

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

## **Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale a destinazione del Consiglio federale**

del 21 ottobre 2011

---

Onorevole presidente della Confederazione,  
onorevoli consiglieri federali,

la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. Si chiedeva in particolare di analizzare questo argomento sotto l'angolazione dell'evoluzione dei salari dall'apertura del mercato svizzero del lavoro e di valutare l'attuazione della gestione delle misure collaterali.

Fondandosi sui rapporti del CPA, la CdG-N ha tratto alcune conclusioni che espone nel presente rapporto.

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

21 ottobre 2011

In nome della Commissione della  
gestione del Consiglio nazionale:

La presidente, Maria Roth-Bernasconi  
La segretaria, Beatrice Meli Andres

## **Indice**

<b>1 Introduzione</b>	<b>969</b>
<b>2 Costatazioni e raccomandazioni</b>	<b>970</b>
2.1 Costatazioni d'ordine generale	970
2.2 Carenze di gestione	970
2.3 Attuazione diseguale delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone	972
2.4 Comunicazione inadeguata	973
2.5 Costatazioni di ordine giuridico	975
<b>3 Misure prese di recente dal Consiglio federale</b>	<b>975</b>
<b>4 Conclusioni</b>	<b>976</b>
<b>5 Considerazioni finali</b>	<b>977</b>
<b>Allegato: 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</b>	<b>979</b>

# Rapporto

## Osservazione preliminare

Questo rapporto si fonda sulla valutazione del CPA allegata. Considerando il presente documento un complemento a detta valutazione, la CdG-N si limita a esporre le sue principali conclusioni e raccomandazioni.

## 1 Introduzione

Le misure collaterali sono state introdotte il 1° giugno 2004 allo scopo di evitare che la facilitazione dell'accesso al mercato svizzero del lavoro determinato dall'accordo con l'Unione europea sulla libera circolazione delle persone comportasse un peggioramento dei salari e delle condizioni nazionali di lavoro. Le misure avevano in particolare lo scopo di evitare il dumping salariale e sociale a scapito dei lavoratori residenti in Svizzera, nonché di proteggere i lavoratori distaccati assicurando loro le stesse condizioni di lavoro garantite a lavoratori indigeni.

Dopo l'introduzione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, i numerosi interrogativi e timori sorti nella popolazione hanno trovato un'eco negli ambienti mediatici e politici. In questo contesto la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha incaricato nel giugno 2010 il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione dell'applicazione e dell'efficacia di dette misure.

Occorre sottolineare anche che il CPA non ha valutato l'accordo sulla libera circolazione delle persone, ma si è limitato ad analizzare l'evoluzione dei salari dall'apertura del mercato svizzero del lavoro, rispettivamente ha valutato le misure collaterali sotto l'angolazione della loro gestione e attuazione, dei loro effetti e della loro efficacia. Attualmente lo studio incentrato sull'evoluzione dei salari è il solo che poggia su dati individuali diretti e non aggregati. Per esempio, per il 2008 si fonda su un campione totale di oltre 1,6 milioni di persone.

Alla luce dei rapporti del CPA<sup>1</sup>, va riconosciuta la complessità della gestione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. Dato che la loro attuazione interessa più livelli, in particolare Confederazione, Cantoni, commissioni paritetiche e tripartite, le difficoltà che sorgono sono considerevoli e la sfida è particolarmente impegnativa.

Il presente rapporto espone le conclusioni che la CdG-N ha tratto dai lavori del CPA. La Commissione ha approvato il 21 ottobre 2011 il presente documento, autorizzandone la pubblicazione insieme con la valutazione del CPA.

<sup>1</sup> Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone, rapporto del CPA del 16.06.2011 e rapporto esplicativo del CPA del 16.06.2011.



A titolo d'esempio, circa la metà dei controlli effettuati ogni anno si concentra sui lavoratori distaccati, che rappresentano meno dello 0,15 per cento del volume totale dell'impiego a livello nazionale, vale a dire circa l'equivalente di 4 900 impieghi a tempo pieno. Questi controlli assorbono i tre quarti delle spese legate alle misure collaterali<sup>3</sup>.

