stato definito dal legislatore rende difficile il riscontro di una simile fattispecie, che dipende dalla prassi cantonale in materia. I criteri che permettono ai Cantoni di

accertare il dumping salariale non sono sempre definiti, comunicati e applicati. Gli operatori sul terreno hanno osservato che i salari dei lavoratori distaccati sono talvolta assai inferiori a quelli usuali.

Un'applicazione parziale e diseguale delle misure collaterali

Le misure collaterali sono applicate in modo diseguale a seconda degli organi d'esecuzione. Le misure tendono a limitarsi ai controlli e all'applicazione delle disposizioni previste dai contratti collettivi di lavoro senza che vengano pronunciate sanzioni in forza della legge sui lavoratori distaccati in Svizzera (LDist) o che siano applicati gli altri strumenti che la legge mette a disposizione, ossia il conferimento facilitato del carattere obbligatorio generale dei contratti collettivi di lavoro o l'emanazione di un contratto normale di lavoro.

I problemi d'applicazione differiscono secondo il tipo di regolamentazione che si applica a un determinato ramo:

- nella maggior parte dei rami in cui vige un contratto collettivo di lavoro di obbligatorio generale a livello nazionale, i controlli non danno luogo a sanzioni ai sensi della LDist perché i casi non vengono trasmessi alle autorità cantonali competenti;*
- nella maggior parte dei rami in cui vige un contratto collettivo di lavoro di obbligatorio generale a livello cantonale, la quantità e la qualità dei dati non permettono di concludere se le misure collaterali sono attuate correttamente e realmente;*
- nei rami di competenza delle commissioni tripartite, le strategie cantonali di controllo e i metodi utilizzati non permettono nella maggior parte dei casi di individuare le pratiche di dumping abusivo e ripetuto. Di conseguenza, non possono essere applicati gli strumenti previsti per questi casi (dichiarazione facilitata dell'obbligatorio generale del contratto collettivo di lavoro, contratti normali di lavoro con salari minimi).*

Una gestione tardiva, complicata e poco mirata

Queste disparità in materia di applicazione sono state facilitate dallo scarso sostegno offerto dalla Confederazione nei primi anni di attuazione delle misure collaterali. La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha cominciato a recuperare il suo ritardo a partire dal 2008 e a rendersi conto dei problemi di esecuzione. Ha quindi sviluppato una strategia di qualità per rispondere agli obiettivi stabiliti dalle basi legali. Grazie all'impegno profuso dalla Direzione del lavoro e dal Centro di prestazioni competente della SECO, quest'ultima ha sviluppato una strategia di qualità per attuare gli scopi stabiliti dalle basi legali.

Nondimeno, i problemi di applicazione erano per la maggior parte già noti da qualche anno e le prassi inadeguate di taluni Cantoni e commissioni paritetiche avrebbero dovuto indurre il Consiglio federale ad avviare il rimaneggiamento del sistema. Attualmente, la gestione non può fondarsi su dati affidabili per esempio per conoscere il numero reale di violazioni in materia di salario o sapere come le commissioni paritetiche ripartiscono e finanziano i controlli. Il federalismo d'esecuzione

e la complessa ed eterogenea organizzazione delle commissioni paritetiche aumentano considerevolmente le difficoltà nell'attuare la gestione programmata.

A fronte dello scopo iniziale delle misure collaterali, ossia la lotta contro il dumping salariale e sociale, la gestione strategica si focalizza su un obiettivo – i lavoratori distaccati – estremamente ridotto: circa la metà dei controlli e tre quarti dei mezzi finanziari a disposizione delle misure collaterali vengono destinati ai controlli dei lavoratori distaccati, che però rappresentano soltanto lo 0,5 per cento del volume di impiego a livello nazionale.

Il sistema delle misure collaterali è organizzato in funzione di uno dei fondamenti dell'economia svizzera, ossia le relazioni tra partner sociali. Il ruolo centrale delle commissioni paritetiche nell'esecuzione delle misure collaterali si giustifica con il fatto che i rami coperti sono rami sensibili dal profilo delle qualifiche della manodopera, del livello dei salari e del tipo di lavoro esposto alla concorrenza. Tuttavia, in termini di copertura quantitativa, questi settori rappresentano soltanto un'esigua parte delle persone occupate (il 13 %), mentre su di essi è concentrata la metà dei controlli effettuati. Inoltre, lo studio realizzato sulla base dell'inchiesta svizzera sulla struttura dei salari ha dimostrato che le pressioni salariali non si sono prodotte soltanto nei rami considerati più sensibili. Occorre dunque porsi domande sull'adequatezza delle priorità stabilite e sulle categorie su cui sono focalizzate le misure collaterali.

Inoltre, l'evoluzione delle misure collaterali avanza di pari passo con le discussioni politiche sul tema dell'apertura dei mercati e dell'estensione dell'accordo sulla libera circolazione ai nuovi Paesi membri dell'UE. Lo sviluppo delle misure collaterali non è fondato su constatazioni in merito alla loro efficacia.

Una comunicazione inadeguata

Le affermazioni sull'(in)efficacia delle misure collaterali o sull'assenza (o la presenza) di dumping salariale, diffuse sulla base dei dati attualmente conosciuti, non sono giustificate e trasmettono un'immagine dell'attuazione non corrispondente alla realtà.

Infatti, tutte le conclusioni, che oggi si fondano su dati incompleti e poco affidabili oltre che su medie nazionali, sono prive di significato, visto che la libera circolazione delle persone ha effetti diversi da una regione all'altra e i Cantoni applicano le misure collaterali in modo molto diseguale.

Indice

Compendio	980
Acronimi	984
1 Introduzione	985
1.1 Motivo della valutazione	985
1.2 Metodo	986
1.3 Modello d'analisi	987
1.4 Struttura del rapporto	988
2 Misure collaterali	988
2.1 Contesto	988
2.2 Descrizione delle misure	989
3 Risultati della valutazione	994
3.1 Effetti dell'apertura del mercato del lavoro sui salari	994
3.2 Attuazione delle misure collaterali	998
3.3 Gestione delle misure collaterali	1001
3.4 Concezione delle misure collaterali	1005
4 Conclusioni	1006
4.1 Pressioni salariali manifeste, ma un dumping difficile da individuare	1007
4.2 Un'applicazione parziale e diseguale delle misure di accompagnamento	1007
4.3 Una gestione tardiva, complicata e poco mirata	1008
4.4 Una comunicazione inadeguata	1009
Elenco degli interlocutori	1011
Impressum	1013

Acronimi

AELS	Associazione europea di libero scambio
CCL	Contratto collettivo di lavoro
CE	Comunità europea
CO	Codice delle obbligazioni
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CNL	Contratto normale di lavoro
LDist	Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (Legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera)
LOCCL	Legge federale del 28 settembre 1956 concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro
ODist	Ordinanza del 21 maggio 2003 sui lavoratori distaccati in Svizzera
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UST	Ufficio federale di statistica
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
swisstopo	Ufficio federale di topografia
UE	Unione europea

Rapporto

Il presente rapporto espone i principali risultati della valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA). La descrizione completa delle misure collaterali e della metodologia e l'insieme dei risultati si trovano nel rapporto esplicativo¹.

1 Introduzione

1.1 Motivo della valutazione

Le misure collaterali sono state introdotte il 1° giugno 2004 in seguito all'entrata in vigore dell'accordo sulla libera circolazione delle persone² negoziato nell'ambito degli accordi bilaterali con l'Unione europea (Bilaterali I). Le misure hanno lo scopo di evitare che la facilitazione dell'accesso dei lavoratori stranieri al mercato svizzero determini un peggioramento dei salari e delle condizioni di lavoro in Svizzera (dumping salariale e sociale). Queste misure consistono in controlli del rispetto delle condizioni salariali e sociali presso i lavoratori distaccati da un lato, e d'altro lato, in caso di dumping abusivo e ripetuto osservato in un ramo di attività, nel conferimento facilitato del carattere obbligatorio generale a contratti collettivi di lavoro o nell'emanazione di contratti normali di lavoro che stabiliscono salari minimi.

Dopo l'introduzione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, i numerosi interrogativi e timori sorti nella popolazione hanno trovato vasta eco negli ambienti mediatici e politici. Inoltre, le misure collaterali sono state sviluppate e rimesse in questione parallelamente all'avanzamento dei negoziati della Svizzera con l'UE. L'apertura del mercato svizzero del lavoro a otto nuovi Paesi dell'Est il 1° maggio 2011 e alla Bulgaria e alla Romania nel 2016 hanno suscitato ulteriori interrogativi sull'adeguatezza delle misure collaterali.

In questo contesto, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha incaricato il 21 giugno 2010 il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione dell'applicazione e dell'efficacia delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, per rispondere alle seguenti domande:

- Qual è il giudizio sugli effetti che la libera circolazione delle persone ha sull'evoluzione dei salari?
- Qual è il giudizio sulla sorveglianza delle misure collaterali?
- Le misure collaterali sono attuate correttamente?
- La gestione delle misure collaterali è adeguata?
- L'organizzazione e gli strumenti sono idonei a risolvere il problema posto?

¹ Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, Rapporto esplicativo del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, del 16 giugno 2011.

² RS **0.142.112.681**. Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone.

Di conseguenza, la presente valutazione si concentra sul ruolo della Confederazione nell'ambito delle misure collaterali. Le informazioni sull'attuazione da parte dei Cantoni e delle commissioni paritetiche sono utilizzate per valutare la gestione della Confederazione e l'applicazione delle misure collaterali. La presente valutazione non si occupa delle prassi diseguali attuate dai diversi organi d'esecuzione.

1.2 Metodo

Per rispondere alle domande poste, il CPA si è avvalso di diverse fonti di informazioni e di raccolta dei dati. Lo studio degli effetti della libera circolazione è stato affidato a periti esterni: il PD dr. Fred Henneberger e il dr. Alexandre Ziegler del Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht dell'Università di San Gallo. I dati che sono serviti per l'analisi della sorveglianza delle misure collaterali sono stati raccolti dal CPA mediante diversi colloqui (con 30 esponenti dell'amministrazione federale, dei Cantoni, di commissioni tripartite e paritetiche nonché dei partner sociali), con un questionario scritto inviato a tutte le commissioni tripartite cantonali e alle commissioni paritetiche nazionali (47 risposte), mediante l'accompagnamento di due ispettori sul terreno nonché con l'analisi di documenti e di dati statistici della Segreteria di Stato dell'economia (SECO).

La *tabella 1* presenta le basi che sono servite alla valutazione di ogni singola domanda principale.

