

Rapporto esplicativo concernente il progetto di proroga e di modifica del contratto normale di lavoro per il personale domestico

1 Contesto

Dal 1° gennaio 2011 è in vigore per i lavoratori impiegati nelle economie domestiche private l'ordinanza sul contratto normale di lavoro per il personale domestico (CNL personale domestico). Per la prima volta dall'introduzione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, il Consiglio federale ha stabilito in tal modo un salario minimo per un dato ramo ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni¹ (CO). Il CNL per il personale domestico ha una durata di tre anni ed è valido fino al 31 dicembre 2013.

Nella sua seduta del 26 giugno 2013 la commissione tripartita federale per l'esecuzione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone (CT della Confederazione) ha deciso di chiedere al Consiglio federale la proroga del CNL per il personale domestico e, allo stesso tempo, l'adeguamento dei salari minimi a partire dal 1° gennaio 2014.

La richiesta della CT della Confederazione è stata sottoposta a indagine conoscitiva tra le cerchie interessate in vista della proposta del DEFR al Consiglio federale. Questa procedura è già stata utilizzata in occasione dell'adozione del CNL per il personale domestico nel 2010.

1.1 Stato dell'accordo sulla libera circolazione delle persone (agosto 2013)

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone Svizzera-UE ha introdotto progressivamente le norme fondamentali relative alla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea così come vengono applicate nell'UE. Ai cittadini svizzeri e degli Stati dell'UE viene in tal modo concesso il diritto di scegliere liberamente il luogo di lavoro e di soggiorno sul territorio delle Parti contraenti. Ma per ottenere questo diritto essi devono possedere un contratto di lavoro valido o svolgere un'attività indipendente oppure – se non esercitano un'attività lucrativa – disporre di mezzi finanziari sufficienti per sopperire alle proprie necessità e avere stipulato un'assicurazione malattie. La libera circolazione delle persone è inoltre completata dal riconoscimento reciproco dei diplomi professionali e dal coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale.

L'Accordo prevede anche una liberalizzazione limitata delle prestazioni transfrontaliere di servizi rivolti alle persone. I lavoratori e i prestatori indipendenti di servizi sono autorizzati a recarsi in uno Stato contraente e a fornirvi le proprie prestazioni per un periodo non superiore a 90 giorni lavorativi per anno civile.

¹ RS 220

1.1.1 Disposizioni transitorie per i cittadini dell'UE-17, dell'UE-8 e dell'UE-2

Il 1° giugno 2007 è entrata in vigore per l'UE-15 nonché per Malta e Cipro la libera circolazione completa delle persone. Dal 1° maggio 2011 beneficiano di questa regolamentazione anche gli otto Stati dell'Europa dell'Est che hanno aderito all'UE nel 2004 (UE-8).

Per Bulgaria e Romania, entrate a far parte dell'UE nel 2007, vigono al massimo fino al 31 maggio 2016 determinate disposizioni transitorie, che prevedono una libera circolazione limitata (priorità dei lavoratori indigeni, controllo preliminare delle condizioni lavorative e salariali nonché contingentamento). La clausola di salvaguardia nei confronti di questi due Paesi può essere applicata al massimo fino al 31 maggio 2019.

1.1.2 Clausola di salvaguardia

Il 1° maggio 2012 il Consiglio federale ha applicato nei confronti delle persone che esercitano un'attività lucrativa provenienti da otto Stati dell'Europa dell'Est (UE-8) la clausola di salvaguardia prevista dall'accordo sulla libera circolazione delle persone, limitando per un anno il rilascio dei permessi di dimora B (durata del contratto minima di un anno) per tali persone. Il 24 aprile 2013 il Consiglio federale ha deciso di attivare nuovamente la clausola di salvaguardia: dal 1° maggio 2013 è stato quindi prorogato il contingentamento dei permessi B nei confronti dei cittadini degli Stati dell'UE-8 2013 e, dal 1° giugno 2013, tale limitazione è stata estesa ai cittadini degli Stati dell'UE-17. Il contingentamento è valido per un anno e riguarda le persone che intendono lavorare in Svizzera con un contratto di durata uguale o superiore a un anno oppure di durata indeterminata e che a tal fine chiedono un permesso B, nonché per gli indipendenti che vorrebbero stabilirsi nel nostro Paese.

1.2 Misure collaterali alla libera circolazione delle persone

1.2.1 In generale

In seguito alla progressiva introduzione della libera circolazione delle persone con l'UE, è stato soppresso il controllo preventivo del rispetto delle condizioni salariali e lavorative usuali per il rilascio di un'autorizzazione agli Stati dell'UE². Considerato che in Svizzera il livello dei salari è più elevato che nell'UE, vi è il rischio che la libera circolazione delle persone provochi una pressione sui salari. Per compensare l'eliminazione del controllo preventivo e sistematico del mercato del lavoro sono state introdotte misure collaterali atte a contrastare l'offerta abusiva di condizioni lavorative e salariali inferiori a quelle usuali in Svizzera. Se si riscontrano casi di dumping salariale, vengono attuate misure a livello individuale, come le sanzioni contro i datori di lavoro esteri inadempienti, o a livello collettivo, come il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale ai contratti collettivi di lavoro (CCL) o l'adozione di contratti normali di lavoro (CNL) con salari minimi vincolanti.

Tali misure comprendono essenzialmente le seguenti regolamentazioni.

- La legge sui lavoratori distaccati³ prevede per un datore di lavoro estero che distacca lavoratori in Svizzera nell'ambito di una prestazione transfrontaliera di servizi l'obbligo di rispettare le condizioni lavorative e salariali minime prescritte nelle leggi federali, nei CCL

² Nei confronti di Romania e Bulgaria, l'abolizione è prevista nel 2016.

³ Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro (LDist; RS **823.20**).

di obbligatorietà generale e nei CNL ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni (CO)⁴. Per le infrazioni alle condizioni lavorative e salariali minime è prevista una sanzione amministrativa (art. 9 LDist).

- Dal 1° gennaio 2013 è possibile pronunciare una sanzione amministrativa anche nei confronti dei datori di lavoro svizzeri che impiegano lavoratori in Svizzera e che violano le disposizioni sui salari minimi prescritte in un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO (art. 9 cpv. 2 lett. c LDist).
- Qualora vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali, alle disposizioni di un CCL concernenti la retribuzione minima, la durata del lavoro e i controlli paritetici può essere conferita in maniera agevolata l'obbligatorietà generale ai sensi dell'articolo 1a della legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al CCL⁵. Questa misura vale sia per le aziende svizzere che per le aziende che distaccano lavoratori. Dal 1° gennaio 2013 è possibile conferire il carattere obbligatorio generale in maniera agevolata anche alle disposizioni in materia di contributi ai costi d'esecuzione e a quelle che prevedono sanzioni contro datori di lavoro e lavoratori inadempienti, in particolare le pene convenzionali e l'addossamento delle spese dei controlli.
- Qualora in un ramo vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali e in tale ramo non esista un CCL, possono essere stabiliti CNL che prevedano salari minimi vincolanti conformemente all'articolo 360a CO. Questa misura è valida per tutte le aziende del ramo interessato.