Sotto l'angolatura della ripartizione dei controlli secondo la regolamentazione dei rapporti di lavoro, più della metà dei controlli si concentrano sui rami professionali coperti da contratti collettivi di lavoro a cui è stato conferito il carattere obbligatorio generale, anche se questi rappresentano soltanto il 13 per cento circa<sup>4</sup> della popolazione attiva e beneficiano della migliore protezione contro il dumping salariale.

Inoltre, gli effetti della libera circolazione delle persone si manifestano anche per altri canali, tra i quali in particolare i lavoratori frontalieri o i residenti titolari di un permesso di soggiorno, ma anche in altri rami diversi da quelli sensibili.

Queste contestazioni mettono in luce l'esistenza di lacune gestionali e un'attuazione parziale delle misure collaterali; esse sollevano gravi interrogativi sulla gestione strategica. Per essere più efficaci, i controlli dovranno in futuro tenere in maggior conto gli obiettivi generali delle misure collaterali ed essere anche più mirati.

Il rapporto del CPA dimostra poi che la pressione salariale è maggiore sul personale neoassunto. La CdG-N scorge a tale proposito un settore meritevole d'esame e invita il Consiglio federale a dedicarvi una particolare attenzione.

In ragione dell'ampio margine di manovra e delle carenze nella gestione, la situazione sul terreno si è fatta più complessa e si sono formati ampi divari nelle prassi e nell'applicazione delle misure collaterali, favorendo in questo modo l'eterogeneizzazione dei processi. La gestione attuale non permette di garantire che le misure collaterali siano attuate correttamente.

Parallelamente, le basi di informazione della SECO si sono rivelate poco pertinenti e incomplete. Secondo il CPA, gli organi d'esecuzione forniscono dati incompleti, di qualità mediocre e difficilmente paragonabili tra di loro, che non possono riflettere con certezza la realtà<sup>5</sup>. Le conclusioni che sono state tratte da queste informazioni falsano una potenziale gestione efficace e non riflettono la realtà della situazione.

#### *Raccomandazione 1*      Gestione strategica e operativa

La CdG-N invita il Consiglio federale a impegnarsi nell'attuazione rapida di una strategia di gestione chiara e a garantire che quest'ultima si fondi su indicatori obiettivi che prendano in considerazione l'insieme del mercato svizzero del lavoro. Nell'adempimento di questo compito, il Consiglio federale dovrà tener

<sup>3</sup> Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone, rapporto del CPA, pag. 23–24.

<sup>4</sup> Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone, rapporto del CPA, pag. 11–24.

<sup>5</sup> A titolo d'esempio, numerose commissioni paritetiche non considerano più come infrazioni le fattispecie in cui si è giunti a una soluzione o a una conciliazione. L'informazione su questi casi non è dunque più trasmessa all'autorità competente. Di conseguenza, ai fini della gestione la valutazione della situazione effettiva è falsata da queste mancate comunicazioni.

conto degli insegnamenti tratti dall'insieme delle constatazioni del CPA e delle raccomandazioni della CdG-N. Una particolare attenzione dovrà essere dedicata alla problematica del personale neoassunto.

### **2.3 Attuazione diseguale delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone**

L'attuazione da parte dei Cantoni e delle commissioni paritetiche è troppo diseguale, in particolare a causa delle carenze di gestione, ma anche della mancanza di una definizione del dumping salariale. Sussistono considerevoli disparità nella quantità e nella prassi dei controlli ma anche e soprattutto nel seguito che viene loro dato. I controlli sollevano anche interrogativi dal profilo dell'imparzialità e della parità di trattamento.