Tabella 1

Domande e basi di valutazione

Tema	Domande da valutare	Basi di valutazione
Effetti	Vi sono indizi di pressioni salariali e in caso affermativo come si manifestano?	Paragone dell'evoluzione dei salari tra categorie di popolazione più o meno esposte alla libera circolazione delle persone.
Attuazione	Le misure collaterali sono attuate correttamente?	Paragone tra le misure previste dal concetto e misure realizzate. Valutazione da parte delle persone interrogate.
Gestione	La gestione delle misure collaterali è adeguata?	Valutazione della gestione realizzata in funzione dei risultati dell'attuazione. Valutazione da parte delle persone interrogate.
Concezione	L'organizzazione e gli strumenti sono adeguati per risolvere il problema posto?	Paragone tra il concetto previsto e il suo funzionamento. Valutazione da parte delle persone interrogate.

Per ognuna delle domande sono stati definiti i criteri di valutazione che sono stati utilizzati per la presentazione sintetica dei risultati alla fine di ogni sezione del capitolo 3.

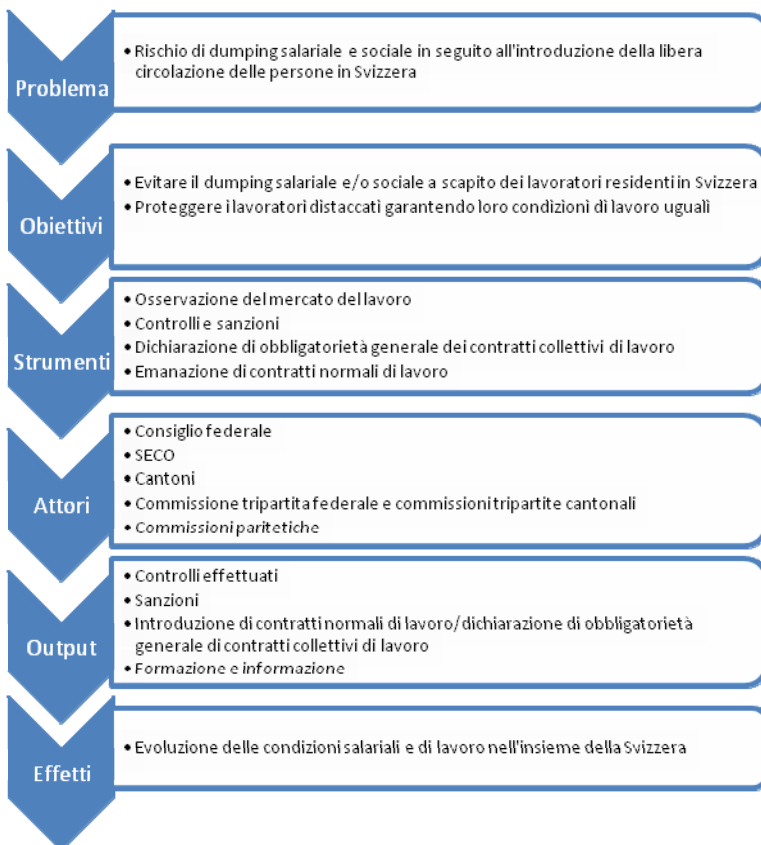
1.3

Modello d'analisi

La valutazione si fonda sul modello semplificato di causalità presentato qui di seguito (fig. 1). Tale modello descrive la logica delle misure collaterali. Partendo da un *problema* osservato (rischio di dumping salariale e sociale), il legislatore ha inteso approntare un *sistema* volto a lottare contro il dumping salariale (*scopo*), avvalendosi di *strumenti* (controllo dei lavoratori distaccati, conferimento del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro ...), la cui attuazione dipende da diversi *attori* (Confederazione, Cantoni, commissioni tripartite e paritetiche). L'attuazione degli strumenti (*output*) si realizza concretamente mediante l'effettuazione dei controlli, con l'irrogazione di sanzioni in caso di accertamento di abusi e con l'avvio di procedure specifiche in caso di dumping. Per terminare, gli *effetti globali* si misurano in funzione dell'evoluzione delle condizioni salariali e sociali in Svizzera.

Figura 1

Modello di causalità



Il capitolo 2 descrive le misure collaterali e in particolare gli strumenti a disposizione e le competenze dei diversi attori. Il capitolo 3 presenta i risultati della valutazione. La descrizione dei risultati a livello degli effetti, dell'attuazione delle misure collaterali, della loro gestione e della loro concezione segue rovesciandolo il modello di causalità presentato nel numero 1.3. Il capitolo 4 mette in evidenza i punti chiave di questa valutazione.

2**Misure collaterali****2.1****Contesto**

Le misure collaterali alla libera circolazione delle persone sono state introdotte nel contesto degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE, e più precisamente dell'accordo sulla libera circolazione delle persone. Quest'ultimo era stato oggetto di un ampio dibattito sulle conseguenze negative che la libera circolazione delle persone avrebbe potuto avere sul mercato del lavoro svizzero. Secondo il Consiglio federale, le misure collaterali proposte «intendono istituire una base giuridica per evitare un dumping sociale e salariale a detrimento dei lavoratori in Svizzera. Un simile dumping potrebbe aver luogo nell'ambito della circolazione liberalizzata dei lavoratori fra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE e solleva timori fra numerose cerchie della popolazione».³

L'accordo sulla libera circolazione delle persone del 1999 è entrato in vigore il 1° giugno 2002. L'accordo permette ai cittadini svizzeri di lavorare e di stabilirsi più facilmente nell'UE. Lo stesso vale per i cittadini comunitari in Svizzera, a condizione che abbiano un contratto di lavoro o dispongano di mezzi finanziari sufficienti per vivere. La libera circolazione non si applica ai disoccupati. L'accordo concerneva originariamente i 15 «vecchi» Stati dell'UE oltre a Malta e a Cipro ed è stato poi esteso con effetto al 1° maggio 2011 ai nuovi Stati membri dell'UE Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria e con effetto nel 2016 a Bulgaria e Romania.

Dopo l'introduzione della libera circolazione delle persone i flussi di lavoratori in Svizzera si sono modificati e intensificati. Il rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone⁴ mostra che nel corso degli anni precedenti all'entrata in vigore dell'accordo sulla libera circolazione delle persone (1991–2001), il saldo migratorio della popolazione era pari in media a +26 000 unità all'anno ed era riconducibile all'immigrazione proveniente da Stati al di fuori dell'UE17/AELS. Dopo l'entrata in vigore dell'accordo sulla libera circolazione delle persone, la composizione dell'emigrazione si è modificata fortemente. Infatti, negli otto anni seguenti all'entrata in vigore dell'accordo, il saldo migratorio dei cittadini dell'UE17/AELS ammontava a +31 200 unità in media per anno (mentre era di –400 in media per anno nel periodo 1991–2001). In questo stesso periodo, è

³ Messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, del 23.06.1999, FF 1999 5345.

⁴ SECO, UFM, UST, UFAS, Conseguenze della libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro svizzero, sesto rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE, maggio 2010, pag. 16–17.

stato registrato un aumento di 25 600 persone in media per anno provenienti da Stati al di fuori dell'UE25/AELS.

Va anche rilevato che dal 2004 l'aumento del numero di lavoratori stranieri dipende essenzialmente dall'aumento dei permessi di soggiorno⁵ e dei lavoratori frontalieri.⁶ Inoltre, la ripartizione regionale delle diverse categorie di lavoratori può differire fortemente. Per esempio, i frontalieri rappresentano il 21,6 per cento degli occupati nel Cantone del Ticino, il 9,9 per cento nell'arco giurassiano e il 9 per cento nella regione lemanica.⁷

A titolo di paragone, nel 2009 i datori di lavoro svizzeri davano lavoro a 214 570 frontalieri provenienti dall'UE/AELS e a 346 000 lavoratori UE/AELS titolari di un permesso di soggiorno (su un totale di 550 000 permessi di soggiorno),⁸ mentre il numero di lavoratori distaccati da imprese estere rappresentava l'equivalente di 4900 impieghi a tempo pieno.⁹

2.2 Descrizione delle misure

Le misure collaterali alla libera circolazione delle persone sono definite nelle seguenti disposizioni legali:

- legge sui lavoratori distaccati in Svizzera (LDist);¹⁰
- ordinanza sui lavoratori distaccati (ODist);¹¹
- art. 330*b* e 360*a-f* del Codice delle obbligazioni (CO);¹²
- modifiche degli art. 1, 3, 6 e 20 della legge concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL).¹³

Le misure collaterali non sono incentrate sui lavoratori bensì sui datori di lavoro, in modo che i datori di lavoro esteri che distaccano lavoratori in Svizzera rispettino le condizioni salariali svizzere e i datori di lavoro svizzeri non praticino discriminazioni salariali tra lavoratori svizzeri e stranieri (p. es. frontalieri).

⁵ Il permesso di soggiorno è rilasciato ai lavoratori che beneficiano di un contratto di lavoro con un datore di lavoro situato in Svizzera di una durata pari o superiore a un anno. Il permesso vale per cinque anni e può essere prorogato.

⁶ UST, Inchiesta svizzera sulla popolazione attiva e statistiche derivate al 4° trimestre 2010, marzo 2011.

Rapporto esplicativo del CPA, n. 4.1.

⁷ UST, «Statistica dei frontalieri nel quarto trimestre 2010», comunicato stampa del 7.03.2011.

⁸ UST, Popolazione residente straniera secondo nazionalità per Paese e permesso di residenza, nel 2009.

⁹ SECO, Rapporto sull'attuazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, 1° gennaio–31 dicembre 2009, maggio 2010, pag. 12–14.

¹⁰ RS 823.20. Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (Legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera).

¹¹ RS 823.201. Ordinanza del 21 maggio 2003 sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist).

¹² RS 220. Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni).

¹³ RS 221.215.311. Legge federale del 28 settembre 1956 concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro.

Il sistema delle misure collaterali tiene conto di un elemento fondamentale del mercato del lavoro svizzero, ossia il ruolo svolto dai partner sociali, in particolare nel quadro dei contratti collettivi di lavoro¹⁴ (CCL). I rami coperti da contratti collettivi di lavoro ai quali è conferito il carattere obbligatorio generale coprono circa il 13 per cento della popolazione attiva in Svizzera.¹⁵ In questi rami vigono salari minimi validi per tutti i datori di lavoro del ramo, abbiano o no firmato il contratto collettivo di lavoro.¹⁶

Le misure collaterali prevedono controlli delle imprese che distaccano lavoratori da un lato e, d'altro lato, controlli presso i datori di lavoro svizzeri in tutti i rami non retti da un contratto collettivo di lavoro al quale è stato conferito carattere obbligatorio generale. I rami nei quali esistono contratti collettivi di lavoro di obbligatorio generale sono di principio controllati dalle commissioni paritetiche. Infatti, le commissioni paritetiche hanno proceduto ai controlli del rispetto delle condizioni del contratto collettivo ai quali erano preposte già prima dell'introduzione della libera circolazione delle persone. Il legislatore ha tenuto conto di questa situazione quando ha deciso le misure collaterali.

