



Berna, 13 agosto 2025

Proroga e modifica dell'ordinanza sul contratto normale di lavoro per il personale domestico (CNL personale domestico)

Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione

Indice

1	Situazione iniziale	3
1.1	Accordo sulla libera circolazione delle persone	3
1.2	Misure collaterali alla libera circolazione delle persone	4
1.3	Panoramica dei contratti normali di lavoro cantonali ai sensi dell'articolo 360a CO	5
2	Evoluzione nel ramo dell'economia domestica	5
2.1	Occupazione nel ramo dell'economia domestica.....	5
2.2	Immigrazione ed economia domestica	7
2.3	Risultati dell'attività di controllo nel quadro delle misure collaterali.....	11
3	Punti essenziali del progetto.....	12
3.1	Condizioni generali	12
3.2	Regolamentazione della proroga dei CNL nella legge.....	13
3.3	Proroga di tre anni del CNL personale domestico	13
3.4	Adeguamento dei salari minimi nel CNL personale domestico.....	14
3.5	Aspetti formali.....	16
4	Commento ai singoli articoli	17
5	Ripercussioni	17
5.1	Ripercussioni per la Confederazione.....	17
5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.....	17
5.3	Ripercussioni sull'economia	17
6	Entrata in vigore e durata di validità.....	17

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

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 domestico¹ (CNL personale domestico). Con questa ordinanza il Consiglio federale ha stabilito, per la prima volta dall'introduzione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, un salario minimo per un determinato ramo ai sensi dell'articolo 360a del Codice delle obbligazioni² (CO). Il Consiglio federale ha prorogato il CNL personale domestico a quattro riprese (nel 2013³, 2016⁴, 2019⁵ e 2022⁶), ogni volta per una durata di tre anni. A ogni proroga i salari minimi lordi, senza indennità per vacanze e giorni festivi (art. 5 CNL personale domestico), sono stati adeguati all'evoluzione dei salari nominali. Nel 2023 i salari minimi lordi sono stati adeguati anticipatamente a causa dell'aumento dei prezzi.

Il CNL personale domestico in vigore è ancora valido fino alla fine dell'anno (31 dicembre 2025) e deve essere prorogato se si vuole continuare ad applicarlo. Nella seduta del 2 luglio 2025 la Commissione tripartita federale per le misure accompagnatorie alla libera circolazione delle persone (CT federale) ha deciso di chiedere al Consiglio federale un'ulteriore proroga di tre anni del CNL personale domestico e, al tempo stesso, l'adeguamento dei salari minimi con effetto dal 1° gennaio 2026.

1.1 Accordo sulla libera circolazione delle persone

L'Accordo del 21 giugno 1999⁷ sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea (UE) ha introdotto progressivamente le norme fondamentali relative alla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE, le quali si applicano anche in seno all'UE. I cittadini svizzeri e degli Stati membri dell'UE hanno il diritto di scegliere liberamente il proprio luogo di lavoro e di residenza sul territorio delle parti contraenti. A tal fine devono però essere in possesso di un contratto di lavoro valido, 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. Alla libera circolazione delle persone sono inoltre stati aggiunti il riconoscimento reciproco dei diplomi professionali e il coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale.

L'Accordo prevede anche una liberalizzazione limitata delle prestazioni di servizi transfrontaliere rivolti alle persone. I lavoratori e i prestatori di servizi indipendenti sono

1 RS **221.215.329.4**

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

3 RU **2013** 4109

4 RU **2016** 4825

5 RU **2019** 4107

6 RO **2022** 809

7 RS **0.142.112.681**

autorizzati a recarsi in uno Stato contraente e a fornirvi le proprie prestazioni per un periodo che non superi 90 giorni di lavoro per anno civile.

1.2 Misure collaterali alla libera circolazione delle persone

Nel corso della progressiva introduzione della libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE è stato soppresso il controllo preventivo del rispetto delle condizioni salariali e lavorative usuali come condizione per il rilascio di un permesso. Considerato che in Svizzera il livello dei salari è più elevato che nell'UE, vi era il rischio che la libera circolazione delle persone provocasse una pressione sui salari. Per compensare la soppressione del controllo preventivo e sistematico del mercato del lavoro sono state introdotte misure collaterali volte a contrastare l'offerta abusiva di condizioni lavorative e salariali inferiori a quelle usuali in Svizzera. Se vengono riscontrati casi di dumping salariale, le autorità possono attuare 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'emanazione di contratti normali di lavoro (CNL) con salari minimi vincolanti.

Le misure collaterali comprendono essenzialmente le seguenti regolamentazioni.

- La legge dell'8 ottobre 1999⁸ sui lavoratori distaccati (LDist) prevede per un datore di lavoro estero che distacca lavoratori in Svizzera nell'ambito di una prestazione di servizi transfrontaliera l'obbligo di rispettare le condizioni lavorative e salariali minime prescritte nelle leggi federali, nei CCL di obbligatorietà generale e nei CNL ai sensi dell'articolo 360a CO. Per le infrazioni alle condizioni lavorative e salariali minime sono previste sanzioni amministrative (art. 9 LDist).
- Dal 1° gennaio 2013 è possibile pronunciare una sanzione amministrativa che preveda il pagamento di un importo sino a 30 000 franchi nei confronti dei datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera e che violano le disposizioni sui salari minimi prescritte in un CNL ai sensi dell'articolo 360a CO (art. 9 cpv. 2 lett. f LDist).
- Qualora vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali, le disposizioni di un CCL concernenti i salari minimi, la durata del lavoro e i controlli paritetici possono essere dichiarate di obbligatorietà generale, con una procedura agevolata, ai sensi dell'articolo 1a della legge federale del 28 settembre 1956⁹ concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro. Questa misura si applica sia per le aziende svizzere sia per le aziende che distaccano lavoratori. Dal 1° gennaio 2013 è possibile conferire l'obbligatorietà generale in maniera agevolata anche ai contributi ai costi d'esecuzione e alle sanzioni contro datori di lavoro e lavoratori inadempienti, in particolare le pene convenzionali e l'addossamento delle spese dei controlli.

⁸ RS 832.20

⁹ RS 221.215.311

Qualora in un ramo non soggetto a un CCL vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali, le autorità possono emanare CNL che prevedono salari minimi vincolanti conformemente all'articolo 360a CO. Questa misura è valida per tutte le aziende del ramo interessato.

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

A luglio 2025 si contano in totale 23¹⁰ CNL con salari minimi vincolanti in cinque Cantoni: otto nel Cantone di Ginevra¹¹, uno nel Cantone del Giura, uno nel Cantone di Vaud, due nel Cantone del Vallese e 11 nel Cantone Ticino¹².