1.2.2 Panoramica dei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360a CO

Nel luglio 2013 si contavano in totale in 3 Cantoni 9 CNL con salari minimi vincolanti.

Canton Ginevra

- Contratto normale di lavoro per il personale domestico (a tempo pieno e a tempo parziale), CCT-EDom. Versione modificata in vigore dal 1° gennaio 2012. Validità dei salari minimi fino al 31 dicembre 2015 (art. 10 cpv. 8 CCT EDom)
- Contratto normale di lavoro per i lavoratori del ramo cosmetico. Versione rivista in vigore dal 1° gennaio 2013. Validità dei salari minimi fino al 31 dicembre 2015.
- Contratto normale di lavoro per il commercio al dettaglio, in vigore dal 1° febbraio 2013. Validità dei salari minimi fino al 31 gennaio 2014

Canton Ticino

- Contratto normale di lavoro per gli operatori dei Call Centers. Validità dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2013.
- Contratto normale di lavoro per i saloni di bellezza. Versione rivista in vigore fino al 31 dicembre 2014.

⁴ Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni; RS **220**).

⁵ Legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL; RS **221.215.311**).

- Contratto normale di lavoro per il settore della vendita. Validità dal 1° aprile 2013 al 30 marzo 2014.
- Contratto normale di lavoro per i centri fitness. Validità dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2014.
- Contratto normale di lavoro per le aziende di riparazione e/o sostituzione gomme «gommisti». Validità dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2013.

Canton Vallese

- Contratto normale di lavoro per i lavoratori del settore della manutenzione e della pulizia industriale. Tale contratto è scaduto il 13 marzo 2013. La sua proroga è attualmente in consultazione.

1.3 Messaggio del Consiglio federale relativo alla Convenzione (n. 189) dell'Organizzazione internazionale del Lavoro sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici

Nel mese di giugno 2011 la Conferenza Internazionale del Lavoro ha adottato una convenzione sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici (Convenzione n. 189). La Convenzione pone le condizioni quadro per incentivare l'impiego dei lavoratori domestici e garantire loro i diritti fondamentali nel lavoro nonché una copertura sociale minima. Essa prevede che i lavoratori domestici beneficino di un trattamento non meno favorevole di quello riservato agli altri lavoratori e contiene disposizioni sulle condizioni di vita e di lavoro (ore di lavoro, retribuzione, sicurezza e salute sul lavoro). Il testo, che entrerà in vigore il 5 settembre 2013; è stato finora ratificato da 8 Stati (stato: 9 agosto 2013).

La Convenzione non prescrive un salario minimo vincolante per il personale domestico ma stabilisce all'articolo 11 che ogni Stato che la ratifica deve adottare misure «volte ad assicurare che i lavoratori domestici beneficino di un sistema di salario minimo, ove tale sistema esista».

Il 28 agosto 2013 il Consiglio federale ha adottato il messaggio per la ratifica della Convenzione n. 189 da parte della Svizzera e lo ha trasmesso al Parlamento. Il Consiglio federale sostiene lo scopo della Convenzione, in cui si riconosce che determinate categorie di lavoratori domestici (migranti, giovani, lavoratori domestici che alloggiano presso il loro datore di lavoro) sono esposte a rischi particolari che richiedono misure specifiche. Nel suo messaggio ha sottolineato che nel confronto internazionale la Svizzera dispone di un sistema di protezione dei lavoratori domestici molto elaborato e che il CNL per il personale domestico rappresenta un elemento importante di questo sistema. La proroga del CNL contribuirebbe pertanto ad attuare la Convenzione n. 189 de jure e de facto e sarebbe coerente con la raccomandazione sottoposta dal Consiglio federale al Parlamento di ratificare la Convenzione n. 189 e continuare a proteggere effettivamente i lavoratori contro gli abusi.

2 Andamento nel ramo dell'economia domestica

2.1 Situazione prima dell'adozione del CNL per il personale domestico

In base alle osservazioni di diverse autorità cantonali del mercato del lavoro, secondo le quali un numero crescente di persone provenienti da Paesi con salari bassi lavorano in economie domestiche private, e in base ai risultati dei controlli illustrati nel rapporto del 27 settembre 2007 sull'attuazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, dai quali emergono alcune irregolarità nelle economie domestiche, nel 2008 la CT della Confederazione ha deciso di raccogliere informazioni più precise sulla situazione salariale nel ramo. A tal fine ha incaricato l'*Observatoire Universitaire de l'Emploi* (OUE) dell'Università di Ginevra di effettuare uno studio scientifico⁶. Basandosi sugli scarsi dati disponibili, lo studio è giunto alla conclusione che in generale i salari nell'economia domestica sono più bassi di quelli corrisposti per attività analoghe. Spesso, inoltre, i salari percepiti sono nettamente inferiori a quelli usuali per il luogo e il ramo. In base allo studio dell'OUE e agli altri studi condotti in questo ramo, la CT della Confederazione ha concluso che, in seguito all'allentamento delle disposizioni in materia di immigrazione, i salari offerti nell'economia domestica sono spesso nettamente inferiori a quelli usuali per il ramo. Il 21 novembre 2008 ha pertanto deciso di chiedere al Consiglio federale di adottare un CNL che preveda salari minimi vincolanti. Introducendo salari minimi vincolanti, la CT della Confederazione intendeva contrastare il dumping salariale e impedire che l'estensione della libera circolazione delle persone a Paesi con salari molto bassi provocasse un aumento del numero di lavoratori impiegati in Svizzera come personale domestico disposti a lavorare per salari molto inferiori a quelli usuali per il luogo e il ramo. Inoltre, nel ramo dell'economia domestica privata non esistevano e non esistono organizzazioni di interlocutori sociali che possano intervenire contro eventuali abusi. Considerate queste premesse, la CT della Confederazione ha ritenuto che vi fossero i presupposti per l'adozione di un CNL con salari minimi vincolanti.

2.2 Immigrazione

L'adozione di salari minimi nel ramo dell'economia domestica privata è stata prevista in seguito all'estensione della libera circolazione delle persone ai Paesi che applicano salari più bassi, in particolare gli Stati dell'UE-8. Considerato il basso livello dei salari nell'economia domestica si temeva infatti un aumento in Svizzera dei lavoratori provenienti da tali Paesi impiegati come personale domestico a salari molto bassi, timore incrementato della crescente domanda di personale di assistenza e di collaboratori domestici in provenienza dai nuovi Stati membri dell'UE.