Le misure collaterali si fondano su tre pilastri (cfr. *fig. 2*): il controllo dei lavoratori distaccati (1° pilastro), il conferimento facilitato del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro nei rami nei quali già esiste un contratto collettivo di lavoro che definisce salari minimi (2° pilastro) e l'emanazione di contratti normali di lavoro (CNL) in tutti i rami nei quali non esistono prescrizioni in materia di salario (3° pilastro).

La Commissione tripartita federale e le 23 commissioni tripartite cantionali¹⁷ sono state istituite per osservare il mercato del lavoro (*fig. 2*, «Osservazione»). Dato che le attività delle commissioni tripartite cantionali sono strettamente legate a quelle delle autorità cantionali, nella pratica tali attività sono difficilmente distinguibili.

¹⁴ Il contratto collettivo di lavoro è un accordo concluso tra uno o più datori di lavoro o associazioni di datori di lavoro e una o più associazione di lavoratori volto a disciplinare le condizioni di salario e di lavoro da un lato e la relazione tra le parti contraenti d'altro lato. I contratti collettivi di lavoro sono contratti di diritto privato. Lo Stato non partecipa né ai negoziati né alla conclusione o all'esecuzione di tali contratti (SECO, Rapporto sull'attuazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, 1° gennaio–31 dicembre 2009, maggio 2010, pag. 18.). Tale istituto è retto dagli art. 356–358 del CO.

¹⁵ Sul piano federale esistono 37 contratti collettivi di lavoro di obbligatorio generale; sul piano cantonale ne esistono 32 (SECO, Contratti collettivi di lavoro dichiarati di obbligatorio generale, stato: 1° aprile 2011).

¹⁶ La legge prevede una possibilità per costringere i dissidenti a rispettare un contratto collettivo di lavoro: il conferimento del carattere obbligatorio generale. La legge federale del 28 settembre 1956 (LOCCL) che permette di conferire il carattere obbligatorio generale ne stabilisce le condizioni. Il conferimento del carattere obbligatorio generale a un contratto collettivo di lavoro di lavoro ha l'effetto di obbligare tutti gli offerenti sul mercato a rispettare le stesse condizioni. Per il datore di lavoro, ciò significa che in un determinato ramo economico ciascuno di essi deve corrispondere gli stessi salari minimi e le altre prestazioni previste dal contratto collettivo di lavoro dichiarato di obbligatorio generale.

¹⁷ Le commissioni tripartite si compongono di rappresentanti delle autorità, dei datori di lavoro e dei lavoratori. Le commissioni tripartite sono 23 poiché i Cantoni di Appenzello Interno e di Appenzello Esterno dispongono di una commissione tripartita comune, come pure i Cantoni di Uri, Obvaldo e Nidvaldo.

Sistema delle misure collaterali: strumenti e attori (2009)

		1° pilastro lavoratori distaccati		2° pilastro Dichiarazione facilitata di obbl. generale del CCL	3° pilastro Emanazione di CNL
		<0,5 % del volume d'impiego totale		14 % dei lavoratori	73 % dei lavoratori
		69 CCL dichiarati di obbligatorietà generale	Nessun CCL dichiarato di obbligatorietà generale	433 CCL con salari minimi non dichiarati di obbligatorietà generale	Non vi sono CCL con salari minimi
Strumenti ↓	Osservazione				
	Notifiche				
	Controlli (numero)	8400 (CCL nazionali) 972 (CCL cantionali) Datori di lavoro svizzeri	7373 (CCL nazionali) 968 (CCL cantionali) Dat. di lavoro stranieri	6214 Datori di lavoro stranieri	8284 Datori di lavoro svizzeri
	Conciliazioni (numero)	108	347		252
	Misure collettive			0	1 CNL federale 5 CNL cantionali
	Sanzioni (numero) Pena convenzionale	302	143		

Fonte: Dati 2009 sulla base del rapporto della SECO, maggio 2010.

Legenda:

-  = commissioni tripartite (una federale e 23 cantionali) e autorità cantionali o federali
-  = commissioni tripartite, commissioni paritetiche e autorità cantionali o federali
-  = Autorità cantionali
-  = commissioni paritetiche

1° pilastro: controllo delle imprese che distaccano lavoratori in Svizzera

Il primo pilastro concerne i lavoratori distaccati.¹⁸ Nel 2009 si contavano 120 281 residenti di corta durata sottoposti all'obbligo di notifica. Convertita in impieghi a tempo pieno, questa cifra equivale a 15 700 lavoratori all'anno, ossia allo 0,45 per cento del volume totale dell'impiego. Le persone sottoposte all'obbligo di notifica sono lavoratori distaccati da imprese straniere (pari a 4 900 impieghi a tempo pieno), lavoratori assunti temporaneamente presso datori di lavoro svizzeri (pari a 8800 impieghi a tempo pieno) nonché lavoratori dipendenti (pari a 1900 impieghi a tempo pieno)¹⁹.

Secondo il ramo d'attività che figura nella notifica di impiego distaccato, le autorità cantonali verificano e trasmettono queste notifiche (*fig. 2, «Notifiche»*) alle commissioni paritetiche, se il ramo d'attività rientra in un contratto collettivo di lavoro dichiarato di obbligatorietà generale.²⁰ Altrimenti, le autorità cantonali trasmettono le notifiche alle commissioni tripartite cantonali.

Sulla base delle notifiche comunicate loro, le commissioni paritetiche (*fig. 2, «Controlli»*) sono incaricate di controllare l'osservanza delle condizioni di lavoro (remunerazione minima, durata del lavoro ecc.) esclusivamente nei rami coperti da contratti collettivi di lavoro ai quali è stato conferito il carattere obbligatorio generale. Le commissioni tripartite effettuano i controlli presso i lavoratori distaccati in tutti gli altri rami.

In pratica, i controlli sono effettuati da ispettori che possono essere impiegati dalla commissione paritetica o dal Cantone,²¹ oppure da associazioni di controllo. Le commissioni paritetiche e tripartite procedono dal canto loro alla valutazione dei controlli per determinare se vi è o no una violazione. Inoltre occorre precisare che le commissioni paritetiche nazionali (37 nel 2011) delegano i controlli alle loro sezioni regionali (o cantonali), che a loro volta possono affidare l'esecuzione dei controlli a un'associazione di controllo. Vi sono dunque diverse dozzine di commissioni paritetiche regionali che valutano i controlli e, se del caso, notificano alle autorità cantonali le infrazioni accertate.

Valutato il caso, le commissioni paritetiche e tripartite notificano le infrazioni sospette alle autorità cantonali. L'autorità cantonale può a questo punto pronunciare una multa amministrativa oppure, in caso di infrazioni più gravi, vietare al datore di lavoro in questione di offrire i suoi servizi in Svizzera per un periodo da uno a cinque anni (*fig. 2, «Sanzioni»*).

Le commissioni paritetiche possono inoltre infliggere una pena convenzionale per inosservanza del contratto collettivo di lavoro (*fig. 2, «Pena convenzionale»*) ai

¹⁸ Il primo pilastro delle misure collaterali è costituito da una legge speciale che ha lo scopo di garantire che i lavoratori distaccati in Svizzera da un datore di lavoro straniero per una durata determinata sono impiegati a condizioni conformi agli usi locali. La legge e l'ordinanza sui lavoratori distaccati (LDist e ODist) prevedono dunque che per i lavoratori distaccati devono essere rispettate le condizioni minime di salario e di lavoro.

¹⁹ SECO, Rapporto sull'attuazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, 1° gennaio–31 dicembre 2009, maggio 2010, pag. 12.

²⁰ A livello federale esistono 37 contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale; sul piano cantonale ne esistono 32 (SECO, Contratti collettivi di lavoro dichiarati di obbligatorietà generale, stato: 1° aprile 2011).

²¹ Secondo l'art. 7a LDist, i Cantoni devono disporre di un numero sufficiente di ispettori per svolgere i compiti di controllo e i compiti di osservazione delle commissioni tripartite.

datori di lavoro che distaccano lavoratori in Svizzera, ma la competenza di pronunciare sanzioni per violazione della LDist rimane prerogativa esclusiva dei Cantoni.

2° e 3° pilastro delle misure collaterali

Il secondo e il terzo pilastro delle misure collaterali sono costituiti da strumenti da applicare in caso di accertamento di dumping salariale e sociale nell'insieme della Svizzera.

In questi due casi, le prime tappe sono identiche. Sulla base delle priorità stabilite dalla Commissione tripartita federale e dalla Commissione tripartita cantonale, gli ispettori cantonali (o di un'associazione di controllo) svolgono controlli presso i datori di lavoro svizzeri. Le commissioni tripartite li valutano, esaminano i singoli casi e le situazioni sospette (*fig. 2, «Controlli»*), e cercano un accordo con il datore di lavoro interessato se i salari si discostano da quelli usuali (*fig. 2, «Conciliazioni»*).

Se non si giunge a un accordo e vi è accertamento di dumping abusivo e ripetuto,²² sono date due possibilità (*fig. 2, «Misure collettive»*).

2° pilastro: dichiarazione di obbligatorietà generale facilitata del contratto collettivo di lavoro

I rami coperti da contratti collettivi con salari minimi che potrebbero essere dichiarati di obbligatorietà generale²³ riguardano circa il 13 per cento dei lavoratori in Svizzera (*fig. 2*).

Nell'ambito del secondo pilastro delle misure collaterali, è previsto che in caso di dumping salariale abusivo e ripetuto (art. 360b CO), il contratto di lavoro esistente possa essere dichiarato più facilmente di obbligatorietà generale²⁴ per tutti i datori di lavoro e i lavoratori del ramo interessato (dichiarazione di obbligatorietà generale facilitata). Su domanda della commissione tripartita, le autorità competenti a livello federale e a livello cantonale possono procedere al conferimento facilitato del carattere obbligatorio generale a un contratto collettivo di lavoro (*fig. 2, «Misure collettive»*).

Il legislatore non ha previsto sanzioni in caso di inosservanza dei contratti collettivi di lavoro, che rimangono di diritto privato. Tuttavia le commissioni paritetiche possono irrogare pene convenzionali nei rami coperti da contratti collettivi con salari minimi, siano essi o no dichiarati di obbligatorietà generale (*fig. 2, «Pena convenzionale»*). Nel secondo caso, le pene convenzionali possono essere inflitte soltanto a datori di lavoro che sono parte al contratto.

²² Gli accertamenti di dumping sono più difficili per le commissioni tripartite poiché esse operano in rami in cui non sono stabiliti salari minimi obbligatori. Inoltre, il legislatore non definisce la nozione di dumping abusivo e ripetuto.

²³ Nel 2007 erano in vigore 432 contratti collettivi di lavoro con salari minimi non dichiarati di obbligatorietà generale (UST, Inchiesta sui contratti collettivi di lavoro in Svizzera, 2009).