2 Evoluzione nel ramo dell'economia domestica

La CT federale ha svolto un'analisi dettagliata della situazione del mercato del lavoro nel ramo dell'economia domestica, prendendo in considerazione diverse fonti statistiche per avere un quadro il più possibile completo. Va tuttavia menzionato che i dati relativi a questo tipo di occupazione presso le economie domestiche private non sono disponibili nella stessa misura che per altri settori di attività. I paragrafi seguenti illustrano innanzitutto la composizione della popolazione occupata nelle economie domestiche private, il ruolo dell'immigrazione, in particolare in seguito all'introduzione della libera circolazione delle persone, e i risultati dell'attività di controllo del rispetto del CNL in vigore.

2.1 Occupazione nel ramo dell'economia domestica

Secondo la statistica delle persone occupate (SPO)¹³ dell'Ufficio federale di statistica (UST), nel 2024 78 879 persone occupate nella sezione economica «Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico e produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze» (NOGA¹⁴ 97-98). Questo raggruppamento di rami comprende la divisione economica «Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico» (NOGA 97)¹⁵ e la «Produzione di beni e di servizi indifferenziati per uso proprio di famiglie e convivenze» (NOGA 98). La sezione economica analizzata di seguito è quindi un po' più ampia del campo di applicazione del CNL. Consente tuttavia di fornire un ordine di grandezza del numero di persone attive in questo ramo e di descrivere l'evoluzione dell'occupazione.

Con 78 879 persone occupate, questa sezione economica rappresenta l'1,48 per cento dell'occupazione totale nel 2024. Secondo la SPO, l'occupazione è aumentata del 46 per cento dall'introduzione, il 1° gennaio 2011, del CNL personale domestico, e del

¹⁰ [Contratti normali di lavoro – Cantoni](#)

¹¹ [CNL in vigore nel Cantone di Ginevra](#) (in francese)

¹² [CNL in vigore nel Cantone Ticino](#)

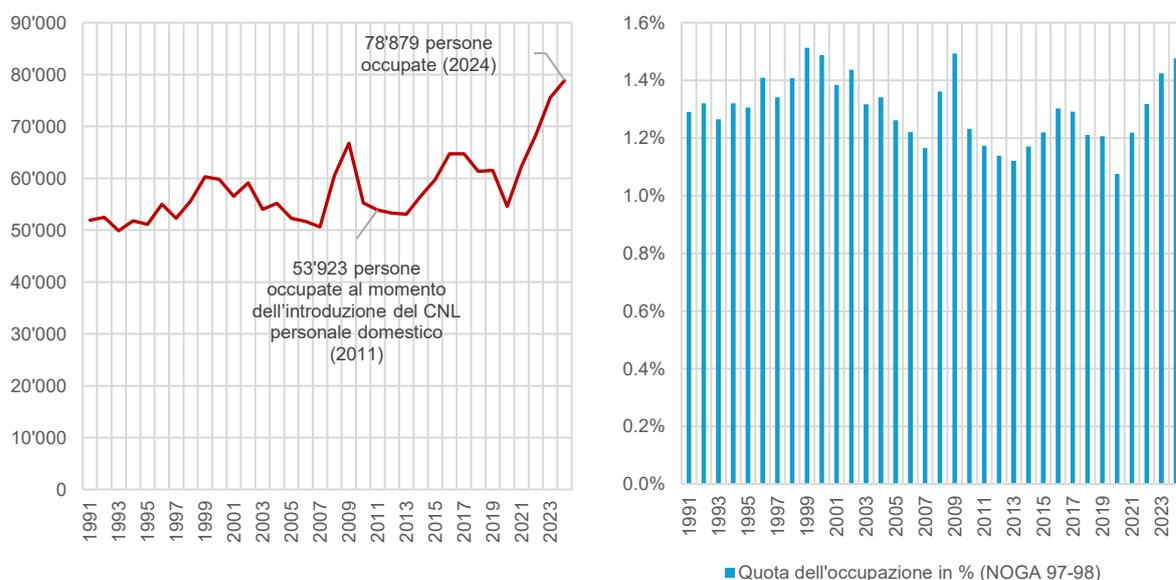
¹³ La statistica delle persone occupate (SPO) fornisce dati strutturali e congiunturali preziosi per osservare il mercato del lavoro. La statistica include tutte le persone attive in Svizzera, vale a dire le persone occupate che esercitano un'attività produttiva ai sensi della contabilità nazionale per almeno un'ora alla settimana. La SPO è stata creata nel 1977.

¹⁴ Nomenclatura generale delle attività economiche.

¹⁵ Conformemente alla nomenclatura generale delle attività economiche (NOGA), la divisione economica 97 corrisponde alla sezione economica 97-98.

15 per cento (+10 500 persone occupate) dall'ultima proroga di tale normativa da parte del Consiglio federale nel 2022. Con una crescita annuale dell'occupazione pari al 2,8 per cento, la sezione economica «Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro» registra una crescita superiore alla media nazionale (1,3 %) tra il 2011 e il 2024. Si osserva tuttavia una crescita dell'occupazione superiore alla media in particolare dalla fine della crisi sanitaria legata al COVID-19. Tra il 2011 e il 2019, l'occupazione nel ramo dell'economia domestica è cresciuta in misura analoga a quella di altri settori economici.

Figura 1: Persone occupate nella sezione economica «Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico (NOGA 97- 98) » e quota dell'occupazione totale (SPO, UST, concetto interno)



È possibile che la SPO sottostimi il numero di persone attive nel ramo dell'economia domestica. La rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)¹⁶, su cui si basano i risultati della SPO, è un'indagine condotta via Internet e telefono. Ciò può influenzare i risultati, in particolare nei settori o negli ambiti professionali in cui il lavoro non dichiarato (lavoro nero) è frequente. A questo proposito va sottolineato che l'economia domestica è sicuramente un settore più sensibile di altri. Le persone intervistate dall'UST potrebbero dichiarare di non svolgere un'attività lucrativa quando in realtà lavorano in un'economia domestica privata.

In termini di caratteristiche sociodemografiche, l'occupazione nel ramo dell'economia domestica può essere descritta sulla base della RIFOS. Secondo i dati di quest'ultima, differisce da quella di altri rami. Non solo la percentuale di donne (74 %) e di stranieri (45 %) è significativamente più elevata, ma anche la quota di persone poco qualificate (44 %) è nettamente superiore alla media nazionale (14 %). In termini di struttura d'età, il personale domestico tende a essere leggermente più anziano, e la grande maggioranza lavora a tempo parziale, a volte con tassi di occupazione molto bassi.

¹⁶ La RIFOS è un'indagine condotta annualmente sin dal 1991 presso le persone. Il suo obiettivo principale è di fornire dati sulla struttura della popolazione attiva e sul comportamento in materia di attività professionale.