La figura 1 mostra l'andamento, a partire dal 2003, dell'immigrazione delle persone che sottostanno all'obbligo del permesso (permesso B, C e L) appartenenti alla categoria professionale «Professioni dell'economia domestica»⁷. Tra il 2003 e il 2005 l'immigrazione di

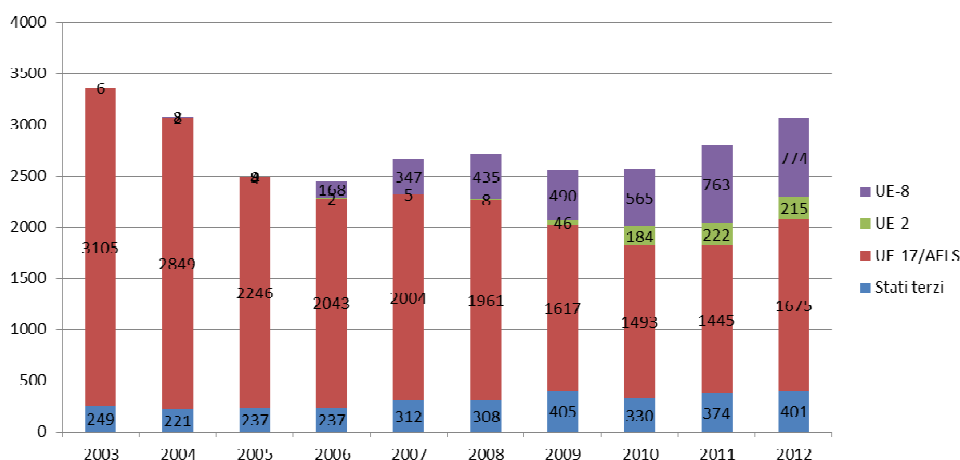
⁶ «Le travail domestique en Suisse – Calcul d'un seuil de salaire en usage en vue de l'édiction d'un contrat-type de travail au sein du secteur des Services domestiques en Suisse», prof. Yves Flückiger, Observatoire Universitaire de l'Emploi (OUE), Università di Ginevra.

⁷ Queste persone non rientrano necessariamente nel campo di applicazione del CNL per il personale domestico. Questa categoria professionale comprende ad esempio i lavoratori alla pari, gli impiegati

questi lavoratori è diminuita, fino a stabilizzarsi a 2500 persone all'anno. La curva ha ricominciato a crescere dal 2010 e ha raggiunto quota 3065 persone nel 2012 (+19%, ossia 493 persone in più rispetto al 2010), pari all'1,9 per cento dell'immigrazione totale⁸.

Negli ultimi nove anni la domanda di manodopera straniera che esercita una professione dell'economia domestica è stata coperta in misura crescente da cittadini dell'UE-8 e dell'UE-12. Nel 2012, rispetto al totale degli immigrati la quota di cittadini dell'UE-17 con tale profilo professionale era ancora del 55 per cento (contro il 92% nel 2003), mentre quella dei cittadini dell'UE-8 è salita dallo 0,2 per cento nel 2003 al 25 per cento.

Figura 1: Andamento dell'immigrazione (persone che sottostanno all'obbligo del permesso) nella categoria professionale «Professioni dell'economia domestica» secondo la nazionalità (UFM, SIMIC)

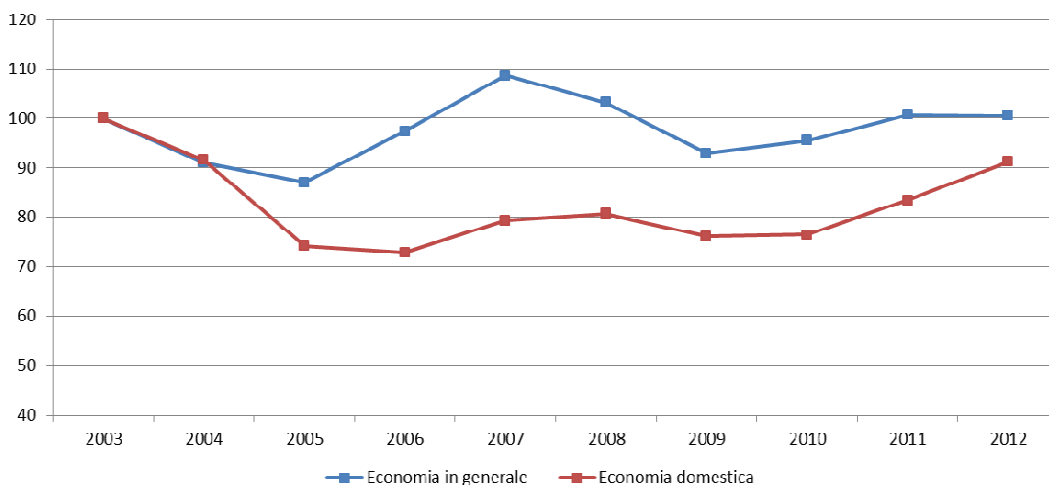


Per avere un quadro più preciso dell'andamento dell'immigrazione nel ramo dell'economia domestica è opportuno paragonarlo con l'andamento dell'immigrazione totale. La figura 2 mostra che dal 2010 l'immigrazione delle persone che sottostanno all'obbligo del permesso nella categoria «Professioni dell'economia domestica» è aumentata maggiormente rispetto all'immigrazione globale. Quest'ultima è cresciuta del 5 per cento mentre l'immigrazione delle persone con una professione dell'economia domestica è salita del 19 per cento.

Figura 2: Andamento annuale dell'immigrazione delle persone che sottostanno all'obbligo del permesso, complessivamente e nella categoria professionale «Professioni dell'economia domestica», indice (2003 = 100), fonte: UFM, SIMIC

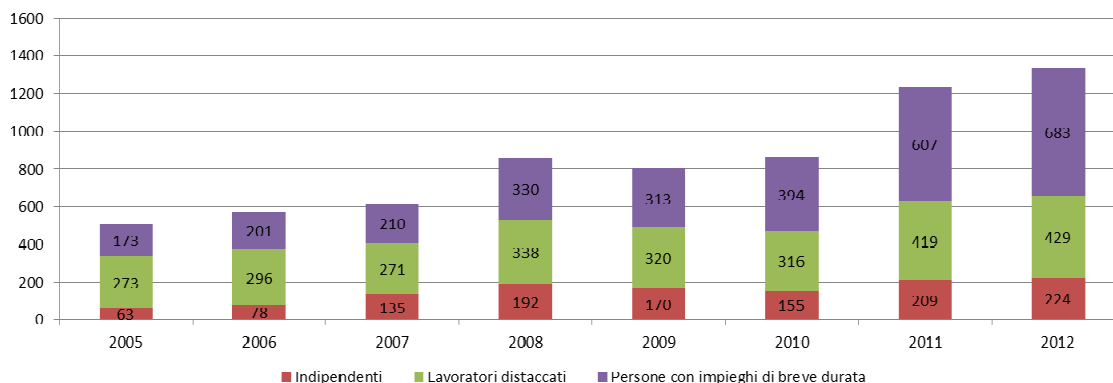
d'economia domestica rurale, gli impiegati domestici, gli economi, i collaboratori nell'economia domestica privata e collettiva, gli addetti d'economia domestica CFP, i garzoni di camera, ecc.