²⁴ Questa procedura è detta facilitata perché le sue condizioni di applicazione sono meno severe rispetto alla dichiarazione di obbligatorietà generale ordinaria, dato che quest'ultima parte dall'iniziativa diretta delle parti al contratto collettivo di lavoro.

3° pilastro: emanazione di un contratto normale di lavoro con salari minimi

Il terzo pilastro è concepito per i rami nei quali non esiste un contratto collettivo di lavoro con salari minimi. Ciò concerne il 73 per cento dei lavoratori in Svizzera (fig. 2).

Il Consiglio federale/il Cantone possono emanare contratti normali di lavoro di durata limitata e che prevedono salari minimi (art. 360a CO) su proposta della Commissione tripartita federale/cantonale.

Il legislatore non ha previsto sanzioni in caso di inosservanza di un contratto normale di lavoro.

3 Risultati della valutazione

3.1 Effetti dell'apertura del mercato del lavoro sui salari

Le misure collaterali alla libera circolazione delle persone hanno lo scopo di combattere il dumping salariale.

Purtroppo non è possibile misurare l'effetto delle misure collaterali sul dumping salariale per due ragioni principali. Innanzitutto, il legislatore non ha definito la nozione di dumping ed è dunque difficile e problematico stabilire a partire da che livello comincia il dumping. In secondo luogo, per determinare l'effetto delle misure collaterali, occorrerebbe poter paragonare la situazione attuale con la situazione che si avrebbe senza misure collaterali. Le ipotesi e il modello necessari a un simile raffronto sarebbero anch'essi sottoposti a forti critiche.

In un simile contesto, è più vantaggioso interrogarsi sul modo in cui i salari si sono comportati dopo l'introduzione della libera circolazione delle persone, senza stabilire legami diretti con le misure collaterali.

I risultati²⁵ dell'analisi svolta dagli esperti incaricati a tale scopo (PD dr. Fred Henneberger e prof. dr. Alexandre Ziegler del Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht dell'Università di San Gallo) mostrano che l'offerta di manodopera derivante dalla libera circolazione delle persone ha effettivamente esercitato una pressione sui salari.

Per rispondere alla domanda posta sopra, si è proceduto a un'analisi completa dei salari per il periodo 2004–2008 sia per l'economia svizzera nel suo insieme sia per i diversi rami economici e secondo il livello di qualifica professionale dei lavoratori. I dati utilizzati sono dati individuali raccolti nell'ambito dell'inchiesta svizzera sulla struttura dei salari (UST). Occorre sottolineare che si tratta del primo studio condotto sulla base di dati individuali diretti e che la dimensione del campione è assai consistente (1 615 482 persone per il 2008). È questo un fattore determinante, poiché gli altri studi esistenti si fondavano in generale su dati statistici aggregati.

L'analisi ha comparato i salari e la loro evoluzione tra diversi gruppi di persone occupate partendo dall'ipotesi che i salari reagiscano in modo più o meno sensibile all'offerta risultante dalla libera circolazione delle persone.

²⁵ Cfr. allegati 1 e 2, Rapporto esplicativo del CPA, 2011.

I diversi gruppi di persone occupate sono stati ottenuti distinguendo tra:

- neoassunti e persone già occupate;
- lavoratori stranieri e lavoratori svizzeri;
- lavoratori in una regione di frontiera e lavoratori in una regione centrale.

Ci si attende che per ognuna di queste coppie di categorie gli effetti della libera circolazione delle persone colpiscano in modo più accentuato il gruppo indicato per primo rispetto al gruppo indicato per secondo.

I lavoratori svizzeri già occupati e che lavorano in una regione centrale costituiscono il gruppo che si presume sia meno (o meno velocemente) esposto agli effetti della libera circolazione delle persone. Questo gruppo funge da riferimento per il confronto con l'evoluzione dei salari degli altri gruppi.

Il paragone con questo gruppo di riferimento è centrale nell'analisi condotta da Henneberger e Ziegler. Infatti, l'evoluzione dei salari in Svizzera dipende da diversi fattori quali l'offerta di manodopera (indigena e straniera), la domanda di manodopera (risultante in particolare dalla situazione economica) e la produttività. L'analisi non considera dunque semplicemente l'evoluzione dei salari, influenzata da questi fattori, ma paragona l'evoluzione dei salari dei diversi gruppi rispetto al gruppo di riferimento, definito come meno esposto (o meno rapidamente esposto) agli effetti della libera circolazione delle persone. Infatti, ci si può aspettare che i primi effetti si manifestino in occasione di nuove assunzioni di personale estero nelle regioni di frontiera. Inversamente, gli Svizzeri già occupati che lavorano in una regione centrale sono meno esposti (o lo sono meno rapidamente) alla concorrenza della manodopera straniera.

Lo studio di Henneberger e Ziegler giunge alle tre conclusioni seguenti:

1. *L'analisi a livello generale mostra che i primi effetti della libera circolazione si sono manifestati a livello dei salari degli stranieri neoassunti nelle regioni di frontiera per poi estendersi agli stranieri e agli Svizzeri neoassunti nelle regioni centrali.*

A livello generale (vale a dire senza procedere a differenziazioni di ramo economico o di livello di qualifica), i risultati mostrano che i neoassunti percepivano già nel 2004 salari inferiori al gruppo di riferimento; questi scarti sono aumentati nel 2006 e 2008 rispettivamente dell'1,5 e del 2 per cento.

Analizzando i dati più in dettaglio, risulta che gli scarti di salario dei neoassunti rispetto al gruppo di riferimento osservati nel 2004 riguardano unicamente il gruppo dei lavoratori stranieri neoassunti in una regione di frontiera. L'evoluzione dopo il 2004 mostra che i salari dei neoassunti stranieri e svizzeri nelle regioni centrali sono diminuiti nel 2006 del 2 per cento per i primi e dell'1,5 per cento per i secondi rispetto al gruppo di riferimento. Nel 2008 gli effetti sui salari dei neoassunti svizzeri e stranieri sono leggermente più accentuati: le diminuzioni ammontano a più del 2 per cento per entrambe le categorie.

Le differenze di salario osservate tra gli stranieri neoassunti nelle regioni di frontiera rispetto al gruppo di riferimento crescono a oltre il 2 per cento tra il 2004 e il 2008 per superare il 4 per cento nel 2008.

Il fatto che nel 2004 esistano differenze di salario tra gli stranieri neoassunti nelle regioni di frontiera e il gruppo di riferimento indica che il fenomeno dell'assunzione di frontalieri e i primi effetti della libera circolazione erano osservabili nelle regioni di frontiera già nel 2004. La concorrenza della manodopera estera non produceva tuttavia ancora effetti sui salari dei neoassunti svizzeri. Nel 2006 e nel 2008 gli effetti si sono estesi agli Svizzeri e agli stranieri neoassunti nelle regioni centrali. Questi effetti non sono più dovuti alla situazione congiunturale ma sono osservabili sia nel corso dell'anno di alta congiuntura 2006 che durante l'anno di crisi 2008.

2. *L'analisi per rami indica che l'evoluzione dei salari è stata influenzata dalla maggior offerta di manodopera derivante dalla libera circolazione delle persone.*

Le analisi a livello dei diversi rami indicano che l'evoluzione dei salari nel gruppo di riferimento (lavoratori svizzeri, già occupati, nelle regioni centrali) è stata positiva tra il 2004 e il 2008 in quasi tutti i rami economici. L'analisi dei salari per i diversi gruppi di persone occupate mostra che nei due gruppi «stranieri neoassunti nelle regioni centrali» e «stranieri neoassunti nelle regioni di frontiera» già nel 2004 si osservano differenze salariali significative rispetto al gruppo di riferimento in 7, rispettivamente 14 dei 26 rami. Benché non si possa escludere che gli stranieri neoassunti siano meno produttivi – p. es. per ragioni di conoscenze linguistiche – rispetto agli Svizzeri neoassunti, gli scarti salariali osservati sono almeno in parte spiegabili con la libera circolazione delle persone.

3. *L'analisi a livello di qualifiche indica che la pressione salariale è più frequente e più accentuata nelle categorie di lavoratori meno qualificati.*

Le analisi dei salari a livello di qualifica rivelano che l'evoluzione dei salari del gruppo di riferimento è stata positiva tra il 2004 e il 2008 per tutti i livelli di qualifica. Le analisi per i diversi gruppi di persone forniscono un'immagine differenziata degli effetti della libera circolazione delle persone secondo il livello di qualifica. Si possono trarre cinque conclusioni principali:

- nel 2004 gli scarti salariali tra gruppo di riferimento e stranieri neoassunti con livello di qualifica più basso arrivano, soprattutto nelle regioni di frontiera, fino al 6,5 per cento. La libera circolazione sembra essere almeno in parte all'origine di questi scarti;
- quando si osservano differenze significative nell'evoluzione dei salari rispetto al gruppo di riferimento, si manifestano in quasi tutti i casi sotto forma di riduzione del salario;
- nel periodo analizzato si osservano anche nei livelli di qualifica elevata diminuzioni di salario rispetto al gruppo di riferimento. Tuttavia, le diminuzioni sono più frequenti e più accentuate per i lavoratori meno qualificati;

- nel 2006 e nel 2008 l'evoluzione dei salari è stata meno favorevole per i neoassunti rispetto al gruppo di riferimento. Mentre nelle regioni centrali la pressione sui salari ha toccato gli Svizzeri neoassunti, nelle regioni di frontiera ha colpito gli stranieri neoassunti;
- nel 2008 si osservano scarti considerevoli a svantaggio degli stranieri neoassunti con formazione soltanto a livello di scuola dell'obbligo.

Gli autori giungono alla conclusione che le loro analisi confermano, fondandosi su un metodo differente, i timori espressi da altri studi²⁶: la maggiore offerta di manodopera derivante dalla libera circolazione delle persone ha effettivamente esercitato una pressione sui salari.

Non è possibile determinare se tali pressioni siano la conseguenza di pratiche abusive, dato che non è stata data una definizione omogenea di abuso in materia di dumping salariale. Tuttavia, gli operatori sul terreno hanno osservato che i salari dei lavoratori distaccati sono talvolta assai inferiori a quelli dei residenti e in alcuni casi non raggiungono nemmeno un terzo di quelli normali. Tali pratiche costituiscono una violazione della LDist e sono chiari indici di dumping. Spesso non sono però registrate come tali data l'applicazione lacunosa, quando non errata, delle misure collaterali (cfr. n. 3.2).

Tabella 2

Valutazione degli effetti

Criterio	Valutazione
Presenza di pressione sui salari	L'apertura del mercato del lavoro nell'ambito della libera circolazione delle persone è accompagnata da una pressione sui salari. I primi effetti si sono manifestati nelle regioni di frontiera e si sono poi estesi all'insieme della Svizzera. La pressione salariale è più forte sui lavoratori meno qualificati. Talvolta, si osservano sul terreno scarti salariali considerevoli.