A titolo d'esempio, sulla base dei risultati del CPA, la CdG-N osserva che:

- i controlli in materia di notificazione preventiva variano sensibilmente da un Cantone all'altro, facendo a loro volta variare il tasso di infrazioni dallo 0 al 100 per cento a seconda del Cantone<sup>6</sup>;
- nell'ambito dei controlli dei rami non coperti da un contratto collettivo di lavoro a cui è stato conferito il carattere obbligatorio generale, ossia circa l'85 per cento della popolazione attiva occupata, più dei tre quarti delle infrazioni sono accertate soltanto in cinque Cantoni, mentre in 11 Cantoni non è stata accertata nessuna infrazione nonostante l'importanza economica di alcuni di essi<sup>7</sup>;
- le definizioni del dumping salariale e i metodi di individuazione di quest'ultimo sono molto variabili e vanno da uno scarto espresso in valore (> fr. 500) a un divario espresso in percentuale (variazione dello 0 %, del 5 %, del 10 % o del 20 %) rispetto al salario usuale, passando da valutazioni empiriche secondo cui vi è abuso solo nei confronti del 25 per cento dei lavoratori meno pagati di un ramo economico, fino a definizioni attribuite caso per caso<sup>8</sup>;
- il grado di conseguimento degli obiettivi in termini di numero di controlli nel settore dei lavoratori distaccati varia dal 9 per cento al 288 per cento a seconda delle commissioni paritetiche<sup>9</sup>;
- alcune commissioni tripartite non sono in grado di effettuare l'accertamento del dumping abusivo e ripetuto perché i loro metodi non sono sufficientemente sviluppati o i criteri non sono abbastanza definiti. Inoltre, alcune

<sup>6</sup> Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone, rapporto del CPA, pag. 19.

<sup>7</sup> Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone, rapporto del CPA, pag. 19–20.

<sup>8</sup> Valutazione sulla sorveglianza e gli effetti delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone, rapporto del CPA, pag. 20.

<sup>9</sup> Ibidem



- nel 2009 la SECO giudicava efficaci le misure di accompagnamento<sup>13</sup>;
- nel 2009 la SECO ha annunciato che le misure di accompagnamento avevano permesso di evitare un'evoluzione negativa dei salari più bassi<sup>14</sup>;
- nel 2010 il Consiglio federale ha affermato che i rapporti annuali della SECO sull'attuazione delle misure di accompagnamento e quelli dell'Osservatorio sugli effetti della libera circolazione delle persone permettevano di sapere se le misure sono efficaci e le condizioni di remunerazione in Svizzera rispettate<sup>15</sup>.

Il problema rimane tuttavia ricorrente, come mostra il comunicato stampa della SECO del 3 maggio 2011<sup>16</sup> in cui, sulla base degli ultimi dati disponibili (2010), viene nuovamente affermato che le misure di accompagnamento sono efficaci, dato che i controlli hanno permesso di accertare un maggior numero di casi di dumping salariale e di infrazioni. Il CPA ha dimostrato che non si tratta di risultati affidabili. Infatti l'aumento segnalato dalla SECO è d'ordine globale e si spiega con l'aumento di controlli in due soli rami molto specifici<sup>17</sup>. Si aggiunga poi che permangono le considerevoli variazioni di dati da un Cantone all'altro e da una commissione paritetica all'altra<sup>18</sup>. Non può essere obiettivamente dedotto nessun legame tra questo aumento e l'efficacia delle misure collaterali. La CdG-N sottolinea che questa comunicazione non riflette la realtà e non si riferisce all'intero mercato svizzero del lavoro.

In un settore economicamente e politicamente tanto importante, il Consiglio federale e la SECO avrebbero dovuto sincerarsi, prima di pronunciarsi, che i dati di cui disponevano erano appropriati. Una base di dati pertinente permette una gestione adeguata e una comunicazione aderente alla realtà.

*Raccomandazione 3*      Comunicazione fondata su dati affidabili

La CdG-N invita il Consiglio federale e la SECO a fondare le loro comunicazioni e le loro conclusioni su dati pertinenti, completi, affidabili e obiettivi che consentano un maggior grado di trasparenza.

<sup>13</sup> SECO, comunicato stampa «Misure d'accompagnamento: più controlli, salari maggiormente rispettati», 23.04.2009.

<sup>14</sup> SECO, comunicato stampa «Più crescita e immigrazione grazie alla libera circolazione delle persone», 02.07.2009.

<sup>15</sup> Consiglio federale, risposta all'interpellanza 09.4086 – Gründer Hans (Libera circolazione delle persone. Inasprimento delle misure di accompagnamento), 24.02.2010.