⁸ Nel 2012 il 3,5 per cento degli immigrati dell'UE-8 lavorava nel ramo dell'economia domestica. Per quanto riguarda i cittadini dell'UE-17, tale quota ammontava all'1,4 per cento



La situazione è analoga per quanto riguarda l'andamento del numero di **dimoranti temporanei soggetti all'obbligo di notifica** (fino a 90 giorni di lavoro). Nel 2012 su tutte le persone soggette all'obbligo di notifica i Cantoni ne hanno registrate 1336 (0,7%) attive nel settore delle prestazioni di servizi per le economie domestiche private. 683 persone (51%) rientravano nella categoria «Impieghi di breve durata presso datori di lavoro svizzeri». Dal 2010 il numero di persone soggette all'obbligo di notifica in questo settore è aumentato di 471 unità, ossia del 54 per cento. Rispetto al 2010, il numero complessivo di persone soggette a notifica è aumentato del 38 per cento.

Figura 3: Andamento del numero di dimoranti temporanei soggetti all'obbligo di notifica (fino a 90 giorni di lavoro) nel settore delle prestazioni di servizi per le economie domestiche (fonte: SECO)



Dopo un lieve calo nel 2009, l'immigrazione delle persone che lavorano nel ramo dell'economia domestica ha continuato ad aumentare, registrando negli ultimi due anni un ritmo addirittura superiore a quello dell'immigrazione globale. Pur essendo trascurabile rispetto all'immigrazione nel suo complesso, considerate le dimensioni del ramo è comunque significativa.

Anche se la definizione del ramo delle prestazioni di servizi per le economie domestiche private ha una valenza più ampia rispetto al campo di applicazione del CNL per il personale domestico, la maggior parte delle persone soggette all'obbligo di notifica assunte in questo ramo rientra, secondo le stime, nella categoria delle «badanti immigrate» (care migration). Si tratta di

immigrate pendolari in provenienza prevalentemente da Germania, Polonia, Austria, Ungheria, Slovacchia, Repubblica Ceca e Lituania⁹. Tipicamente, queste persone svolgono impieghi periodici in Svizzera della durata di due a quattro settimane in un'economia domestica privata e garantiscono un'assistenza e una presenza 24 ore su 24. Secondo lo studio dell'Istituto di ricerca Careum, un'altra caratteristica tipica delle immigrate pendolari è il fatto di alloggiare presso il datore di lavoro (cosiddetto live-in) durante il soggiorno in Svizzera. Infatti solo così si garantisce la presenza giorno e notte, spesso necessaria per la cura delle persone anziane. Tra un impiego e l'altro queste persone rientrano nel proprio Paese e quindi, secondo gli esperti interrogati, mantengono il centro dei loro interessi vitali nel Paese d'origine¹⁰, dove spesso hanno la famiglia. Gli impieghi periodici in Svizzera permettono così alle immigrate pendolari di conciliare il lavoro all'estero con gli impegni familiari in patria¹¹. Spesso sono assunte per il tramite di agenzie di collocamento o di fornitura di personale a prestito. Secondo lo studio dell'Istituto geografico dell'Università di Zurigo, si tratta di un mercato in rapida crescita caratterizzato da un'offerta elevata di persone straniere disposte ad alloggiare nella famiglia in Svizzera per rispondere al fabbisogno di assistenza continuativa, 24 ore su 24¹². Lo studio sottolinea l'esistenza di un'elevata concorrenza tra gli attori del mercato, ossia tra i fornitori di servizi di assistenza e le imprese di fornitura di personale a prestito e di collocamento, che si traduce anche in una chiara pressione sui prezzi¹³.

2.3 Andamento dei salari, dei controlli e delle infrazioni nell'economia domestica privata

Anche dopo l'entrata in vigore del CNL i dati statistici non si sono migliorati nel ramo dell'economia domestica. Da un lato, nel quadro della Rilevazione svizzera della struttura dei salari (RSS) l'UST non rileva alcun dato per questo ramo economico in quanto la RSS si riferisce soltanto alle imprese. Dall'altro, anche se la Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) contiene indicazioni sui salari per il ramo delle economie domestiche private (famiglie e convivenze; NOGA 97-98), il campionario era molto esiguo, rendendo difficile la raccolta di dati significativi.

I più recenti risultati dei controlli cantonali forniscono tuttavia indicazioni interessanti riguardo all'osservanza dei salari minimi prescritti dal CNL. Il rapporto sull'attuazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone pubblicato ogni anno contiene informazioni utili sul numero di controlli e di infrazioni nei vari rami. Inoltre, nel 2012 i Cantoni sono stati incaricati di intensificare i controlli nel settore dell'economia domestica. I controlli eseguiti nelle economie domestiche private non sono tuttavia comparabili a quelli nelle piccole imprese, nelle officine o nei cantieri. Secondo varie autorità cantonali del mercato del lavoro occorre rispettare il diritto

⁹ Arbeitsmarkt Privathaushalt, Charakteristika der Unternehmen, deren Beschäftigungsstruktur und Arbeitsbedingungen, eine Studie im Auftrag der Fachstelle Gleichstellung der Stadt Zürich, Geografisches Institut der Universität Zürich, 2012, pag. 11 (Istituto geografico dell'Università di Zurigo)

¹⁰ Transnationale Arrangements in der häuslichen Pflege, ein Kooperationsprojekt des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan) und Careum F+E, Schlussbericht qualitatives Teilprojekt: Care Migration aus der Optik von Angehörigen und Expert/innen, 2013, pag. 35 (Careum)

¹¹ Careum, pag. 35

¹² Istituto geografico dell'Università di Zurigo, pag. 20

¹³ Istituto geografico dell'Università di Zurigo, pag. 21

alla privacy nelle economie domestiche private e la loro particolare situazione nel monitoraggio del mercato del lavoro. Per tener conto di questa esigenza la SECO ha elaborato, in collaborazione con alcuni rappresentanti cantonali, una lista dei controlli salariali praticabili per verificare il rispetto del CNL per il personale domestico e per raccogliere dati significativi su un eventuale dumping salariale.