²⁶ Gerfin, Michael/Kaiser, Boris: Die Auswirkungen der Immigration der Jahre 2002–2008 auf die Löhne in der Schweiz, Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No. 30 (6. 2010), Berna, 2010.
Gerfin, Michael/Kaiser, Boris: The Effects of Immigration on Wages: An Application of the Structural Skill-Cell Approach, Working Paper, Department of Economics, Public Economics, University of Bern, Berna, giugno 16 2010.
Stalder, Peter: Makroökonomische Auswirkungen der Personenfreizügigkeit: Simulationen mit einem ökonometrischen Strukturmodell, Schweizerische Nationalbank (SNB), Forschung, Zurigo, ottobre 2008.
Stalder, Peter: Free migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy, Swiss National Bank (SNB), Research, Zurigo, gennaio 2010.

Le misure collaterali sono attuate correttamente?

In generale, l'attuazione delle misure collaterali è molto diseguale secondo gli organi d'esecuzione. Non soltanto esistono considerevoli differenze nel numero e nelle prassi dei controlli, ma anche e soprattutto nel seguito dato a questi ultimi (conciliazione, sanzioni, misure collettive). Queste grandi differenze, che non si possono spiegare con la prossimità a una frontiera con l'UE, il tipo di mercato del lavoro o con la dimensione dei Cantoni, si constatano sia tra Cantoni, sia tra commissioni paritetiche.

1° pilastro

I *controlli in materia di notifiche*²⁷ (fig. 2, «Notifiche») variano estremamente da un Cantone all'altro. Il tasso di infrazioni del 19 per cento in materia di notifica pubblicato dalla SECO²⁸ non è né significativo né affidabile. Infatti, il tasso di infrazione varia dallo 0 al 100 per cento secondo i Cantoni, che eseguono controlli molto diversi per contenuto e qualità.²⁹

Il ruolo delle commissioni tripartite (e delle autorità cantonali) è centrale nel quadro delle misure collaterali. Le commissioni e le autorità sono incaricate dell'osservazione del mercato del lavoro. In quest'ambito procedono a controlli in tutti i rami non coperti da un contratto collettivo di lavoro dichiarato di obbligatorietà generale (circa l'85 % della popolazione attiva occupata). Esse verificano in particolare l'osservanza delle condizioni salariali usuali in materia di impiego distaccato di lavoratori. Se accertano casi di dumping abusivo e ripetuto devono procedere all'applicazione di misure supplementari. Gli *scarti importanti in termini di infrazioni* rispecchiano la diversità delle prassi seguite in materia dalle commissioni tripartite. Nei 6124 controlli effettuati (fig. 2, «Controlli»), sono state accertate 414 infrazioni rispetto ai salari usuali. Più di tre quarti delle infrazioni sono stati accertati in cinque Cantoni, mentre in 11 Cantoni non sono state accertate infrazioni nonostante la grande dimensione di alcuni di essi.³⁰ Le definizioni del dumping e i metodi di individuazione variano molto da un Cantone all'altro: alcuni definiscono gli scarti in valore (più di fr. 500.–) rispetto ai salari usuali o in percentuale (scostamento dello 0 %, del 5 %, del 10 %, del 20 %), mentre altri Cantoni partono dal principio che gli abusi concernono il 25 per cento dei lavoratori meno pagati in un dato ramo, oppure che è abusivo in un determinato ramo soltanto il salario inferiore accertato. Da ultimo, per numerose commissioni tripartite la definizione di abuso varia secondo una valutazione caso per caso.³¹

²⁷ Si tratta del controllo della notifica preventiva della missione che devono effettuare i lavoratori distaccati e le altre persone soggette all'obbligo di notifica quali i lavoratori indipendenti e i lavoratori al servizio di un datore di lavoro svizzero per una durata determinata (meno di 90 giorni).

²⁸ SECO, Rapporto sull'attuazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, 1° gennaio–31 dicembre 2009, maggio 2010, pag. 8, 41 e 59.

²⁹ Rapporto esplicativo del CPA, 2011, n. 5.1.

³⁰ Rapporto esplicativo del CPA, 2011, n. 5.2.2.

³¹ Questionario inviato dal CPA a 23 commissioni tripartite cantonali (100% di risposte).

Le *commissioni paritetiche* controllavano l'osservanza del contratto collettivo di lavoro in vigore nel loro ramo molto prima dell'introduzione delle misure collaterali. Queste ultime hanno affidato loro anche la competenza di controllare le imprese che distaccano lavoratori in Svizzera nei rami coperti dal loro contratto collettivo di lavoro dichiarato di obbligatorietà generale. Tali controlli sono in parte finanziati dalla Confederazione.

Le commissioni paritetiche procedono raramente a controlli delle notifiche di impiego distaccato. Ciò si spiega con il fatto che esse possono percepire questi controlli come un'ulteriore complicazione amministrativa che genera oneri supplementari di accertamento dell'infrazione e di notifica alle autorità cantonali.

Per quanto concerne il numero di controlli dei salari dei lavoratori distaccati effettuati dalle singole commissioni paritetiche, emerge un quadro molto diseguale. Vi sono ampi margini di scostamento e nella realizzazione degli obiettivi concordati tra la SECO e le commissioni paritetiche: si va infatti dal -91 al +188 per cento, a seconda delle commissioni. La probabilità per un lavoratore distaccato di subire un controllo varia dunque fortemente da una commissione all'altra.

Allo stato attuale dei dati forniti dalle commissioni paritetiche, non è possibile fare affermazioni sicure sulla presenza o no di dumping salariale per le ragioni principali seguenti:

- i controlli sono effettuati «globalmente», ma non si sa come sono ripartiti per regione. I risultati su scala nazionale dei controlli non dicono in quali regioni la situazione è molto migliore o peggiore della media;
- le commissioni paritetiche sono tenute a notificare le infrazioni alle autorità cantonali (art. 9 LDist), ma soltanto il 16 per cento delle infrazioni sono state notificate.³² Inoltre, l'86 per cento del numero molto esiguo di violazioni comunicate proviene da cinque Cantoni e il 58 per cento del totale delle infrazioni sono comunicate dagli organi di un solo contratto collettivo di lavoro.³³ Soltanto le infrazioni sfociate in una pena convenzionale sembrano essere state notificate alle autorità cantonali. Nel 2009 le commissioni paritetiche hanno pronunciato 410 pene convenzionali e alle autorità cantonali sono state notificate 440 infrazioni;
- dato che numerose commissioni paritetiche non considerano come violazioni le infrazioni risolte o conciliate (e registrate come tali), l'immagine che emerge da questi dati è erranea.

L'analisi mostra che in 4382 dei 7373 controlli realizzati nel 2009 presso imprese che distaccano lavoratori (*fig. 2*, «Controlli») era stata ravvisata un'infrazione, che in 1565 casi riguardava i salari, in 1077 casi le condizioni di lavoro e in 642 casi la

³² Secondo la SECO, alcune commissioni paritetiche rinunciano a notificare ai Cantoni le infrazioni di esigua importanza. Inoltre, tale tipo di infrazioni sarebbe nella prassi compensato da una correzione dei salari. Il CPA è dell'avviso che ciò non spieghi lo scarso numero di infrazioni notificate poiché vi sono anche le commissioni paritetiche che non registrano le infrazioni di esigua importanza (che non sono dunque comprese nelle statistiche). Inoltre, il fatto che le infrazioni siano notificate soltanto in alcuni Cantoni o soltanto da talune commissioni paritetiche dimostra che vigono prassi realmente diseguali.

³³ Si tratta del contratto collettivo di lavoro per il mestiere di falegname.

notifica. Ciò significa che il 60 per cento almeno delle imprese che distaccano lavoratori commettono infrazioni nei rami coperti da contratti collettivi di lavoro dichiarati di obbligatorietà generale.

Questi risultati testimoniano un'attuazione lacunosa delle misure collaterali negli ambiti di competenza delle commissioni paritetiche. Essa si spiega con la qualità e la mancata notifica dei casi alle autorità cantonali da parte delle commissioni paritetiche, nonché dal livello di organizzazione e di professionalizzazione delle commissioni.

Nei rami coperti da contratti collettivi di lavoro dichiarati di obbligatorietà generale a livello cantonale (ne esistono 32), i controlli sono di competenza delle commissioni paritetiche cantonali. Analogamente a quanto avviene tra la Confederazione e le commissioni paritetiche nazionali, i Cantoni sono tenuti a partecipare al finanziamento dei controlli. Alcuni Cantoni hanno stipulato convenzioni sulle prestazioni con determinate commissioni paritetiche. I controlli in materia di impiego distaccato di lavoratori nei rami coperti da accordi collettivi di lavoro dichiarati di obbligatorietà generale a livello cantonale sono dunque condotti in modo molto diseguale. I dati a disposizione della SECO non permettono di determinare se in questo ambito le misure collaterali vengono realmente e correttamente eseguite.

2° e 3° pilastro

Il conferimento facilitato del carattere obbligatorio generale del contratto collettivo di lavoro (dichiarazione di obbligatorietà generale) e l'emanazione di contratti normali di lavoro si fondano sull'osservazione del mercato del lavoro attraverso i controlli presso i datori di lavoro svizzeri. Negli 8 284 controlli di questo tipo eseguiti dalle commissioni tripartite cantonali (*fig. 2, «Controlli»*) sono state accertate 320 infrazioni.

Dai risultati in materia di sorveglianza dei *datori di lavoro svizzeri* si desume che le differenze constatate dipendono dai metodi e dalle strategie cantonali dei controlli e non tanto da un comportamento dei datori di lavoro diverso da un Cantone all'altro. Alcuni Cantoni di grandi dimensioni effettuano un numero di controlli assai esiguo a paragone di altri Cantoni. Anche il numero di infrazioni accertate rispetto al numero dei controlli varia molto da un Cantone all'altro (dallo 0 al 31 % di infrazioni accertate).³⁴

Se, in modo generale, si può affermare che gli ispettori cantonali effettuano veramente dei controlli, non è possibile disporre di una visione obiettiva e complessiva della situazione e sapere se vi è o no dumping. Le risposte date dalle commissioni tripartite cantonali al questionario sottoposto loro dal CPA consentono di affermare che alcune commissioni tripartite non sono in grado di giungere agli accertamenti a causa di metodi non sufficientemente evoluti o di criteri non definiti. Inoltre, talune commissioni tripartite non procedono deliberatamente a raffronti con i salari usuali.