<sup>16</sup> SECO, comunicato stampa «Misure d'accompagnamento: entità dei controlli ulteriormente estesa», 03.05.2011.

<sup>17</sup> Falegnameria e serramenteria/artigianato del metallo.

<sup>18</sup> I dati 2010, secondo l'analisi complementare del CPA (rapporto complementare non pubblicato) dimostra per esempio che: il 60 per cento delle infrazioni sono comunicate da due commissioni paritetiche, l'81 per cento delle infrazioni sono comunicate da quattro commissioni paritetiche, il 55 per cento sono comunicate in due Cantoni e il 76 per cento delle infrazioni sono comunicate in cinque Cantoni.

## 2.5 **Constatazioni di ordine giuridico**

La valutazione del CPA segnala inoltre che esistono lacune legislative le quali ostacolano l'efficacia delle misure collaterali. Talune imprecisioni giuridiche sminuiscono non soltanto l'efficacia delle misure collaterali ma possono anche ripercuotersi sulla gestione delle stesse.

La CdG-N osserva in particolare che:

- i contratti normali di lavoro non costituiscono di regola uno strumento efficace, dato che i datori di lavoro svizzeri che non li osservano non sono sanzionabili. Inoltre questo strumento è stato utilizzato una volta soltanto a livello federale e altre cinque volte a livello cantonale (da tre Cantoni). Il Consiglio federale dovrebbe valutare l'opportunità di introdurre una base legale che permetta di sanzionare tutti i datori di lavoro che violano le regole e li costringa a restituire la differenza di salario ai lavoratori lesi;
- nel caso delle catene di subappalto, è difficile sanzionare gli abusi. Per favorire la responsabilizzazione di taluni datori di lavoro (committenti della costruzione, appaltanti), queste catene di subappalto dovrebbero essere considerate come unità inscindibili, in modo da poterle sanzionare nel loro insieme in caso di abuso.

Se si fosse maggiormente sentito chiamato in causa e avesse gestito attivamente l'attuazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone già dalla loro entrata in vigore, il Consiglio federale si sarebbe rapidamente accorto dell'esistenza di queste lacune e avrebbe prontamente proposto modifiche legislative.

### *Postulato 1*      Esame di una soluzione legislativa

La CdG-N invita il Consiglio federale a considerare una soluzione legislativa per colmare le lacune giuridiche nel settore dei contratti normali di lavoro e a valutare il problema posto dalle catene di subappalto.

## 3 **Misure prese di recente dal Consiglio federale**

Alla luce dei comunicati stampa del Consiglio federale e del DFE del luglio 2011<sup>19 20</sup>, la CdG-N constata che alcuni aspetti del contenuto della valutazione del CPA sono già stati recepiti. In particolare, il Consiglio federale e il DFE hanno fatto passi nella giusta direzione.

Cionondimeno, la CdG-N deplora che il Consiglio federale e il DFE si ostinino ad asserire che le misure collaterali sono uno strumento efficace di controllo delle condizioni salariali e lavorative, mentre è manifesto che i dati utilizzati e l'attuazione odierna non permettono di fare una simile affermazione.

<sup>19</sup> Consiglio federale, comunicato stampa «Colmare le lacune legislative nell'esecuzione delle misure d'accompagnamento», 06.07.2011.

<sup>20</sup> DFE, comunicato stampa «Tavola rotonda con il consigliere federale Schneider-Ammann sulle misure d'accompagnamento», 05.07.2011.

Il 6 luglio 2011 il Consiglio federale ha incaricato il DFE di prendere misure in particolare per lottare contro l'indipendenza fittizia. Benché convenga sull'importanza di questo argomento, la CdG-N ricorda anche che l'attività indipendente sottoposta all'obbligo di notificazione rappresenta un'infima parte<sup>21</sup> del volume totale del lavoro in Svizzera e che la SECO ha emanato per il 1° gennaio 2011 una direttiva che permette agli organi di attuazione di meglio individuare i falsi indipendenti.

