

Impatto strutturale della libera circolazione sul mercato del lavoro I solchi del degrado

1. Dopo averlo fotografato, un tentativo di radiografarlo

Introduzione

Un anno fa l'OCST puntava l'indice contro il diffuso degrado che sta contagiando il mercato del lavoro. Ne evidenziava la matrice duplice: da un lato la ricerca febbrile di flessibilità perseguita ormai da tempo dalle imprese; dall'altro la libera circolazione che è venuta ad innestarsi sulla tendenza alla flessibilità, amplificandone gli effetti.

Nel testo "Mercato del lavoro: la mappa del degrado" (16.09.2014) si forniva una descrizione sia delle principali forme di degenerazione delle condizioni di lavoro, sia della loro diffusione nei vari comparti dell'economia e del mercato del lavoro.

Ad un anno di distanza, l'OCST intende evidenziare il carattere strutturale dell'impatto esercitato dalla della libera circolazione e la profondità dei solchi scavati da chi ne fa un uso strumentale e perverso.

Non trattandosi di un'escrescenza fortuita ma di un contagio annidatosi nei tessuti interni del mondo del lavoro, per debellarlo occorre che le misure oggi disponibili (in particolare le misure di accompagnamento) assumano un carattere più stabile e radicato, integrandosi inoltre con politiche settoriali di analoga portata.

Solo efficaci misure di protezione dei lavoratori dissolvono d'altronde la tentazione dell'isolamento, che è pregiudizievole per le aspettative di sviluppo. Nell'odierno contesto di intense connessioni e interdipendenze tra gli Stati, solo una combinazione tra protezione del lavoro e apertura verso l'esterno consente di salvaguardare le prospettive di crescita e di sviluppo.

2. L'impatto strutturale della libera circolazione

La libera circolazione, dilatando gli effetti della traiettoria di flessibilità perseguita dall'economia, ha esercitato (e sta tuttora esercitando) sul mercato del lavoro un impatto che scava e si propaga ben sotto la sua superficie: un impatto strutturale che modifica le caratteristiche e il funzionamento del mercato del lavoro.

Questo influsso è soprattutto rilevabile nelle regioni di frontiera, dove i flussi di manodopera estera sono più agevoli e cospicui. Lo è ancora maggiormente in Ticino per le note diversità di dimensione tra il nostro Cantone e le regioni limitrofe, alle quali si aggiungono le conseguenze della crisi occupazionale in Italia e la permanente attrattività retributiva dei posti di lavoro nella nostra regione.

L'impatto di natura strutturale è soprattutto ravvisabile nelle quattro aree seguenti:

- condizioni retributive
- evoluzione e composizione dell'occupazione

- flessibilità del mercato del lavoro e precarietà dei rapporti di lavoro
- tessuto delle imprese e cultura imprenditoriale

Il carattere strutturale degli effetti della libera circolazione non è stato bilanciato da un adeguamento altrettanto vigoroso delle regole di tutela del lavoro e del mercato del lavoro. Le misure di accompagnamento risultano sbilanciate e insufficienti. Hanno perlopiù un carattere reattivo, transitorio e parziale, che fatica a contrastare i mutamenti più profondi e duraturi indotti dalla libera circolazione.

3. Il campo emblematico dei salari

Il settore, dove l'impatto strutturale della libera circolazione è di immediata percezione, è quello salariale. Si manifesta del resto in due modi: da un lato, nella compressione generale dei livelli salariali e, dall'altro, nella capillare diffusione di abusi retributivi. Non si tratta di una tendenza episodica o circoscritta ma di un'evoluzione che sta pesando fortemente sui livelli salariali in Ticino.

Una compressione che dilata il divario con i livelli svizzeri

Un recente testo dell'Ufficio cantonale di statistica (USTAT) è particolarmente indicativo (1). Evidenzia come il Ticino si stia ulteriormente staccando dai livelli retributivi della Svizzera. Tra il 2008 e il 2012 il salario mediano ticinese ha perso terreno rispetto a quello svizzero; il divario è lievitato da -14,7 % a -16,8 %. Questa tendenza trova riscontro anche nei dati sui bassi salari (sono considerati bassi i salari inferiori ai 2/3 del salario mediano nazionale). In Ticino, ben il 27% delle retribuzioni rientrano nella categoria dei "bassi salari" mentre la media nazionale si colloca al 13,4%. (2)

Ad incidere su questo deterioramento è soprattutto l'andamento delle fasce salariali più modeste. Nel citato intervallo temporale, i salari bassi (primo decile) sono persino regrediti e quelli medio-bassi (primo 25% di occupati) hanno letteralmente marciato sul posto.