Nel ramo dell'economia domestica vi sono le seguenti possibilità per effettuare controlli scritti dei rapporti di lavoro (dichiarati e non dichiarati):

- per quanto riguarda le aziende che forniscono personale a prestito e le agenzie di collocamento attive in questo settore: è lecito esigere la consultazione dei contratti di lavoro dei lavoratori domestici;
- nel caso dell'esercizio di un'attività soggetta a notifica in Svizzera: basandosi sulle notifiche degli impieghi di breve durata presso datori di lavoro svizzeri si possono effettuare controlli scritti mirati sui salari corrisposti.
- nel caso delle autorizzazioni concesse a cittadini provenienti dall'UE/AELS e a cittadini di Stati terzi: per le attività soggette ad autorizzazione secondo la legge sugli stranieri viene preventivamente effettuato il controllo del rispetto dei salari minimi.
- notifiche da parte di terzi (cittadini privati).

Dalla valutazione effettuata nel quadro del rapporto del 2013 sull'attuazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone emerge che dal 2009 il numero di controlli dei datori di lavoro nel ramo delle prestazioni di servizi per le economie domestiche private è costantemente aumentato. I controlli riguardano principalmente i datori di lavoro svizzeri, il che risulta plausibile considerato il ramo: nel 2012 sono stati controllati 23 indipendenti soggetti all'obbligo di notifica e 19 aziende che distaccano lavoratori. Anche il numero di persone controllate (530) era nel 2012 superiore rispetto a quello dell'anno precedente¹⁴. Il tasso di infrazioni alle disposizioni salariali da parte di datori di lavoro svizzeri ammontava nel 2012 al 16 per cento¹⁵. Per quanto riguarda i lavoratori indipendenti soggetti all'obbligo di notifica e le aziende che distaccano lavoratori non sono state registrate infrazioni.

¹⁴ Va rilevato che tra il 2011 e il 2012 il numero di persone controllate è più che raddoppiato mentre il numero di aziende controllate è aumentato solo del 12 per cento. Ciò è attribuibile al fatto che i Cantoni hanno controllato le aziende di fornitura di personale a prestito e le agenzie di collocamento attive nel ramo dell'economia domestica.

¹⁵ Numero di infrazioni alle disposizioni salariali: 31

Figura 4: Numero di aziende controllate (economie domestiche)

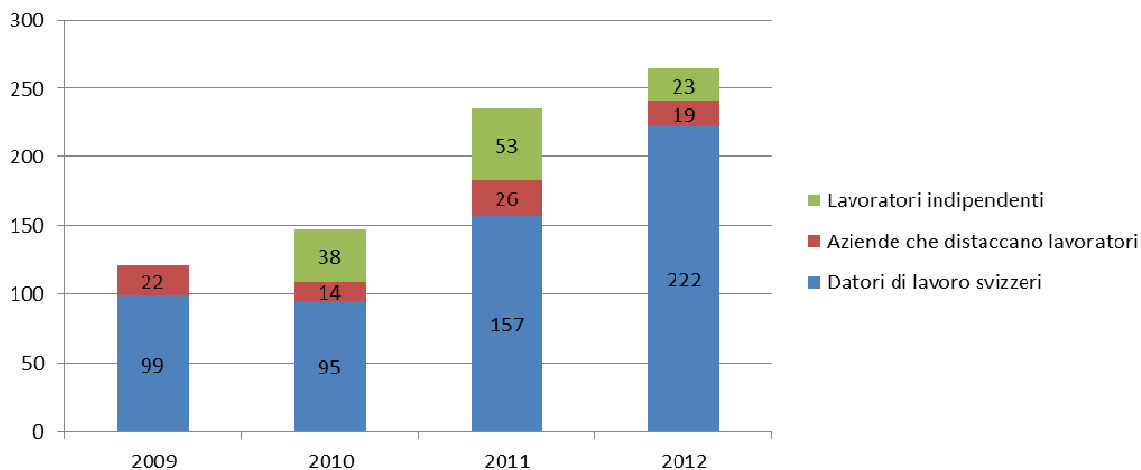


Figura 5: Persone controllate nel ramo dell'economia domestica

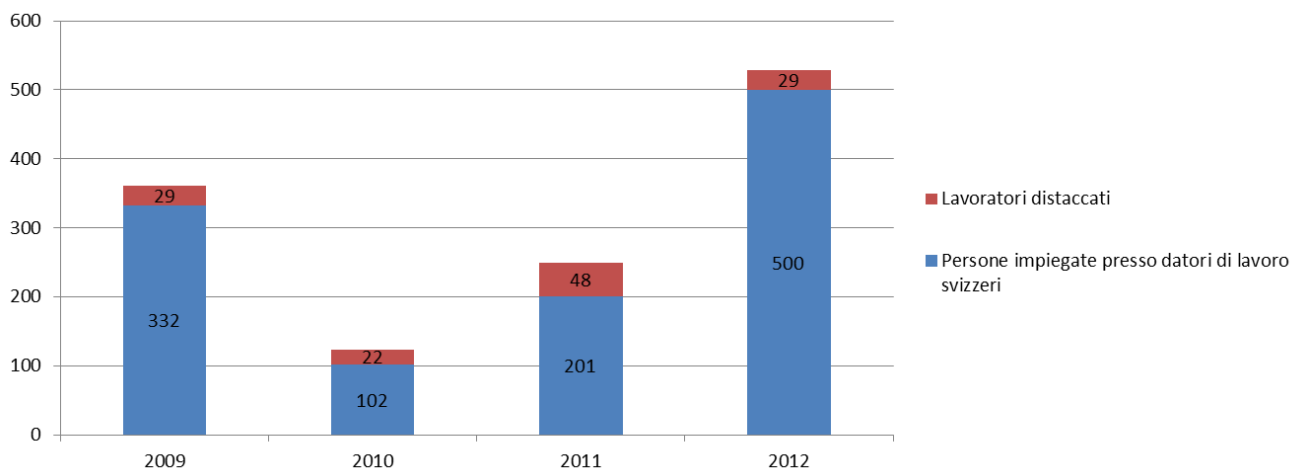
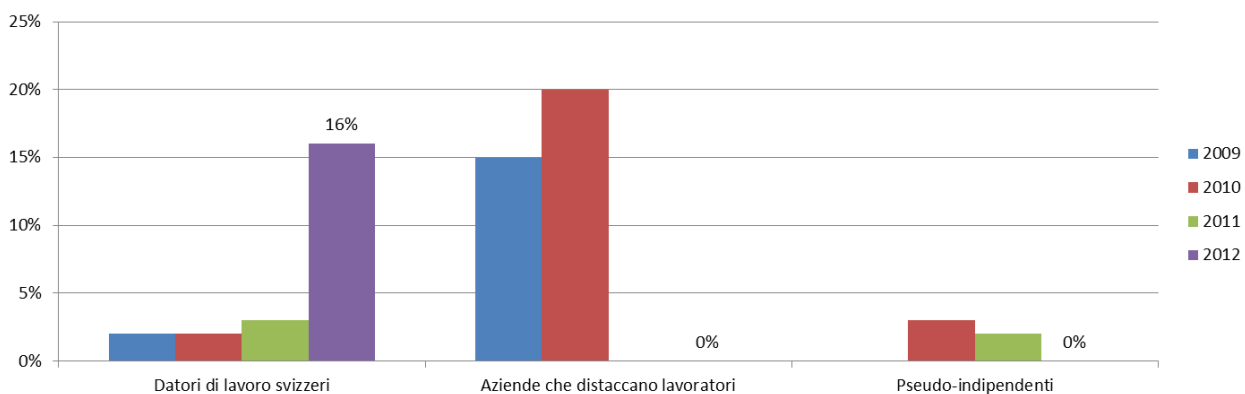