Secondo la RIFOS, il 59 per cento di tali persone ha un tasso di occupazione inferiore al 50 per cento. Per quanto riguarda l'economia nel suo complesso, questa percentuale ammonta soltanto al 15 per cento.

Figura 2: Persone occupate nel ramo dell'economia domestica (NOGA 97-98) per caratteristiche sociodemografiche nel 2024 (RIFOS, UST)

2024		Economia domestica	Economia globale
Genere	Quota uomini	26 %	53 %
	Quota donne	74 %	47 %
Nazionalità	Quota svizzeri	55 %	72 %
	Quota stranieri	45 %	28 %
Struttura in base all'età	15-24 anni	17 %	12 %
	25-39 anni	20 %	34 %
	40-54 anni	37 %	34 %
	55-65 anni	26 %	20 %
Formazione	Quota livello SEC I	44 %	14 %
	Quota livello SEC II	40 %	41 %
	Quota terziario	16 %	45 %
Tasso di attività	1. Tempo pieno (>= 90 %)	24 %	62 %
	2. Tempo parziale (50-89 %)	17 %	24 %
	3. Tempo parziale (< 50 %)	59 %	15 %

Al centro delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE vi è la questione dell'impatto dei lavoratori stranieri sulle condizioni lavorative e salariali in Svizzera. L'introduzione di salari minimi vincolanti, decisa dal Consiglio federale nel 2010, intendeva in primo luogo evitare, in particolare a seguito dell'estensione della libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri dell'UE, che nelle economie domestiche private svizzere venissero impiegate persone con salari nettamente inferiori a quelli abituali nel ramo. Nel quadro delle discussioni sulla proroga del CNL, la questione del reclutamento di manodopera proveniente dall'UE nel settore di attività in esame è quindi importante.

Nel 2024 nella sezione economica «Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico (NOGA 97-98)» la RIFOS riporta una percentuale di stranieri (di tutte le nazionalità) del 45 per cento. Se si considerano tutti i rami, la percentuale è invece del 28 per cento. Secondo la RIFOS, la quota di stranieri in questo settore è ora superiore di 11 punti percentuali rispetto al 2011, anno in cui è entrato in vigore il CNL personale domestico. Si osserva un aumento della quota di stranieri anche a livello nazionale. Con 5 punti percentuali, tuttavia, questo aumento è meno significativo rispetto a quello nel ramo dell'economia domestica. L'importanza dei lavoratori stranieri per coprire la domanda di manodopera in questo settore di attività è quindi comprovata e sempre attuale. Questo punto viene approfondito nel capitolo seguente concernente l'immigrazione.

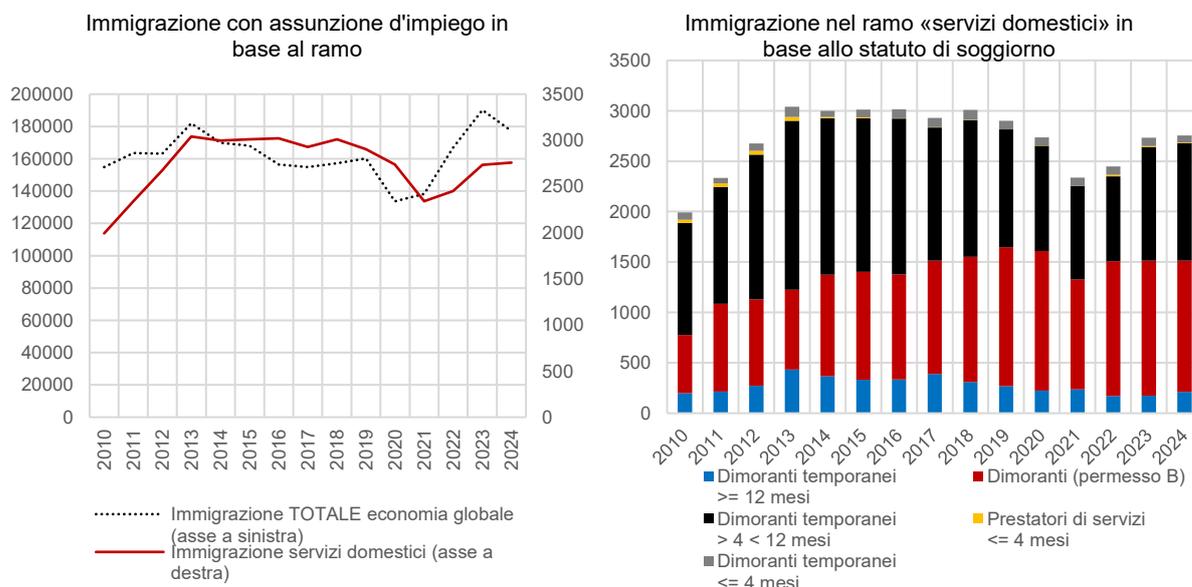
2.2 Immigrazione ed economia domestica

L'invecchiamento demografico comporta un aumento rapido e significativo del numero di persone che necessitano di cure o assistenza in Svizzera. Secondo l'Osservatorio svizzero della salute (Obsan), i servizi di assistenza e cura a domicilio contribuiscono affinché le persone di ogni età che necessitano di cure o accompagnamento possano rimanere a casa propria e permettono inoltre alle persone di ritornare prima al proprio domicilio dopo un ricovero ospedaliero. Parallelamente alle case per anziani e di cura,

costituiscono un'offerta essenziale nell'assistenza agli anziani¹⁷. Il contesto demografico può avere un impatto diretto sul numero di persone impiegate in un'economia domestica privata per svolgere attività di economia domestica e dovrebbe spiegare in parte l'aumento dell'occupazione nella sezione economica «Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico (NOGA 97-98) » descritta sopra.

La manodopera straniera svolge un ruolo importante nel soddisfare le crescenti esigenze nel ramo dell'economia domestica (parola chiave: Care-Migration, immigrazione di personale di assistenza). La sua importanza viene esaminata più in dettaglio qui di seguito, sulla base dei dati pubblicati dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM). La SEM pubblica ogni mese dati sull'immigrazione della popolazione residente permanente e non permanente straniera, con indicazione del settore di attività. In queste statistiche viene preso in considerazione anche il ramo «servizi domestici».