Dato che le commissioni tripartite hanno individuato solo raramente casi di dumping abusivo e ripetuto, gli strumenti utilizzabili a seconda del caso sono stati impiegati molto poco (*fig. 2, «Misure collettive»*). Lo strumento della *dichiarazione facilitata dell'obbligatorietà generale di un contratto collettivo di lavoro* non è stato mai

³⁴ Rapporto esplicativo del CPA, 2011, n. 5.2.3.

utilizzato, né a livello cantonale né federale. Lo strumento dell'*emanazione di un contratto normale di lavoro* è stato utilizzato una volta a livello federale e a cinque riprese tra tre Cantoni. L'applicazione così sporadica di questo strumento non permette di giungere alla conclusione che non esista il dumping. Si può piuttosto dire che le strategie (cantonali e federale) di controllo, i metodi e i criteri utilizzati dalle commissioni tripartite non permettono quasi mai di accertare l'esistenza di un dumping abusivo e ripetuto. Inoltre, i Cantoni che hanno introdotto contratti normali di lavoro con salari minimi constatano che questo strumento è poco efficace dato che non è possibile sanzionare i datori di lavoro svizzeri. Questi Cantoni chiedono con forza che vengano introdotte basi legali in proposito.³⁵

Tabella 3

Valutazione dell'attuazione

Criterio	Valutazione
Conseguimento degli obiettivi	Gli obiettivi quantitativi in materia di controlli non sono raggiunti a livello globale. Tuttavia, vi sono scarti considerevoli secondo i rami e le regioni.
Adeguatezza dell'attuazione	La qualità dell'attuazione è diseguale tra le commissioni paritetiche e tra le commissioni tripartite. La logica di applicazione degli strumenti non è rispettata da tutti gli organi d'esecuzione. Spesso essi si limitano ai controlli. Non sempre le commissioni paritetiche notificano le infrazioni; di conseguenza le autorità cantonali non possono sanzionarle secondo la LDist. Dato che spesso i paragoni con i salari non vengono effettuati o sono effettuati male, le commissioni tripartite non riescono ad accertare gli eventuali casi di dumping. Le differenze d'applicazione da un Cantone all'altro non si spiegano con la maggiore o minore esposizione alla libera circolazione delle persone (prossimità a una frontiera, tipo di mercato del lavoro, dimensione del Cantone).

3.3 Gestione delle misure collaterali

La gestione delle misure collaterali è adeguata?

La gestione politica delle misure collaterali non è fondata su constatazioni in merito alla loro efficacia. Infatti, l'evoluzione delle misure collaterali è influenzata da considerazioni politiche legate all'accettazione degli accordi bilaterali. Non è un

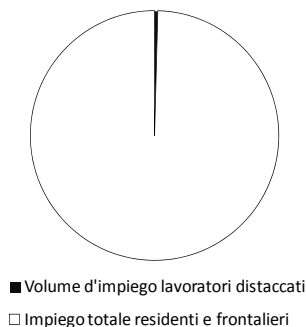
³⁵ Comunicato stampa della Repubblica e Cantone di Ginevra, conferenza stampa del Consiglio di Stato del 24 marzo 2011.
Le Temps, Dumping salarial, Berne somma de sévir, 25 marzo 2011.
Rapporto esplicativo del CPA, n. 5.2 e 7.2.

caso che le prime constatazioni sulla necessità di migliorare l'applicazione delle misure collaterali siano coincise con le discussioni sull'estensione dell'accordo sulla libera circolazione ai nuovi Paesi membri dell'UE.

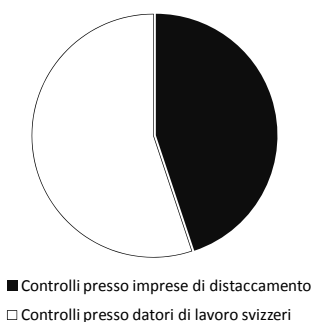
Sebbene i lavoratori distaccati rappresentino meno dello 0,5 per cento del volume dell'impiego a livello nazionale, 13 587 controlli su un totale di circa 30 000³⁶ sono stati svolti presso imprese che distaccano lavoratori (*fig. 3*). Tali controlli rappresentano circa i tre quarti delle spese legate alle misure collaterali (9 mio. su un totale di circa 12 mio. fr.). A fronte dello scopo iniziale delle misure collaterali, ossia la lotta contro il dumping salariale e sociale, la gestione strategica si focalizza su un obiettivo – i lavoratori distaccati – estremamente ridotto. Per il DFE, l'esiguità di questo obiettivo si giustifica in particolare per il fatto che l'impiego distaccato di lavoratori avviene principalmente in rami sensibili. Ma secondo il CPA gli effetti della libera circolazione delle persone seguono anche altri canali (frontalieri, residenti sottoposti a un'autorizzazione di soggiorno) e in rami diversi da quelli cosiddetti sensibili, come rilevato dallo studio di Henneberger e Ziegler (n. 3.1 e allegato 2).

Figura 3

Quota dei lavori distaccati sul volume d'impiego totale



Quota dei lavoratori distaccati sulla ripartizione dei controlli



Va osservato che il Consiglio federale non ha fatto uso del suo margine di manovra per meglio definire il dumping e i metodi volti a individuarlo, né per precisare i gruppi su cui focalizzare le misure collaterali (ripartizione dei controlli tra commissioni paritetiche e commissioni tripartite, tra imprese che distaccano lavoratori e datori di lavoro svizzeri).

Il sistema delle misure collaterali è organizzato in funzione di uno dei fondamenti dell'economia svizzera, ossia le relazioni tra partner sociali. Il ruolo centrale delle commissioni paritetiche nell'esecuzione delle misure collaterali si giustifica con il

³⁶ Va sottolineato che questa somma complessiva di 30 000 controlli comprende gli 8 400 controlli attuati dalle commissioni paritetiche presso datori di lavoro svizzeri, controlli che non sono legati alle misure collaterali propriamente dette (e non sono dunque finanziati) ma alla sorveglianza diretta esercitata dalle commissioni paritetiche sull'osservanza del proprio contratto collettivo di lavoro.

fatto che i rami coperti sono rami sensibili dal profilo delle qualifiche della manodopera, del livello dei salari e del tipo di lavoro esposto alla concorrenza. Tuttavia, in termini di copertura quantitativa, questi settori rappresentano soltanto un'esigua parte delle persone occupate (il 13 %, cfr. *fig. 2*) e non costituiscono i soli rami sui quali vengono esercitate pressioni salariali in seguito alla libera circolazione delle persone. I rami tradizionalmente poco difesi dai partner sociali sfuggono dunque in gran parte alle misure collaterali.

Alla SECO compete la sorveglianza dell'esecuzione.³⁷ La gestione da parte della SECO ha conosciuto una considerevole evoluzione nel corso degli ultimi anni, in particolare grazie al considerevole impegno profuso dalla Direzione del lavoro e dal Centro di prestazioni competente della SECO. Nel 2010 è stata definita una chiara strategia che colma le lacune dei cinque primi anni d'attuazione delle misure. In questa sua strategia, la SECO ha dimostrato di essere cosciente dei gravi problemi nell'esecuzione delle misure collaterali (carenza di trasparenza a livello di finanziamento, mancata notifica delle infrazioni, cattiva qualità dei dati ecc.). La SECO intende risolverli essenzialmente in tre modi: le convenzioni sulle prestazioni, un miglior coordinamento e una migliore conoscenza delle pratiche sospette (mediante l'assunzione di un auditor). Accanto a queste iniziative, del tutto auspicabili, è però chiaro che la SECO avrebbe già fin d'ora potuto dare un giro di vite alla gestione delle commissioni paritetiche e dei Cantoni analizzando i dati trasmessi in vista di determinare se i problemi sono legati ai dati o alle prassi. Dal 2004 al 2008 non esisteva una strategia. Tra il 2008 e il 2011 ne è stata concepita una e si è cominciato ad attuarla. Il sistema delle misure collaterali disporrà degli strumenti necessari alla sua sorveglianza al più presto a partire dal 2012. Attualmente la gestione delle misure collaterali non permette di garantire che le misure siano attuate correttamente.

Sul piano operativo, la SECO gestisce l'esecuzione essenzialmente mediante convenzioni sulle prestazioni.³⁸ Le convenzioni stipulate con i Cantoni sono generalmente in buona misura rispettate. Ma si pongono due problemi. Anzitutto, la fissazione del numero di controlli dipende in parte dalla volontà dei Cantoni. Per esempio, l'aumento del numero di controlli da 23 000 a 27 000 decisi dal Consiglio federale non è stato ripartito sulla base di indicatori obiettivi, dato che alcuni Cantoni desideravano svolgere controlli supplementari e altri no.³⁹ In secondo luogo, non è possibile verificare se le prassi dei Cantoni in materia di esecuzione sono adeguate o no (strategie di controllo, qualità e realizzazione effettiva di inchieste in caso di sospetto di dumping abusivo, applicazione reale delle misure collaterali).

Anche a livello delle convenzioni sulle prestazioni con commissioni paritetiche esistono zone d'ombra per quanto concerne la fissazione del numero di controlli: questo numero viene stabilito in funzione dell'attività passata delle commissioni

³⁷ Art. 14 LDist.

³⁸ Occorre precisare che nell'ambito dell'attuazione della sua strategia la SECO prevede di avvalersi in modo più continuo degli altri strumenti di gestione (formazione, scambi con le commissioni paritetiche e tripartite, direttive). Cfr. rapporto esplicativo del CPA, 2011, n. 6.3.3.

³⁹ Rapporto esplicativo del CPA, 2011, n. 6.3.1.2.

paritetiche e di conseguenza dipende dalla loro volontà. L'osservanza delle convenzioni sulle prestazioni non è garantita, visto che i casi di abuso sono molto raramente comunicati ed è sconosciuta la ripartizione dei controlli e del loro finanziamento tra le sezioni regionali di una stessa commissione paritetica.

La gestione delle misure collaterali nei rami coperti da contratti collettivi di obbligatorietà generale sul piano cantonale pone anch'essa problemi. Infatti rientra nel campo di competenza dei Cantoni e le differenze in materia sono considerevoli.