Figura 6: Infrazioni alle disposizioni sui salari minimi per il personale domestico



Come menzionato, il tasso di infrazioni alle disposizioni salariali si riferisce unicamente ai datori di lavoro svizzeri¹⁶. L'aumento del tasso potrebbe essere dovuto al fatto che dall'entrata in vigore del CNL c'è più chiarezza sul salario da rispettare. Tra le 31 infrazioni in Svizzera, 15 sono state rilevate dagli organi di controllo del Canton Ginevra, dove si applicano i salari minimi vincolanti previsti dal CNL cantonale per il personale domestico. Se non si tiene conto del Canton Ginevra, il numero di aziende controllate diminuisce di un quarto e il tasso d'infrazioni scende all'11 per cento. Sulle rimanenti 146 economie domestiche controllate, 133 (89%) rispettavano le disposizioni salariali. Molti Cantoni non hanno svolto controlli o solo un numero limitato nel settore dell'economia domestica. Tre quarti dei controlli sono stati effettuati dai Cantoni AG, BS, GE, SG e TI.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 Presupposti legali

Secondo l'articolo 360a CO, un CNL che prevede salari minimi vincolanti può essere adottato soltanto a determinate condizioni, ossia in particolare se in un ramo o in una professione **vengono ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali per il luogo, la professione o il ramo**. Affinché questa condizione sia adempiuta, è necessario che le differenze tra i singoli salari siano evidenti. Un singolo caso isolato non è sufficiente per chiedere l'adozione di un CNL. Il capoverso 2 dell'articolo 360a CO stabilisce inoltre che i salari minimi non possono pregiudicare gli interessi generali né gli interessi legittimi di altre cerchie della popolazione o di altri rami.

I CNL possono essere adottati solo sussidiariamente ai CCL, qualora nel ramo interessato non sussista un CCL con disposizioni sui salari minimi al quale possa essere conferita obbligatorietà generale (art. 360a cpv. 1 CO).

Il CO non disciplina esplicitamente la questione della proroga di un CNL valido a tempo determinato. Tuttavia, il capoverso 4 dell'articolo 360b CO prevede che, se la situazione sul mercato del lavoro nei rami considerati muta, la Commissione tripartita chiede all'autorità competente di modificare o abrogare il CNL. Secondo il messaggio del Consiglio federale¹⁷ spetta alla Commissione osservare il mercato del lavoro dopo l'adozione di prescrizioni sui salari minimi nel CNL in modo da poterne proporre l'eventuale modifica o abrogazione. Secondo l'interpretazione della CT della Confederazione questo diritto di proposta comprende anche la proroga del CNL. Se alla scadenza del CNL le condizioni di cui all'articolo 360a CO relative alla necessità di un salario minimo in un ramo sono ancora adempiute, il CNL deve poter essere prorogato. In caso contrario, una volta scaduto il CNL non vi sarebbe più alcuna misura per prevenire o combattere il dumping salariale nel ramo. Questa interpretazione non corrisponde al senso e allo scopo della disposizione.

¹⁶ Per il 9 per cento (ossia 43 casi) delle persone controllate sono state constatate infrazioni alle disposizioni sui salari minimi.

¹⁷ Messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE (FF 1999 5092).

La proroga del CNL è inoltre prassi comune nei Cantoni che hanno adottato CNL con salari minimi. Ad esempio, il CNL per il personale domestico del Canton Ginevra adottato nel maggio 2005 è stato più volte prorogato.

3.2 Proroga del CNL per il personale domestico

A causa della mancanza di dati statistici sulla ripartizione dei salari e sull'andamento nel ramo delle economie domestiche private non si può determinare con certezza l'entità del dumping salariale in questo ramo. I controlli effettuati nel quadro delle misure collaterali¹⁸ mostrano che nel 2012 il 16 per cento delle aziende controllate (economie domestiche) ha violato le disposizioni del CNL sui salari minimi. Dal 2010 i controlli cantonali in questo ramo si sono intensificati, il che spiegherebbe l'aumento del tasso di infrazioni rispetto agli anni precedenti. Il livello relativamente elevato di tale tasso potrebbe inoltre essere dovuto al fatto che dall'introduzione del CNL per il personale domestico vi è più chiarezza sul salario da rispettare.

Tuttavia, la proroga del CNL per il personale domestico non può essere decisa basandosi unicamente sul tasso di infrazioni ma occorre prendere in considerazione anche altri fattori di politica del mercato del lavoro, ad esempio i Paesi da cui provengono i lavoratori domestici.

L'andamento dell'immigrazione mostra che in Svizzera la domanda di collaboratori domestici e di personale di assistenza provenienti dagli Stati dell'UE/AELS aumenta ogni anno. L'immigrazione da questi Stati è cresciuta sia per quanto riguarda i lavoratori che sottostanno all'obbligo del permesso con un profilo dell'economia domestica (+20%) sia per i dimoranti temporanei soggetti all'obbligo di notifica per servizi fino a 90 giorni per anno civile (+54%) occupati nel ramo «Prestazioni di servizi nelle economie domestiche private» (cfr. figure 2 e 3). Rispetto agli Stati dell'UE-17/AELS, la quota degli Stati dell'UE-8 nel ramo dell'economia domestica è superiore alla media (25%).