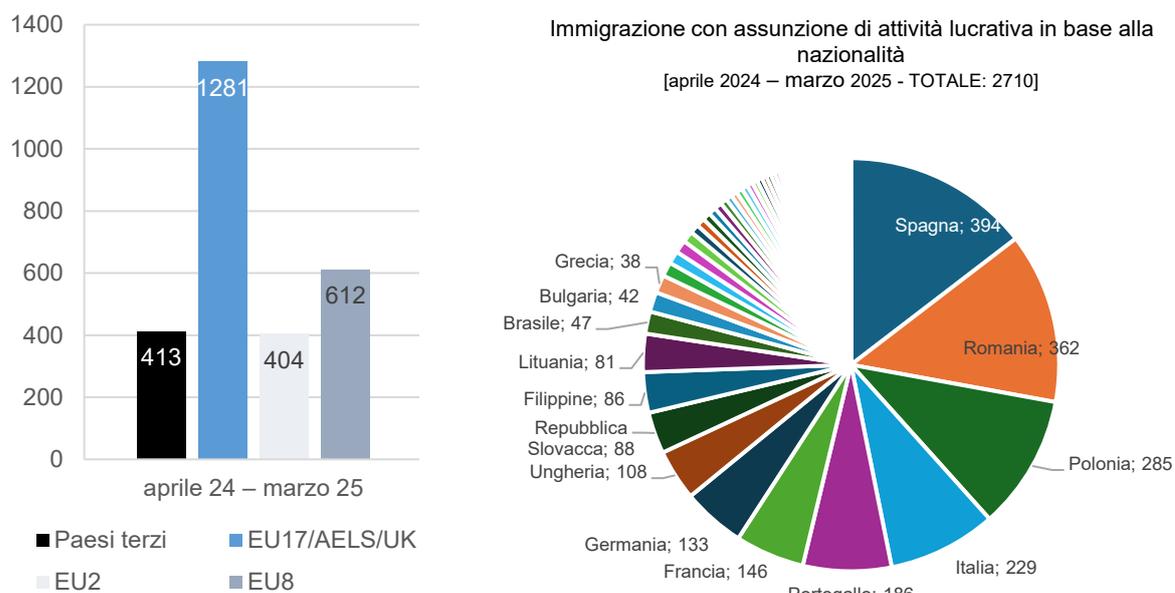
Figura 3: Immigrazione con assunzione di attività lucrativa in base al ramo e allo statuto di soggiorno (SEM)



Nel ramo «servizi domestici», 2757 persone sono entrate a far parte della popolazione permanente e non permanente straniera nel 2024. Dopo un netto calo dell'immigrazione nel 2020 e nel 2021, dal 2022 si osserva un aumento dell'immigrazione in questo ramo. Tuttavia, il livello pre-crisi non è ancora stato raggiunto. Rispetto al 2022, anno dell'ultima proroga del CNL, l'immigrazione è ora leggermente più elevata. Se si considera lo statuto di soggiorno di queste persone, si constata che la maggior parte di esse ha un permesso di dimora (B) o svolge un'attività lucrativa in Svizzera come dimorante temporaneo.

¹⁷ L'Osservatorio svizzero della salute (Obsan) sviluppa per la Confederazione e i Cantoni analisi del sistema sanitario in Svizzera. Ha ad esempio sviluppato un indicatore rispetto al volume di assistenza a domicilio per abitante: [Volume di assistenza a domicilio per abitante | Obsan](#)

Figura 4: Immigrazione con assunzione di attività lucrativa in base alla nazionalità, nel ramo «servizi domestici», aprile 2024 – marzo 2025 (SEM)



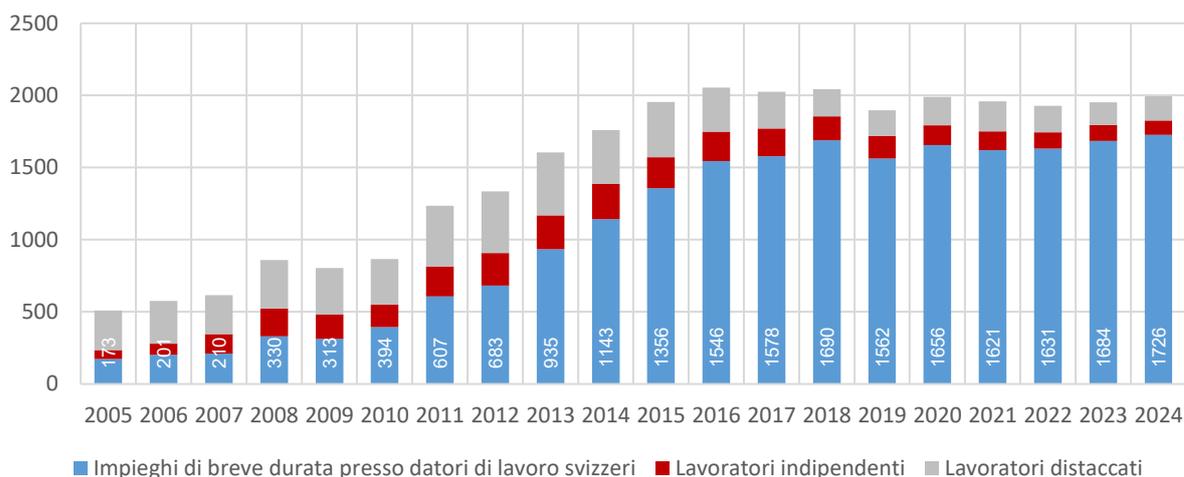
Tra aprile 2024 e marzo 2025, l'85 per cento dei lavoratori stranieri che hanno trovato un impiego nel ramo «servizi domestici» proveniva dall'UE/AELS e il 15 per cento da Paesi terzi. I principali Paesi di provenienza europei erano la Spagna, la Romania, la Polonia, l'Italia e il Portogallo. Poco più della metà dei lavoratori stranieri che hanno trovato un impiego nel ramo dell'economia domestica tra aprile 2024 e marzo 2025 può essere attribuita a questi Paesi. Va osservato che la quota di cittadini da Romania e Bulgaria (UE-2) e dagli otto Paesi dell'Europa dell'Est (UE-8), che hanno aderito all'UE nel 2004, ammonta al 37 per cento ed è nettamente superiore a quella registrata in altri settori di attività (22 % in media).

L'evoluzione del numero di dimoranti temporanei soggetti all'obbligo di notifica nel ramo dell'economia domestica sottolinea inoltre l'importanza assunta della manodopera straniera in questo ramo. La figura 5 riflette la situazione iniziale nel ramo «servizi domestici». I dati non includono le persone impiegate da un'impresa di fornitura di personale a prestito, non rare in questo settore. Risulta tuttavia che il numero di assunzioni d'impiego di breve durata di persone dall'UE/AELS presso un datore di lavoro svizzero (economia domestica privata) è fortemente aumentato tra il 2010 e il 2015, mentre dal 2016 rimane a un livello elevato. I lavoratori distaccati e gli indipendenti svolgono invece un ruolo marginale. Lo scorso anno le assunzioni d'impiego di breve durata nel ramo dell'economia domestica hanno segnato un nuovo record con 1726 persone notificate.