Vi è dumping? Gli strumenti sono efficaci? Gli strumenti sono applicati? Sono questioni determinanti che non trovano attualmente risposte adeguate nei rapporti dell'amministrazione federale sull'esecuzione delle misure collaterali. I dati forniti dagli organi d'esecuzione, sui quali il Consiglio federale e la SECO si basano, sono incompleti, di qualità mediocre e difficilmente paragonabili tra di loro. Non possono dunque riflettere con certezza la realtà. Le affermazioni sull'efficacia delle misure collaterali o sull'assenza di dumping salariale, diffuse sulla base dei dati attualmente conosciuti non sono giustificate.⁴⁰ Ciò porta a trasmettere un'immagine dell'attuazione non corrispondente alla realtà e di concludere senza basi fondate che le misure

- 40 – Nel 2007 il Consiglio federale reputava che la libera circolazione non aveva provocato pressioni salariali e che le misure di accompagnamento erano efficaci (Consiglio federale, Sfide 2007–2011, pag. 57).
- Nel 2007 la SECO comunicava che «L'immigrazione avviene in modo equilibrato, in base ai bisogni dell'economia svizzera e senza ripercussioni sul lavoro e sui salari. È questo il bilancio del terzo rapporto dell'Osservatorio sugli effetti della libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro elvetico.», SECO, comunicato stampa del 31.05.2007.
- Nel 2009 la SECO affermava che «In base ai risultati disponibili, le misure collaterali possono essere considerate complessivamente efficaci: l'attuazione da parte dei Cantoni/commissioni tripartite e delle commissioni paritetiche è costantemente ottimizzata e sono effettuati controlli a tappeto. Il rispetto delle condizioni salariali e lavorative è imposto mediante gli appositi strumenti». «Misure d'accompagnamento: più controlli, salari maggiormente rispettati», SECO, comunicato stampa del 23.04.2009.
- Nel 2009, per la SECO «La crescita economica e occupazionale registrata negli ultimi anni è stata possibile anche grazie a un accesso facilitato alle forze lavoro provenienti dai Paesi europei. Si temeva che l'apertura del mercato del lavoro potesse inasprire la concorrenza nei confronti dei lavoratori svizzeri, invece non sono stati riscontrati fenomeni di esclusione di connazionali né è stata registrata una maggiore disoccupazione a causa della libera circolazione delle persone. Dal canto loro le misure di accompagnamento hanno impedito uno sviluppo negativo dei salari bassi». «*Più crescita e immigrazione grazie alla libera circolazione delle persone*», SECO, comunicato stampa del 02.07.2009.
- Il 24 febbraio 2010, nella sua risposta all'interpellanza 09.4086 – Gründer Hans (Libera circolazione delle persone. Inasprimento delle misure di accompagnamento), il Consiglio federale afferma che i rapporti annuali della SECO sull'attuazione delle misure di accompagnamento e quelli dell'Osservatorio sugli effetti della libera circolazione delle persone permettono di sapere se le misure sono efficaci e se le condizioni di remunerazione in Svizzera sono rispettate.
- Nel 2010, nel suo comunicato stampa «*La libera circolazione delle persone giova anche nella crisi economica*», diramato in occasione della pubblicazione del sesto Rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE, la SECO affermava che «Nel 2009 è stata ulteriormente ampliata l'attività di controllo nell'ambito delle misure di accompagnamento, in modo da poter rispondere efficacemente alla pressione sulle condizioni salariali e lavorative», SECO, comunicato stampa del 27.05.2010.

sono efficaci. Occorre nondimeno sottolineare che dal 2010 la SECO si mostra più prudente nelle sue affermazioni in merito all'efficacia delle misure collaterali.⁴¹

Tabella 4

Valutazione della gestione

Criterio	Valutazione
Adeguatezza nella definizione dei settori controllati	L'attuazione delle misure collaterali è concentrata su un settore molto ristretto: i lavori distaccati sono oggetto della metà dei controlli anche se sono soltanto un'esigua parte dei lavoratori occupati nell'ambito della libera circolazione delle persone. I rami coperti da contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale sono quelli meglio protetti. Pur coprendo soltanto il 13 per cento della popolazione attiva, la metà dei controlli viene effettuata in questi rami.
Adeguatezza della strategia di gestione	La strategia di gestione esiste soltanto dal 2010. Questa strategia è pertinente e completa ma non è ancora applicata.
Sorveglianza dell'esecuzione	Gli strumenti di gestione sono stati migliorati. La fissazione degli obiettivi è ancora troppo influenzata dalla volontà degli organi d'esecuzione e non abbastanza fondata su indicatori obiettivi. Le attività d'attuazione degli organi d'esecuzione sono rimaste finora molto opache. La gestione non permette di garantire che le misure siano attuate correttamente.

3.4 Concezione delle misure collaterali

L'organizzazione e gli strumenti sono concepiti in modo da poter risolvere il problema posto, vale a dire impedire che si produca un dumping salariale?

A questa domanda non si può rispondere in modo netto. L'analisi del suo funzionamento nella pratica mostra che la concezione è solo in parte idonea al conseguimento degli obiettivi di lotta contro il dumping salariale e sociale.

La mancanza di una definizione del dumping abusivo e ripetuto rende l'applicazione degli strumenti previsti molto difficile e aleatoria. Inoltre, l'assenza di sanzioni in caso di inosservanza dei salari minimi stabiliti dai contratti normali di lavoro indebolisce considerevolmente l'efficacia potenziale di questo strumento.

⁴¹ Il rapporto pubblicato nel maggio 2010 dalla SECO riconosce i numerosi limiti dei dati utilizzati ed è prudente riguardo alle conclusioni che potrebbero esserne tratte (SECO, Rapporto sull'attuazione delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone, 1° gennaio–31 dicembre 2009, maggio 2010).

L'importante ruolo assegnato alle commissioni paritetiche e il margine di manovra lasciato alle autorità cantonali in materia di esecuzione sono stati voluti dal legislatore per favorire un adattamento ai mercati specifici del lavoro e alle conoscenze in materia. Tuttavia, i margini di manovra e di interpretazione non permettono di garantire un'attuazione coerente ed efficace delle misure collaterali.

Il federalismo d'esecuzione e la complessa ed eterogenea organizzazione delle commissioni paritetiche aumentano considerevolmente le difficoltà nell'attuare la gestione programmata. Il fatto che le commissioni paritetiche nazionali deleghino alle sezioni regionali l'esecuzione delle convenzioni sulle prestazioni rende ancor più complicata, se non impossibile, sorvegliare l'esecuzione. Inoltre, i rami coperti da contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale sul piano cantonale sfuggono per lo più alla sorveglianza della Confederazione.

Occorre anche domandarsi se non sarebbe opportuno che il Consiglio federale o il Parlamento stabiliscano obiettivi in termini di ripartizione dei controlli. Infatti, la ripartizione dei controlli tra commissioni tripartite e commissioni paritetiche, da un lato, e la ripartizione tra imprese che distaccano lavoratori e datori di lavoro svizzeri d'altro lato rivestono non soltanto una dimensione politica ma costituiscono anche un elemento essenziale per la gestione delle misure collaterali.

Tabella 5

Valutazione della concezione

Criterio	Valutazione
Adeguatezza degli strumenti	Poiché la nozione di dumping salariale abusivo e ripetuto non è definita nelle basi legali, gli strumenti previsti non sono applicati o sono applicati assai sporadicamente. La mancanza di sanzioni in caso di inosservanza dei contratti normali di lavoro sminuisce il potenziale di efficacia di questo strumento.
Adeguatezza dell'organizzazione	Il margine di manovra lasciato agli organi di esecuzione e l'organizzazione prevista complicano considerevolmente la gestione del sistema delle misure collaterali.

4 Conclusioni

La libera circolazione delle persone ha un impatto evidente sull'economia svizzera. Questo impatto si manifesta in particolare nell'aumento dei consumi e della domanda di alloggi, ma anche in termini di offerta di manodopera, sia essa complementare o concorrente alla manodopera indigena. La presente valutazione non intende formulare un giudizio riguardo all'impatto generale della libera circolazione delle persone sull'economia svizzera. Sono stati analizzati soltanto gli effetti della libera circolazione delle persone sui salari, al fine di determinare se dopo l'apertura del mercato svizzero del lavoro e il dispiego delle misure collaterali si sono verificate pressioni salariali.

La valutazione ha posto in evidenza un certo numero di problemi complessi relativi alla sorveglianza delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. Infatti, il margine di manovra che il legislatore ha voluto lasciare agli organi d'esecuzione nuoce alla gestione e a un'applicazione coerente delle misure collaterali. Nell'attuazione delle misure previste, il grado di coerenza e di conformità degli organi di esecuzione paritetici, tripartiti e cantonali non è omogeneo.

4.1 Pressioni salariali manifeste, ma un dumping difficile da individuare

La valutazione ha permesso di stabilire che l'aumento dell'offerta di manodopera risultante dalla libera circolazione delle persone ha effettivamente esercitato una pressione sui salari, che si è manifestata in modo differente a seconda dei rami, delle regioni e della qualifica dei lavoratori.

Sette anni dopo l'introduzione delle misure collaterali, non è però possibile affermare se esiste o no dumping salariale, benché l'esistenza di pressioni salariali sia palese. Il fatto che il dumping abusivo e ripetuto non sia stato definito dal legislatore rende difficile il riscontro di una simile fattispecie, che dipende dalla prassi cantonale in materia. I criteri che permettono ai Cantoni di accertare il dumping salariale non sono sempre definiti, comunicati e applicati.

Gli operatori sul terreno hanno osservato che i salari dei lavoratori distaccati sono talvolta assai inferiori a quelli dei residenti e in alcuni casi non raggiungono nemmeno un terzo di quelli normali. Simili pratiche violano la LDist e sono chiari indici di dumping. Spesso non sono però classificate come tali data l'applicazione lacunosa, quando non errata, delle misure collaterali (cfr. n. 4.2).

4.2 Un'applicazione parziale e diseguale delle misure di accompagnamento

Le misure collaterali sono applicate in modo ineguale a seconda degli organi d'esecuzione. Le misure tendono a limitarsi ai controlli presso i lavoratori distaccati e i datori di lavoro svizzeri e all'applicazione delle disposizioni previste dai contratti collettivi di lavoro senza che vengano pronunciate sanzioni in forza della LDist o che siano applicati gli altri strumenti che la legge mette a disposizione, ossia il conferimento facilitato del carattere obbligatorio generale dei contratti collettivi di lavoro o l'emanazione di un contratto normale di lavoro.

Nella maggior parte dei rami in cui vige un contratto collettivo di lavoro di obbligatorio generale a livello nazionale, i controlli non danno luogo a sanzioni ai sensi della LDist perché i casi non vengono trasmessi alle autorità cantonali competenti. Nella maggior parte dei rami in cui vige un contratto collettivo di lavoro di obbligatorio generale a livello cantonale, i dati non permettono di concludere se le misure collaterali (in particolare i controlli) sono attuate correttamente e realmente. Nei rami di competenza delle commissioni tripartite, le strategie cantonali di controllo e i

metodi utilizzati non permettono nella maggior parte dei casi di individuare le pratiche di dumping abusivo e ripetuto. Di conseguenza, non possono essere applicati gli strumenti previsti per questi casi (dichiarazione facilitata dell'obbligatorietà generale del contratto collettivo di lavoro, contratti normali di lavoro con salari minimi).

Le differenze d'attuazione delle misure collaterali sembrano rispondere anzitutto a sensibilità politiche diverse piuttosto che a ragioni economiche o a particolari flussi di lavoratori. Pertanto, il fatto che i Cantoni non si siano avvalsi in maggior misura degli strumenti previsti non è una prova dell'inesistenza del dumping.

4.3 Una gestione tardiva, complicata e poco mirata

La gestione politica delle misure collaterali è andata di pari passo con l'«agenda europea». I primi contatti in merito al bisogno di migliorare l'applicazione delle misure collaterali sono quindi coincisi con le discussioni sull'estensione dell'accordo sulla libera circolazione ai nuovi Paesi membri dell'UE.