Nel suo comunicato stampa del 23 settembre 2011<sup>22</sup> il Consiglio federale rende noto di avere aperto una procedura di consultazione volta ad adattare, dal profilo legale, le misure collaterali alla libera circolazione delle persone. La CdG-N constata che taluni problemi da essa sollevati sono in parte contenuti nell'avamprogetto del Consiglio federale. Tuttavia, rimane convinta che il suo rapporto e la valutazione del CPA apporteranno al Consiglio federale ulteriori elementi concreti per ottimizzare le sue analisi e completare i suoi futuri lavori.

#### 4 Conclusioni

Nonostante la pubblicazione nel maggio 2011 di un rapporto della SECO fondato sui dati più recenti (2010)<sup>23</sup>, i risultati del CPA che si basano sui dati disponibili fino al 2009 rimangono del tutto validi<sup>24</sup>. Non vi è stato nessun cambiamento di fondo né un'evoluzione sostanziale del sistema delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. Le rare modifiche sono spesso il riflesso dei cambiamenti intervenuti a livello di alcuni casi o di alcuni Cantoni. Le grandi disuguaglianze e gli scarti tra le commissioni paritetiche e tra i Cantoni continuano a esistere.

Nel 2011, in seguito alla valutazione della SECO sugli effetti delle misure collaterali, il Consiglio federale ha finalmente messo mano a qualche cambiamento.

Tuttavia, alla luce della valutazione del CPA e sulla base dei dati esistenti non è possibile affermare che le misure collaterali siano efficaci.

Attualmente, data la mancanza di criteri di riferimento, è impossibile determinare se è dato un caso di dumping salariale. Si può invece dire che:

- vi sono pressioni reali sui salari;
- le misure collaterali sono applicate in modo parziale e ineguale;
- la gestione è tardiva, complessa e non sufficientemente mirata;
- la comunicazione si fonda su dati inadeguati.

Anche se il federalismo d'esecuzione e le autorità paritetiche non agevolano il compito del Consiglio federale, il legislatore ha voluto garantire una certa autonomia

<sup>21</sup> ~0,05 per cento del volume totale del lavoro in Svizzera, ossia l'equivalente di 1900 impieghi a tempo pieno. L'indipendenza fittizia costituisce una parte ancor più esigua.

<sup>22</sup> Consiglio federale, comunicato stampa «Libera circolazione delle persone: consultazione sull'adeguamento delle misure di accompagnamento», 23.09.2011.

<sup>23</sup> SECO, Rapporto FlaM, Attuazione delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone Svizzera–Unione europea 1° gennaio–31 dicembre 2010, 03.05.2011.

<sup>24</sup> Analisi complementare sulla base dei dati attualizzati della SECO pubblicati nel maggio 2011. Documento di lavoro del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 29 giugno 2011 (non pubblicato).

cantonale sia a livello di esecuzione, sia a livello di definizione del dumping salariale. Sarebbe stato auspicabile che il Consiglio federale si fosse mosso subito e non avesse lasciato trascorrere troppi anni prima di garantire una certa armonia nell'esecuzione e una certa coerenza nell'applicazione delle misure collaterali. La situazione attuale non corrisponde dunque alla volontà del legislatore e non realizza gli obiettivi che esso ha inteso stabilire.

La CdG-N è stupita che per sette anni sia mancata qualsiasi gestione da parte del Consiglio federale e si pone interrogativi sulla gestione e l'adeguatezza delle risorse necessarie in un settore tanto importante. In futuro, il Consiglio federale dovrà vegliare affinché sia messo a disposizione in questo settore un effettivo di personale sufficiente.

## **5 Considerazioni finali**

La CdG-N chiede al Consiglio federale di prendere posizione sulle sue considerazioni e raccomandazioni e sulle valutazioni del CPA entro la fine di gennaio del 2012. Lo invita inoltre a esporre per mezzo di quali misure ed entro quale termine intende porre in atto le raccomandazioni formulate dalla Commissione.

21 ottobre 2011

In nome della Commissione della gestione  
del Consiglio nazionale:

La presidente, Maria Roth-Bernasconi  
La segretaria, Beatrice Meli Andres

La presidente della Sottocommissione  
DFF/DFE, Brigitta M. Gadiant  
Il segretario della Sottocommissione DFF/DFE,  
Vanya Karati