La questione della provenienza di queste persone è interessante anche per quanto riguarda le assunzioni d'impiego di breve durata presso datori di lavoro svizzeri. L'esistenza di manodopera dai Paesi dell'Europa dell'Est in questo settore di attività era già stata sottolineata al momento dell'adozione del CNL. Per le assunzioni d'impiego di breve durata soggette all'obbligo di notifica, la provenienza può essere determinata solo in base al volume di lavoro o al numero di giorni di lavoro notificati. Le circa 1700 persone soggette all'obbligo di notifica nel ramo dell'economia domestica hanno effettuato nel 2024 complessivamente 91 000 giorni di lavoro in Svizzera. Il

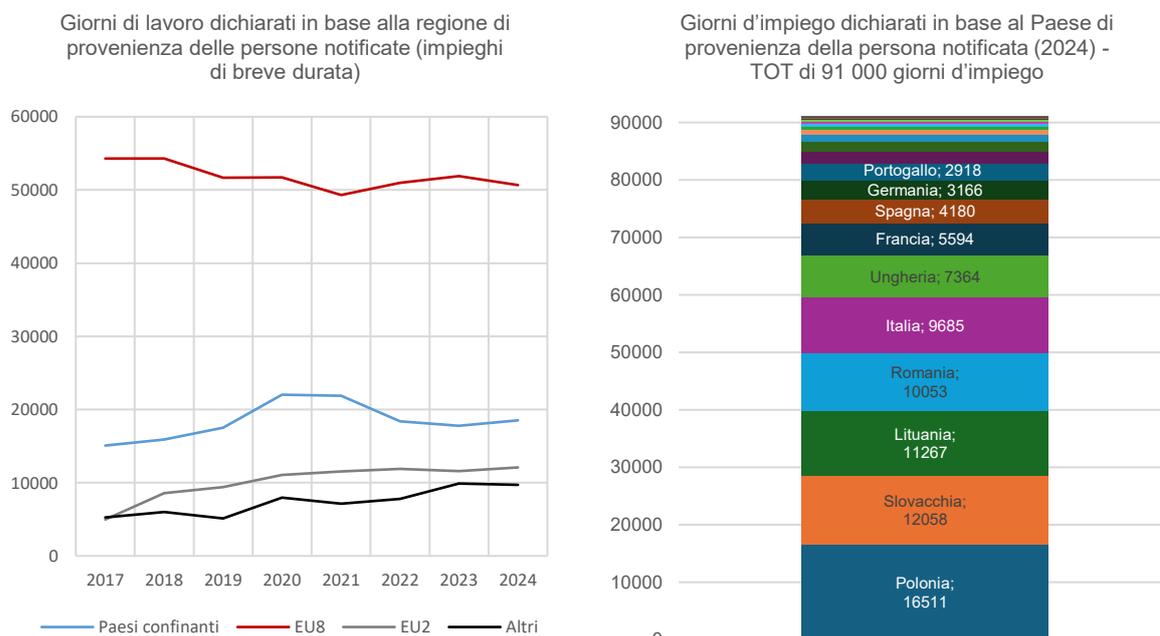
69 per cento di questi giorni di lavoro è stato effettuato da persone provenienti dall'Europa dell'Est (UE-8: 50 600 giorni di lavoro / UE-2: 12 000 giorni di lavoro), il 20 per cento da persone provenienti dai Paesi confinanti con la Svizzera (Italia, Francia, Germania, Austria) e il resto da persone provenienti da altri Paesi europei. Rispetto all'immigrazione soggetta ad autorizzazione, i cittadini dei Paesi UE-2 e UE-8 rivestono un ruolo ancora più importante tra le persone soggette all'obbligo di notifica.

Figura 5: Evoluzione del numero di persone titolari di un permesso per dimoranti temporanei soggette all'obbligo di notifica nel ramo «Servizi privati dell'economia domestica» (SEM)



Come mostra la figura 6, l'importanza assunta dai diversi Paesi di provenienza varia nel corso del tempo. Se si confronta la situazione attuale con quella del 2017, si constata che tra le persone provenienti dalla Romania e dalla Bulgaria (UE-2) sono soprattutto i cittadini rumeni a svolgere più giorni d'impiego nelle economie domestiche svizzere. Analizzando l'evoluzione all'interno dei Paesi dell'UE-8, si osserva che i cittadini di Lituania, Lettonia e Slovenia hanno aumentato il numero di giorni di lavoro in Svizzera negli ultimi anni. Per contro, i cittadini di Polonia, Slovacchia, Ungheria e Repubblica Ceca hanno lavorato meno giorni in Svizzera nel 2024 rispetto al 2017. Tra i Paesi confinanti, sono soprattutto i cittadini francesi e italiani ad aver aumentato il numero di giorni di lavoro in Svizzera. Tra gli altri Paesi europei, si registra un aumento significativo del volume di lavoro delle persone provenienti da Spagna, Portogallo e Croazia. Risulta quindi che i cittadini dei Paesi dell'Europa dell'Est continuano a svolgere un ruolo chiave nel soddisfare la crescente domanda di manodopera nel ramo dell'economia domestica, anche attraverso la procedura di notifica. All'interno delle diverse zone di reclutamento i Paesi di provenienza sono tuttavia soggetti a cambiamenti.

Figure 6: Regioni e Paesi di provenienza delle persone con assunzione d'impiego di breve durata soggette all'obbligo di notifica nel ramo dell'economia domestica, in giorni di lavoro (SEM)



L'analisi delle statistiche attuali relative al mercato del lavoro indica che l'occupazione nel ramo dell'economia domestica è aumentata, in particolare dalla fine della pandemia, e che questo settore impiega oggi tra le 50 000 e le 80 000 persone. La percentuale di stranieri è tradizionalmente elevata nel ramo dell'economia domestica e sembrerebbe essere ulteriormente cresciuta negli ultimi anni. I cittadini di Paesi terzi, ma anche quelli dell'Europa dell'Est, sono sovrarappresentati in questo settore. Si osservano tuttavia alcuni cambiamenti nel tempo a seconda delle regioni di provenienza.