Se sono state sottolineate le differenze in materia d'applicazione da parte dei Cantoni e delle commissioni paritetiche, va osservato che l'utilizzazione di questi margini di manovra è stata facilitata dallo scarso sostegno offerto dalla Confederazione nei primi anni di attuazione delle misure collaterali. In effetti, la SECO aveva assunto per l'attuazione di questo sistema assai complesso risorse equivalenti a una persona. Ciò ha condotto a un'attuazione «unilaterale» da parte dei Cantoni e delle commissioni paritetiche.

La SECO ha cominciato a recuperare il suo ritardo a partire dal 2008 e a rendersi conto dei problemi di esecuzione. Ha quindi sviluppato una strategia di qualità per rispondere agli obiettivi stabiliti dalle basi legali. Grazie al considerevole impegno della Direzione del lavoro e del Centro di prestazioni competente della SECO, il sistema delle misure collaterali disporrà degli strumenti di sorveglianza necessari al più presto a partire dal 2012.

Nondimeno, i problemi di applicazione erano nella maggior parte già noti e il Consiglio federale avrebbe dovuto già da tempo avviare il rimaneggiamento del sistema. Attualmente, la gestione non può fondarsi su dati affidabili per sapere per esempio come le commissioni paritetiche ripartiscono e finanziano i controlli.

Dato che lo scopo iniziale delle misure collaterali era quello di lottare contro il dumping salariale e sociale, la gestione strategica pone un problema considerevole per il fatto che il suo obiettivo principale – i lavoratori distaccati – è estremamente esiguo: circa la metà dei controlli e tre quarti dei mezzi finanziari a disposizione delle misure collaterali vengono destinati ai controlli dei lavoratori distaccati, che però rappresentano soltanto lo 0,5 per cento del volume di impiego a livello nazionale.

Il sistema delle misure collaterali è costruito su uno dei fondamenti dell'economia svizzera, ossia le relazioni tra i partner sociali. Il ruolo preminente delle commissioni paritetiche nell'esecuzione delle misure collaterali si giustifica con il fatto che i rami coperti sono rami sensibili dal profilo delle qualifiche della manodopera, del livello dei salari, e del tipo di lavoro soggetto alla pressione della concorrenza.

Tuttavia, in termini di copertura quantitativa, questi settori rappresentano soltanto un'esigua parte delle persone occupate (il 13 %), mentre su di essi si concentra quasi la metà dei controlli effettuati e dei costi per le misure collaterali sostenuti dalla Confederazione. Di conseguenza, i rami scarsamente tutelati dai partner sociali sfuggono in gran parte alle misure collaterali.

Il Consiglio federale non ha messo a frutto il suo margine di manovra per definire meglio il dumping e i metodi volti a individuarlo, né per precisare gli obiettivi su cui focalizzare le misure collaterali. Di conseguenza, occorre anche domandarsi se non sarebbe opportuno che il Consiglio federale o il Parlamento stabiliscano obiettivi in termini di ripartizione dei controlli. Infatti, la ripartizione dei controlli tra commissioni tripartite e commissioni paritetiche, da un lato, e la ripartizione tra imprese che distaccano lavoratori e datori di lavoro svizzeri, d'altro lato, rivestono non soltanto una dimensione politica ma costituiscono anche un elemento essenziale per la gestione delle misure collaterali.

Inoltre, la gestione politica delle misure collaterali è andata di pari passo con le discussioni in merito all'apertura dei mercati e l'estensione dell'accordo sulla libera circolazione ai nuovi Paesi membri dell'UE. Lo sviluppo delle misure collaterali non si fonda su fatti accertati per quanto concerne la loro efficacia.

4.4 Una comunicazione inadeguata

La Confederazione non dispone di informazioni che le consentano di stabilire se vi è o no dumping salariale, né l'efficacia o l'inefficacia delle misure collaterali. Di conseguenza, gli attuali dati sugli effetti della libera circolazione delle persone e soprattutto sull'efficacia delle misure collaterali non sono, per svariate ragioni, adeguati.

Qualsiasi conclusione fondata sull'analisi di medie nazionali non ha oggi nessun senso, dato che la libera circolazione delle persone dà luogo a effetti assai diversi secondo le regioni e i rami. Inoltre, le autorità cantonali applicano le misure collaterali in modo molto diseguale, ciò che può condurre a interpretazioni sbagliate dei dati. Il fatto che non sia accertata l'esistenza di dumping salariale non significa che esso non esista.

Le misure collaterali si prefiggono di lottare contro il dumping abusivo e ripetuto, ma le risposte della Confederazione si concentrano essenzialmente sull'osservazione dei lavori distaccati, ovvero di un'infima parte dei lavoratori i cui salari possono essere influenzati dalla libera circolazione.

La comunicazione pone l'accento sui controlli effettuati, anche se essi rappresentano soltanto il punto di partenza delle misure previste. È vero che i controlli vengono effettivamente eseguiti, ma ciò non significa che le misure collaterali siano attuate correttamente, in particolare a livello di sanzioni e di strumenti da utilizzare in caso di accertamenti di dumping abusivo e ripetuto.⁴² L'insieme dei passi e degli strumenti che costituiscono il seguito ai controlli dipendono da tre processi che attualmente non sono garantiti: l'individuazione delle violazioni da parte delle commis-

⁴² Tali strumenti sono la dichiarazione facilitata di obbligatorietà generale del contratto collettivo di lavoro e l'emanazione di contratti normali di lavoro.

sioni paritetiche e tripartite, la loro trasmissione alle autorità cantonali e la trattazione adeguata da parte di queste ultime.

Elenco degli interlocutori

Bélaz, Charles	Presidente, Swisstaffing, Dübendorf
Balthasar, Hugues	Segretario permanente, Commission externe d'évaluation des politiques publiques, Cantone di Ginevra
Berger, Valérie	Collaboratrice scientifica, Libera circolazione delle persone e Relazioni di lavoro, SECO, Berna
Boillat, Christelle	Collaboratrice scientifica, Libera circolazione delle persone e Relazioni di lavoro, SECO, Berna
Bolliger, Anton	Capo del settore Mercato del lavoro, BECO, Direzione dell'economia pubblica del Cantone di Berna
Bonvin, Jean-Michel	Membro della Commissione esterna di valutazione delle politiche pubbliche del Cantone di Ginevra
Briod, Alix	Presidente della Commission de surveillance du Contrôle des chantiers de la construction dans le canton de Vaud, Secrétaire patronal de la Fédération vaudoise des entrepreneurs, Commission paritaire vaudoise des travailleurs détachés, Tolochenaz
Daum, Thomas	Direttore, Unione padronale svizzera, Zurigo, membro della commissione tripartita federale
De Ciccio, Patrizia	Direttrice, Schweizerische paritätische Vollzugskommission Bauhauptgewerbe, Zurigo
Devaud, Jean-Michel	Segretario, Contrôle des chantiers de la construction dans le canton de Vaud, Commission paritaire vaudoise des travailleurs détachés, Tolochenaz
Ferrari, Aldo	Presidente della Commissione tripartita cantonale del Cantone di Vaud, Membro di direzione, UNIA, Berna
Frehner, Rolf	Segretario, Paritätische Berufskommission des Carrosseriewerbes, Schweizerischer Verband Dach und Wand SVDW Paritätische Landeskommission, Paritätische Landeskommission Elektro-und Telekommunikations-Installationsbranche, Paritätische Landeskommission Isoliergewerbe, Berna
Gaillard, Serge	Capo, Direzione del lavoro, SECO, Berna
Gasser, Peter	Caposezione, Libera circolazione delle persone e Relazioni di lavoro, SECO, Berna
Gehrig, Bruno	Revisione interna, SECO, Berna
Gerspacher, Rolf	Caposezione, Sorveglianza del mercato del lavoro, SECO, Berna
Hoffman-Meier, Rahel	Direttrice, Zentrale Paritätische Kommission des Maler- und Gipsergewerbes, Zurigo

Hofstetter, Hans	Capo, Dienststelle für Wirtschaft und Arbeit, Membro della Commissione tripartita cantonale, Lucerna
Josseron, Pascal	Ispettore del mercato del lavoro, Contrôle des chantiers de la construction dans le canton de Vaud, Tolochenaz
Kellerhals, Christoph	Segretaria permanente, Commission externe d'évaluation des politiques publiques, Cantone di Ginevra (funzione precedente)
Kindler, Rudolf	Caposezione, Contratti collettivi di lavoro, Capo aggiunto, Libera circolazione delle persone e Relazioni di lavoro, SECO, Berna
Lampart, Daniel	Primo segretario e capo economista dell'Unione sindacale svizzera, Berna, membro della Commissione tripartita federale
Luginbühl, Martin	Revisione interna, SECO, Berna
Pleuler, Thomas	Capo, Amt für Wirtschaft, Geschäftsführer der tripartiten Kommission, Cantone di San Gallo
Rossetti, Lorenza	Capo, Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro, membro della Commissione tripartita del Cantone del Ticino, Bellinzona, membro della Commissione tripartita federale
Sansonnens, Daniel	Ispettore del mercato del lavoro, Contrôle des chantiers de la construction dans le canton de Vaud, Tolochenaz
Scherrer, Ursula	Collaboratrice scientifica, Libera circolazione delle persone e Relazioni di lavoro, SECO, Berna
Staub, Georg	Direttore, Swissstaffing, Dübendorf
Terrier, Isabelle	Presidente, Commission externe d'évaluation des politiques publiques, Ginevra
Trevisan, Marco	Segretario sindacale, Unia, Berna
Wegmüller, Claudio	Collaboratore scientifico, Libera circolazione delle persone e Relazioni di lavoro, SECO, Berna
Zinniker, Jean-Luc	Collaboratore scientifico, Libera circolazione delle persone e Relazioni di lavoro, SECO, Berna

Impressum

Realizzazione della valutazione

Dr. Grosjean Nicolas, CPA (direttore di progetto)

Bieri Isabelle, CPA (collaborazione scientifica)

Dannecker Katja, CPA (collaborazione scientifica)

Ledermann Simone, CPA (collaborazione scientifica)

Rapporto degli esperti esterni

PD Dr. Fred Henneberger, Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht
dell'Università di San Gallo (direzione di progetto)

Prof. Dr. Alexandre Ziegler, Università di Zurigo (collaborazione scientifica)

Ringraziamento

Il CPA ringrazia tutti i suoi interlocutori per la loro disponibilità nel partecipare ai colloqui e tutte le persone e organizzazioni che hanno risposto al questionario. Il CPA tiene inoltre a ringraziare l'UST, la SECO, l'UFM e swisstopo e tutti i Cantoni che hanno messo a disposizione dati statistici. Da ultimo, il CPA è grato alla direzione e ai collaboratori della SECO per il clima di collaborazione e per aver messo a disposizione tutte le informazioni richieste.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 31 323 09 70 fax +41 31 323 09 71

Indirizzo e-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

Lingua originale del rapporto: francese