Infatti, l'immigrazione dagli Stati dell'UE-8, in cui vi sono salari molto più bassi rispetto a quelli svizzeri, è in continuo aumento. Negli ultimi nove anni la domanda di personale domestico è stata coperta in misura crescente da cittadini di tali Stati. La quota dei cittadini dell'UE-8 rispetto al totale degli immigrati con una professione nel ramo dell'economia domestica è salita dallo 0,2 per cento nel 2003 al 25 per cento nel 2012 (cfr. Fig. 1). Nel 2010 il Consiglio federale ha adottato il CNL per il personale domestico principalmente per proteggere i lavoratori provenienti da tali Paesi dal rischio di dumping salariale. Considerata la forte immigrazione di persone con un profilo dell'economia domestica e l'aumento delle persone soggette all'obbligo di notifica soprattutto dagli Stati dell'UE-8 tale rischio sussiste ancora, come dimostra anche l'elevato tasso di infrazioni ai salari minimi prescritti nel CNL. In generale, considerata l'evoluzione demografica e l'invecchiamento della popolazione, è prevedibile che la domanda di servizi di assistenza e di aiuto nelle economie domestiche private rimarrà tale o aumenterà.

Considerato il tasso tuttora elevato dell'immigrazione in questo ramo vi è una continua pressione sui salari. Se il CNL per il personale domestico non fosse prorogato né sostituito da altre misure, la pressione sui salari e di conseguenza il rischio di abusi aumenterebbero. Pertanto, secondo la CT della Confederazione, la definizione di salari minimi vincolanti per il personale domestico è uno strumento adeguato per contrastare il dumping salariale e prevenire gli abusi. È quindi

¹⁸ Rapporto del 26 aprile 2013 sull'attuazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE per il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2012

necessario che le condizioni salariali dei lavoratori domestici continuino ad essere fissate in un CNL.

L'assenza di una regolamentazione vincolante sulla durata massima del lavoro e sul riposo nell'economia domestica privata è un altro fattore di pressione sui salari. La mancanza di orari vincolanti e l'esistenza di tempi di presenza lunghi (servizio di guardia) spesso riscontrabili nel settore possono ripercuotersi negativamente sui salari in quanto il salario versato è basso in proporzione alle ore attive e passive trascorse nell'economia domestica.

Nella risposta al postulato 12.3266 Schmid-Federer (Condizioni quadro per le migranti pendolari impiegate nella cura degli anziani) il Consiglio federale fa notare che la legge sul lavoro¹⁹ non è applicabile ai rapporti di lavoro nelle economie domestiche private (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. g LL). Per migliorare le condizioni di lavoro, come richiesto nel postulato, il Consiglio federale ha pertanto proposto di accogliere il postulato. Un gruppo di lavoro interdipartimentale diretto dalla SECO sta attualmente esaminando proposte di soluzione a tal fine. Il Consiglio federale intende sottoporre un rapporto al Parlamento entro il mese di giugno 2014. Bisognerà quindi aspettare ancora un po' di tempo prima che entri in vigore una regolamentazione vincolante sulla durata del lavoro e del riposo nel ramo dell'economia domestica privata. Il rischio di abusi legato alla mancanza di una regolamentazione potrebbe essere contenuto grazie ai salari minimi.

Per questi motivi il 26 giugno 2013 la CT della Confederazione ha deciso di chiedere al Consiglio federale di prorogare di tre anni, ossia dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2016 il CNL per il personale domestico.

3.3 Adeguamento dei salari minimi nel CNL per il personale domestico

Nell'ambito della richiesta di proroga del CNL per il personale domestico si pone la questione dell'eventuale adeguamento dei salari minimi.

Nel corso dei dibattiti sull'adozione del CNL per il personale domestico del 2009 i datori di lavoro avevano chiesto di tener conto dei loro interessi in rami analoghi del settore dei servizi. I salari minimi non dovrebbero essere in concorrenza, ossia superiori ai salari previsti nei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale. I salari del CNL sono stati determinati sulla base dei salari minimi nei rami dotati di un CCL di obbligatorietà generale (ad es. settore delle pulizie nonché dell'industria alberghiera e della ristorazione) e dei salari nei rami dei servizi provvisti di CCL a cui non è stato conferito il carattere obbligatorio generale (ad es. CCL della panetteria e CCL Coop). Sono inoltre stati presi in considerazione i CNL cantonali che contenevano disposizioni o raccomandazioni in materia di salari per il personale domestico.

L'allegato illustra l'andamento dei salari minimi nei settori delle pulizie nonché dell'industria alberghiera e della ristorazione così come i salari dei CNL cantonali a Ginevra, Berna e Vallese. Fatta eccezione per il Canton Ginevra²⁰, questi salari non sono vincolanti ed è possibile derogarvi tramite un accordo individuale.

I salari nei rami menzionati sono aumentati in tutte le categorie. Per quanto riguarda la fascia salariale più bassa, nel CCL di obbligatorietà generale per il settore delle pulizie della Svizzera tedesca il salario di un collaboratore non qualificato ammonta a 20.90 franchi, dal 2014 a 21.40

¹⁹ Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (LL; RS 822.11)

²⁰ Il salario minimo del CNL del Canton Ginevra è in vigore fino al 31.12.2015

franchi (comprese le indennità per vacanze, giorni festivi e 13^a mensilità). Per quanto riguarda i lavoratori qualificati (attestato federale di capacità), nel 2013 il salario nel CCL del settore delle pulizie della Svizzera romanda e della Svizzera tedesca nonché nell'industria alberghiera e della ristorazione è nettamente superiore al salario minimo previsto per i lavoratori qualificati nel CNL per il personale domestico. Anche i Cantoni di Ginevra, Berna e Vallese hanno adeguato i salari del loro CNL fissandoli nella maggior parte dei casi a un livello superiore a quelli del CNL per il personale domestico.

Considerato quanto precede, dopo tre anni di applicazione risulta opportuno adeguare i salari minimi del CNL per il personale domestico. Le differenze che nel frattempo si sono create rispetto ai salari dei CCL di obbligatorietà generale menzionati permettono di adeguare i salari minimi del CNL per il personale domestico senza ledere gli interessi di questi settori. Non si è nemmeno verificato l'esodo di manodopera dal settore delle pulizie e dell'industria alberghiera e della ristorazione verso l'economia domestica, come alcuni temevano durante i lavori preliminari del CNL.

La CT della Confederazione chiede che i salari minimi siano adeguati in funzione dell'evoluzione dei salari nominali²¹ nel 2011 e nel 2012, ossia un aumento dell'1,8 per cento. La tabella qui di seguito mostra i salari del CNL, comprese le indennità obbligatorie (4 settimane di vacanza e 1 giorno festivo) con un simile aumento. Dal confronto con i rami di riferimento illustrato nell'allegato emerge che i salari nel CCL del settore dell'industria alberghiera e della ristorazione e in quello del settore delle pulizie della Svizzera tedesca e romanda sono più elevati. Anche nei CNL dei Cantoni di GE, BE e VS i salari hanno un livello simile nel 2013. Di conseguenza, adeguando dell'1,8 per cento i salari del CNL per il personale domestico in funzione dell'evoluzione dei salari nominali del 2011/2012 non si deve temere alcuna pressione sui salari nei rami in questione.