2.3 Risultati dell'attività di controllo nel quadro delle misure collaterali

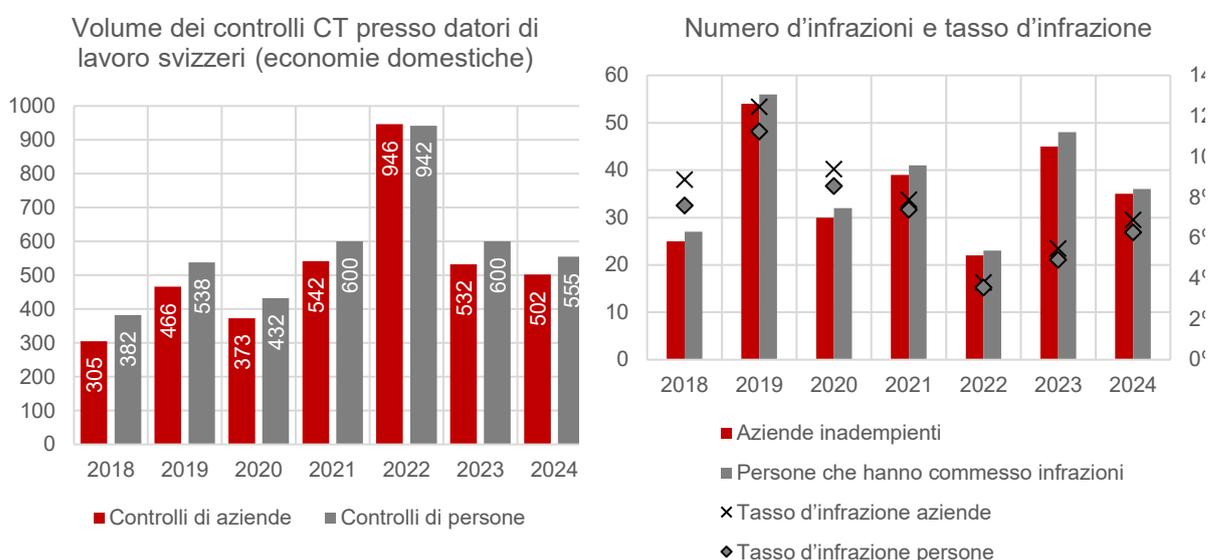
Il rapporto sull'esecuzione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE¹⁸, pubblicato ogni anno, fornisce informazioni sui risultati dell'attività di controllo delle commissioni tripartite (CT) cantonali nel ramo dell'economia domestica, in particolare sul rispetto dei salari minimi prescritti dal CNL personale domestico. Contiene inoltre informazioni sul numero di controlli effettuati e sulle infrazioni constatate. Le CT cantonali sono incaricate di intensificare i controlli nel ramo in questione.

La valutazione dei moduli di rapporto degli organi d'esecuzione delle misure di accompagnamento degli ultimi anni mostra che, dopo un calo del volume dei controlli nel 2020 a causa della pandemia, la situazione si è nuovamente stabilizzata. Negli anni successivi, il numero di controlli annui di aziende è sempre stato superiore a 500. L'intensità dei controlli nel settore dell'economia domestica è probabilmente sottostimata, in quanto questi dati non includono i controlli effettuati presso le imprese

¹⁸ I rapporti sull'esecuzione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone sono disponibili [qui](#).

di fornitura di personale a prestito. Tuttavia, molti lavoratori impiegati in economie domestiche private sono lavoratori temporanei assunti da imprese di fornitura di personale a prestito. I risultati dei controlli delle CT cantonali variano di anno in anno. Dall'ultima proroga del CNL, le CT cantonali hanno controllato le condizioni lavorative e salariali di 1162 persone in 1034 abitazioni private. Nei due anni in esame (2023-2024), hanno rilevato un'infrazione alle disposizioni salariali del CNL nel 6 per cento delle aziende controllate e nel 5 per cento delle persone controllate. Nel 2024, il tasso d'infrazione è stato del 7 per cento tra le aziende controllate e del 6 per cento tra le persone controllate. Queste cifre sono relativamente basse se confrontate con i risultati dei controlli effettuati in altri rami con salari minimi vincolanti. Tuttavia, indicano che potrebbe esserci una certa pressione sui salari se il CNL non viene prorogato.

Figura 7: Evoluzione del numero di controlli di persone e aziende presso datori di lavoro svizzeri nel ramo dell'economia domestica (CT, senza i controlli effettuati dalla CT di Ginevra)



3 Punti essenziali del progetto

3.1 Condizioni generali

Secondo l'articolo 360a CO un CNL che prevede salari minimi vincolanti può essere stabilito soltanto a determinate condizioni, ossia 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 caso isolato non è in linea di massima sufficiente per poter chiedere che venga stabilito un CNL. Inoltre, l'articolo 360a capoverso 2 CO stabilisce che i salari minimi prescritti da un CNL non possono pregiudicare gli interessi generali né gli interessi legittimi di altre cerchie della popolazione o di altri rami.

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

3.2 Regolamentazione della proroga dei CNL nella legge

Con la modifica del 30 settembre 2016¹⁹ della legge sui lavoratori distaccati sono stati fissati a livello di legge i presupposti per una proroga temporanea di un CNL. L'articolo 360a capoverso 3 CO è in vigore dal 1° aprile 2017 e stabilisce che un CNL esistente può essere prorogato se la commissione tripartita competente individua ripetute violazioni del salario minimo o se vi è motivo di credere che al termine della durata di validità del CNL possano di nuovo essere offerti ripetutamente e abusivamente salari inferiori a quelli usuali per il luogo o il ramo. Se queste condizioni sono soddisfatte, la commissione competente può chiedere all'autorità competente di prorogare il CNL.

3.3 Proroga di tre anni del CNL personale domestico

I dati presentati nei paragrafi precedenti mostrano che il settore economico «Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico (NOGA 97-98)» ha registrato una forte crescita dell'occupazione dopo la pandemia. Per soddisfare il crescente fabbisogno di manodopera, legato anche all'invecchiamento demografico, le economie domestiche private ricorrono anche a personale straniero. La percentuale di lavoratori stranieri nelle economie domestiche private ha continuato ad aumentare negli ultimi anni, raggiungendo il 45 per cento nel 2024. Lo stesso anno, il numero di assunzioni d'impiego di breve durata in un'economia domestica privata ha segnato un nuovo record. Va osservato che la quota di persone provenienti da Paesi dell'Europa dell'Est rimane nettamente superiore a quella registrata in altri settori di attività. Questa constatazione è stata uno dei motivi che hanno spinto la CT federale a chiedere al Consiglio federale di emanare il CNL nel 2010.

L'analisi delle statistiche disponibili sul mercato del lavoro indica che la situazione non è cambiata in modo sostanziale dall'ultima proroga del CNL personale domestico. Il tasso d'infrazione segnalato dalle CT cantonali è certamente inferiore al 10 per cento e non è particolarmente elevato rispetto ad altri settori con salari minimi vincolanti, ma indica comunque che senza il CNL ci si dovrebbe aspettare un aumento delle infrazioni. Va inoltre osservato che un certo numero di lavoratori dell'economia domestica sono assunti nell'ambito della fornitura di personale a prestito. Questo ramo è attualmente oggetto di osservazione mirata. A ciò si aggiunge la difficoltà di effettuare controlli nel ramo, per cui è presumibile che anche il lavoro nero rappresenti un problema. Nel quadro della lotta contro il lavoro nero e dall'ultima proroga del CNL, nel 2024 gli organi d'esecuzione cantonali hanno effettuato 541 controlli in economie domestiche private e 707 controlli di persone.

Per i motivi citati e tenuto conto del fatto che in questo ramo si rilevano ancora ripetute infrazioni è opportuno continuare a combattere il dumping salariale stabilendo salari minimi vincolanti in modo da prevenire gli abusi.

Considerato quanto sopra, la CT federale ritiene che vi siano le condizioni per una proroga del CNL personale domestico: gli organi d'esecuzione hanno riscontrato ripetute violazioni dei salari minimi vincolanti del CNL e, a causa della forte domanda di personale assistenziale straniero nelle economie domestiche private, è molto

¹⁹ RU 2017 2077

probabile che la mancata proroga del CNL farebbe aumentare la pressione sui salari e il rischio di dumping salariale. Pertanto, la CT federale ritiene opportuno continuare a combattere gli abusi in questo ramo applicando salari minimi vincolanti.

Come nel 2013, 2016, 2019 e 2022, è dunque opportuno prorogare il CNL personale domestico di altri tre anni, ovvero fino al 31 dicembre 2028.

3.4 Adeguamento dei salari minimi nel CNL personale domestico

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

In occasione dell'emanazione del CNL personale domestico, il Consiglio federale aveva rinunciato a introdurre nell'ordinanza un'indicizzazione dei salari minimi vincolanti. Prima di un eventuale adeguamento dei salari la CT federale deve infatti esaminare la situazione del mercato del lavoro. Se la situazione nei rami considerati muta, la CT chiede all'autorità competente (il Consiglio federale) di modificare il CNL (art. 360b cpv. 4 CO), nella fattispecie l'articolo 5 del CNL personale domestico (Importo del salario minimo). Inoltre, l'articolo 360a capoverso 2 CO stabilisce che i salari minimi prescritti da un CNL non possono pregiudicare gli interessi generali né gli interessi legittimi di altre cerchie della popolazione o di altri rami.

Al momento di stabilire l'importo dei salari, i rappresentanti dei datori di lavoro in seno alla CT federale avevano chiesto di tener conto dei loro interessi in rami analoghi dei servizi. Ritenevano che i salari minimi non dovessero fare concorrenza ai salari previsti nei CCL di obbligatorietà generale, ossia non dovessero essere superiori a questi ultimi. I salari del CNL sono determinati sulla base dei salari minimi nei rami dotati di un CCL di obbligatorietà generale (soprattutto il settore delle pulizie e l'industria alberghiera e della ristorazione) e dei salari nei rami dei servizi provvisti di CCL a cui non è stata conferita l'obbligatorietà generale. Sono inoltre stati presi in considerazione i CNL cantonali che contenevano disposizioni o raccomandazioni in materia di salari per il personale domestico. Il principio legale della tutela degli interessi legittimi di altri rami è stato rispettato anche in occasione del primo adeguamento salariale.

In occasione della prima proroga del CNL personale domestico nel 2013, la CT federale aveva deciso di adeguare i salari minimi. A tal fine si era basata sull'evoluzione dei salari nominali a livello aggregato tra il 2011 e il 2012 (+1,8 %). La CT federale aveva quindi concordato di aumentare il salario minimo per i lavoratori non qualificati da 18,20 a 18,55 franchi. Il salario minimo è stato nuovamente adeguato all'evoluzione dei salari nominali nel 2017 e portato a 18,90 franchi (+1,9 %). Lo stesso è avvenuto nel 2019, quando è stato stabilito a 19,20 franchi all'ora (+1,6 %) con effetto dal 1° gennaio 2020. Nell'ambito dell'ultima proroga nel 2022, il salario minimo è stato aumentato dell'1,5 per cento e fissato a 19,50 franchi.

Nella sua proposta al Consiglio federale di modifica dei salari minimi la CT federale si è quindi sempre basata sull'evoluzione dell'indice svizzero dei salari (ISS) pubblicato dall'UST a livello aggregato. L'evoluzione di quest'ultimo dipende da diversi fattori, quali l'evoluzione della produttività del lavoro, la variazione prevista dei prezzi al consumo o la situazione del mercato del lavoro (disoccupazione, carenza di manodopera qualificata, ecc.).

Nel 2023, su richiesta della CT federale, il Consiglio federale ha proceduto per la prima volta a un adeguamento eccezionale e anticipato dei salari minimi del CNL (+2,2 %) a causa di un tasso di inflazione relativamente elevato. Dato che l'ISS riflette in parte il rincaro, si è trattato effettivamente di un adeguamento anticipato dei salari minimi. L'aumento del rincaro nel 2022 (+2,8 %) e nel 2023 (+2,1 %) si è ripercosso con un certo ritardo sull'evoluzione dei salari nominali. Pertanto, l'evoluzione di questi ultimi nel 2023 (+1,7 %) e nel 2024 (+1,8 %) è stata nettamente superiore a quella degli anni precedenti, caratterizzati da un rincaro debole o negativo. In media, tra il 2011 e il 2022 i salari nominali sono aumentati dello 0,6 per cento all'anno.

Nella seduta del 2 luglio 2025 la CT federale ha deciso di chiedere al Consiglio federale un aumento dei salari minimi basandosi, come in passato, sull'evoluzione dei salari nominali pubblicata dall'UST dopo l'ultima proroga del CNL. Propone di aumentare i salari minimi del CNL con effetto dal 1° gennaio 2026 in base all'evoluzione dei salari nominali del 2022 (+0,9 %), 2023 (+1,7 %) e 2024 (+1,8 %). I salari minimi del CNL dovrebbero quindi essere adeguati al rialzo complessivamente del 4,4 per cento. Occorre tuttavia tenere conto dell'adeguamento anticipato dei salari minimi deciso nel 2023, dato che l'evoluzione dei salari nominali nel 2023 e nel 2024 riflette già in parte l'aumento del rincaro. La CT federale chiede un aumento totale del salario minimo del 2 per cento, pari a 40 centesimi, il quale ad esempio per la categoria «Lavoratori non qualificati» passerebbe da 19,95 a 20,35 franchi.

Come già menzionato, il capoverso 2 dell'articolo 360a CO stabilisce che i salari minimi non possono pregiudicare gli interessi generali né gli interessi legittimi di altre cerchie della popolazione o di altri rami. Devono tenere adeguatamente conto degli interessi delle minoranze dei rami o delle professioni in questione, dovuti a diversità regionali o aziendali.