Per questi motivi, la CT della Confederazione chiede di aumentare dell'1,8 per cento i salari minimi nel quadro della proroga del CNL per il personale domestico.

Adeguamento dei salari minimi dell'1,8 per cento

Categoria salariale secondo l'articolo 5 del CNL per il personale domestico	Salario min. attuale	Nuovo salario min. senza indennità 18.53 (arrotondato 18.55)	4 sett. di vacanza	1 festivo	Salario minimo con indennità
Non qualificato	18.20	20.36 (arrotondato 20.35)	1.54	0.08	20.15
Non qualificato con quattro anni di esperienza professionale o CFP	20.00	22.40	1.70	0.09	22.14
Qualificato con AFC	22.00	24.36	1.87	0.09	24.36

²¹ Evoluzione dei salari nominali: 2011 (+1%) 2012 (+0.8%)

3.4 Aspetti formali

Secondo l'articolo 360a CO l'adozione di un CNL con salari minimi avviene su richiesta della Commissione tripartita all'autorità competente. A livello federale, spetta alla CT della Confederazione sottoporre al Consiglio federale una richiesta di proroga o di modifica del CNL per il personale domestico. Nella sua decisione del 26 giugno 2013 la CT della Confederazione chiede al Consiglio federale di prorogare di tre anni il CNL per il personale domestico e di aumentare dell'1,8 per cento i salari minimi vigenti.

4 Commento ai singoli articoli

Articolo 5 capoverso 1 Importo del salario minimo

Questo capoverso contiene i nuovi salari minimi del CNL per il personale domestico adeguati in base all'evoluzione dei salari minimi del 2011/2012.

Articolo 9 capoverso 2 Entrata in vigore e durata di validità

All'attuale articolo 9 viene aggiunto un capoverso 2, secondo cui la validità dell'ordinanza è prorogata fino al 31 dicembre 2016.

5 Ripercussioni finanziarie

Il CNL rientra nel processo di esecuzione delle misure collaterali da parte delle commissioni tripartite. La proroga non implica alcuna spesa supplementare per la Confederazione e i Cantoni. Anche la possibilità di sanzionare le infrazioni ai salari minimi previsti nei CNL, in vigore dal 1° gennaio 2013, non ha ripercussioni (art. 9 cpv. 2 lett. c LDist).

6 Entrata in vigore e durata

L'entrata in vigore della proroga del CNL per il personale domestico e dell'adeguamento dei salari minimi è prevista il 1° gennaio 2014. Conformemente all'articolo 360a capoverso 1 CO, la durata del CNL per il personale domestico è di nuovo limitata a tre anni, ossia fino al 31 dicembre 2016.

Allegato: rami di riferimento, stato maggio 2013

<u>Allegato: rami di riferimento, stato maggio 2013</u>	Salari minimi senza indennità					Salari minimi con indennità				
	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
CNL per il personale domestico										
Lavoratori non qualificati	18.20	18.20	18.20	18.53		19.79	19.79	19.79	20.15	
Lavoratori non qualificati con 4 anni di esperienza professionale o CFP	20.00	20.00	20.00	20.36		21.75	21.75	21.75	22.14	
Lavoratori qualificati	22.00	22.00	22.00	22.40		23.92	23.92	23.92	24.36	
CTT de l'économie domestique (Genève)										
Sans qualification particulière	18.45	18.60	18.60			20.70	20.23	20.23		
Travailleurs sans qualifications mais avec 4 ans d'exp.			20.00					21.75		
Personnel qualifié porteur d'un CFC, titre ou expérience équivalents	20.65	21.65	22.05			23.17	23.54	23.98		
(par exemple: maîtres d'hôtel, gouvernante)										
NAV für den Hausdienst (Bern)										
Mitarbeiter ohne Berufsbildung	16.90	17.79				19.91	20.96			
Mitarbeiter mit EBA oder 4. Jahren Berufserfahrung		19.13					22.53			
Mitarbeiter mit hauswirtschaftlicher Berufsausbildung	19.46	20.65				22.92	24.32			
CTT pour le personnel au service de l'économie domestique (Valais)										
Pesonneil payé à l'heure non qualifié	18.30	18.40	18.50			19.90	20.01	20.12		
Personnel payé à l'heure semi-qualifié	20.55	20.65	20.75			22.35	22.46	22.57		
Pesonneil payé à l'heure qualifié	21.85	21.95	22.05			23.76	23.87	23.98		
Reinigungsgewerbe Deutschschweiz gültig bis 31.12.2015										
UnterhaltsreinigerIn I bis und mit vollendetem 3. Dienstjahr	17.05	17.15	17.6	18.05	18.5	19.9	20.4	20.9	21.4	22.0
UnterhaltsreinigerIn II ab vollendetem 3. Dienstjahr	17.25	17.35	17.8	18.25	18.7	20.1	20.6	21.1	21.7	22.2
UnterhaltsreinigerIn III ab vollendetem 6. Dienstjahr	17.55	17.65	18.1	18.55	19	20.4	21.0	21.5	22.0	22.6
SpezialreinigungsmitarbeiterIn I, ungelernt bis zum 4. Dienstjahr	19.5	19.85	20.05	20.2	20.4	23.6	24.1	24.3	24.5	24.7
SpezialreinigungsmitarbeiterIn II, gelernt oder 4 J. Erfahrung oder EFZ	22.05	22.3	22.5	22.8	23.05	26.7	27.0	27.3	27.6	27.9

CCT nettoyage Suisse romande en vigueur jusqu'au 31.12.2013						
Personnel engagé avec un temps de travail < 18h	16.80	17.00	17.40	20.42	20.67	21.15
Personnel non qualifié à l'embauche	19.60	19.85	19.85	23.83	24.13	24.13
Personnel non qualifié avec 4 ans d'expérience	21.70	22.00	22.40	26.38	26.74	27.23
Personnel qualifié porteur d'un CFC	24.95	25.30	25.80	30.33	30.76	31.36
Industria alberghiera e della ristorazione, valido fino al 31.12.2015						
Collaboratori senza apprendistato professionale	18.60	18.70	18.70	22.80	22.92	22.92
Collaboratori con formazione professionale di base di 2 anni	19.61	20.35	20.35	24.04	24.94	24.94
Collaboratori con formazione professionale di base con AFC	21.02	22.54	22.54	25.77	27.64	27.64
CCL per il settore del prestito di personale, in vigore dal 01.01.2012						
Lavoratori non qualificati		16.46			19.93	
Lavoratori qualificati		21.95			26.58	