La figura 8 mette a confronto i salari minimi del CNL personale domestico per la categoria «Lavoratori non qualificati» con le corrispondenti categorie di salario minimo dei CCL di rami che svolgono attività simili, ossia il CCL per il settore del prestito di personale, il CCL dell'industria alberghiera e della ristorazione, il CCL per il settore delle pulizie della Svizzera tedesca e il CCL per il settore delle pulizie della Svizzera romanda. Per il personale domestico pagato a ore, va sottolineato che i salari minimi stabiliti nell'ordinanza non comprendono le indennità per vacanze e giorni festivi. Quando si confrontano i salari minimi della CNL personale domestico con i salari minimi di altri settori di attività si deve ad esempio tenere conto delle diverse normative in termini di giorni festivi o di vacanza. Il confronto viene quindi effettuato tenendo conto delle indennità per vacanze, giorni festivi o per un'eventuale 13^a o 14^a mensilità.

Includendo l'indennità per un giorno festivo (1° agosto) e quattro settimane di vacanza, il salario minimo (indennità incluse) per la categoria salariale «Lavoratori non qualificati» ammonterebbe dal 1° gennaio 2026, secondo la proposta della CT federale, a 22,14 franchi. La figura seguente mostra che questo salario minimo è inferiore ai salari minimi garantiti dai CCL nei rami in questione, ad eccezione di alcune categorie salariali applicabili alle piccole imprese o alle aziende stagionali secondo l'allegato 1 del Contratto collettivo nazionale di lavoro dell'industria alberghiera e della ristorazione

(CCNL)²⁰. Va sottolineato tuttavia che i salari minimi che entreranno in vigore il 1° gennaio 2026 nei CCL di riferimento non sono ancora noti.

Figure 8: Confronto tra i salari minimi con indennità

	CNL personale domestico	CCL per il settore delle pulizie della Svizzera tedesca	CCL per il settore delle pulizie della Svizzera romanda	Salari minimi con indennità								
				CCL settore prestito di personale			CCNL Industria alberghiera e della ristorazione					
	Salario minimo CNL per la categoria «Lavoratori non qualificati»	Addetti alle pulizie ordinarie I	Addetti alle pulizie ordinarie senza diploma	Lavoratori non qualificati	Lavoratori non qualificati in zona salariale elevato	Lavoratori non qualificati Ticino	Normali aziende, coll. senza apprendistato (Cat. Ia)	Normali aziende, coll. senza apprendistato - Periodo d'introduzione (Cat. Ia)	Aziende stagionali, coll. senza apprendistato (cat. Ia)	Aziende stagionali, coll. senza apprendistato - Periodo d'introduzione (Cat. Ia)	Piccole aziende, coll. senza apprendistato (Cat. Ia)	Piccole aziende, coll. senza apprendistato - Periodo d'introduzione (Cat. Ia)
2011	19.79	20.29					22.74		21.90		21.22	
2012	19.79	20.41		19.94	21.27		22.85	20.57	22.01	19.81	21.33	19.20
2013	19.79	20.94		19.94	21.27		22.85	21.02	22.01	20.25	21.33	19.62
2014	20.17	21.48		19.94	21.27		22.90	21.07	22.05	20.29	21.37	19.66
2015	20.17	22.01		19.94	21.27		22.90	21.07	22.05	20.29	21.37	19.66
2016	20.17	22.01		21.27	22.60	19.94	22.90	21.07	22.05	20.29	21.37	19.66
2017	20.55	22.37		21.93	23.25	19.94	22.97	21.13	22.12	20.35	21.44	19.72
2018	20.55	22.37	23.07	22.60	23.92	19.94	23.09	21.24	22.23	20.45	21.55	19.82
2019	20.55	22.37	23.26	23.10	24.42	20.34	23.32	21.46	22.46	20.66	21.77	20.03
2020	20.87	22.61	23.44	23.59	24.93	20.34	23.32	21.46	22.46	20.66	21.77	20.03
2021	20.87	22.61	23.74	23.59	24.93	20.34	23.32	21.46	22.46	20.66	21.77	20.03
2022	20.87	23.32	23.74	23.86	25.19	21.24	23.37	21.51	22.50	20.70	21.81	20.07
2023	21.20	24.04	24.05	24.13	25.46	21.80	24.08	22.15	23.18	21.33	22.47	20.67
2024	21.69	24.75	24.35	24.89	26.26	22.36	24.64	22.67	23.73	21.83	23.00	21.16
2025	21.69	24.75	25.06	25.42	26.82	22.64	24.91	22.91	23.99	22.07	23.25	21.39
2026	22.14											

3.5 Aspetti formali

A livello federale, secondo l'articolo 360a CO spetta alla CT federale sottoporre al Consiglio federale una richiesta di proroga o di modifica del CNL personale domestico. Nella sua decisione del 2 luglio 2025, la CT federale chiede al Consiglio federale di prorogare di tre anni il CNL personale domestico e di aumentare del 2 per cento i salari minimi vigenti.

²⁰ Per i nuovi lavoratori nei primi 12 mesi con tassi di occupazione irregolari e minori.

4 Commento ai singoli articoli

Art. 5 Importo del salario minimo

Il capoverso 1 contiene i nuovi salari minimi vincolanti del CNL personale domestico adeguati in base all'evoluzione dei salari nominali nel periodo 2022-2024.

Art. 9 Entrata in vigore e durata di validità

All'attuale articolo 9 viene aggiunto un capoverso 6, secondo cui la validità dell'ordinanza è prorogata sino al 31 dicembre 2028.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Le modifiche previste non hanno ripercussioni né finanziarie né sull'effettivo del personale per la Confederazione.

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

Le modifiche previste non hanno né ripercussioni finanziarie o sull'effettivo del personale né altre ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

5.3 Ripercussioni sull'economia

Con le modifiche previste, i salari minimi vincolanti saranno aumentati del 2 per cento a partire dal 1° gennaio 2026. Rispetto alla quota di persone occupate nell'intera economia, l'economia domestica (1,5 %) è un ramo di dimensioni relativamente ridotte (v. spiegazioni al n. 2.1). Di conseguenza, le ripercussioni sull'economia nazionale sono minime. La CT federale e il Consiglio federale ritengono che il rinnovo del CNL e l'aumento dei salari minimi siano misure proporzionate e adeguate alle esigenze, che consentono di continuare a combattere l'offerta abusiva di salari inferiori a quelli usuali mediante salari minimi vincolanti e di prevenire in tal modo gli abusi in questo ramo fortemente a rischio (v. considerazioni ai n. 3.3 e 3.4).

6 Entrata in vigore e durata di validità

L'entrata in vigore della proroga del CNL personale domestico e dell'adeguamento dei salari minimi è prevista per il 1° gennaio 2026. Conformemente all'articolo 360a capoverso 3 CO, la durata del CNL personale domestico è di nuovo limitata a tre anni, ossia fino al 31 dicembre 2028.