I dati forniti dall'USTAT sono del resto in sintonia con quanto indicato da un recente Rapporto del Consiglio federale (3), dove si legge che tra il 2004 e il 2010 in Ticino è rilevabile una contrazione dei salari reali (per effetto soprattutto dei salari bassi e mediani).

Un divario che è fonte di disagio e di concorrenza

Questo risultato è addebitabile soprattutto alle entrate più recenti di manodopera da oltre confine. Si costata infatti la tendenza ad un costante abbassamento dei livelli salariali percepiti dai nuovi frontalieri non solo rispetto alla manodopera residente (il salario mediano dei frontalieri è oggi inferiore del 23,4% a quello dei residenti di nazionalità svizzera) ma anche rispetto ai frontalieri già occupati. (4) (5)

Questa evoluzione riversa inevitabili disagi e contraccolpi sulla popolazione. La possibilità per i frontalieri di accedere liberamente al settore terziario dove è concentrata la manodopera locale (possibilità che ha assunto dimensioni consistenti a

partire dal 2007/2008) vi ha intorpidito i livelli salariali con pressioni al ribasso che mettono a repentaglio il tenore di vita dei residenti e che iniettano inoltre pericolosi germi di concorrenza occupazionale a suo scapito.

Qualche esempio

Questa tendenza non è solo riscontrabile nei dati un po' anonimi e generali delle fonti statistiche. E' abbondantemente confermata dai rilevamenti effettuati sul terreno dagli organismi cantonali come pure dal sindacato.

A titolo esemplificativo possono essere richiamati alcuni rilevamenti che riguardano in particolare gli ingressi più recenti di manodopera frontaliera nel campo amministrativo e tecnico:

- *impiegati di commercio* (in generale): nel 2012, anno di rilevamento, circa il 40% delle nuove entrate di frontalieri esibiva un salario inferiore al minimo di riferimento per la categoria (fissato allora a fr. 3'160.- mensili per 13 mensilità)
- *impiegati di commercio nelle fiduciarie*: nel 2013, quasi il 40% delle ultime assunzioni di frontalieri denota un salario inferiore al minimo di riferimento per gli impiegati di commercio (che ammonta nel 2013 a fr. 3'180.- mensili per 13)
- *segretarie di studi legali*: nel 2014, il 25% delle ultime assunzioni di frontalieri ha un salario inferiore al minimo di riferimento (che nel 2014 si colloca a fr. 3'250.- mensili per 13)
- *ingegneri e architetti*: nel 2012, quasi il 20% dei frontalieri con questi titoli ha un salario inferiore a quello dei disegnatori nel primo anno di attività (nel 2012: fr. 3'579.- per 13). In questo ramo si fa anche ampio uso dello stratagemma dello stage. I nuovi assunti vengono considerati stagisti e retribuiti con salari molto modesti.
- *informatici*: nel 2013, quasi il 40% percepisce un salario inferiore al minimo degli impiegati di commercio (allora di fr. 3'180.- mensili per 13). Il salario medio si attesta a circa 2'200.- franchi mensili.

Non è fortuito che il Consiglio di Stato abbia già dovuto decretare 14 contratti normali di lavoro (rispetto ai 3 di Ginevra, 2 del Vallese, 1 del Giura) e altri due siano in arrivo.

4. Crescita sbilanciata dell'occupazione

La fase di libera circolazione ha coinciso in Ticino con un costante e consistente incremento dell'occupazione. Il numero di occupati è aumentato tra il 2002 e il 2014 (dati terzo trimestre) di circa 43'000 unità, passando da 188'000 a 231'000.

Una crescita assorbita dalla manodopera estera

La crescita occupazionale è stata però coperta in prevalenza da manodopera di nuova entrata dall'estero: frontalieri e residenti di recente insediamento. Nel periodo citato, i primi sono grosso modo raddoppiati, passando da 32'000 a 62'500. Per i secondi la quantificazione è meno agevole. Osservando il saldo migratorio si costata che

l'aumento netto di dimoranti si è aggirato attorno alle 2'000 unità fino al 2007 e successivamente attorno alle 3'000/4'000.

La manodopera frontaliera ha conseguentemente assunto un peso maggiore nel mercato del lavoro. Rappresenta oggi ben il 27% della manodopera occupata. Dall'introduzione della libera circolazione si è prodotto un aumento di ben 10 punti percentuali (nel 2002 il frontalierato rappresentava il 16,8% dell'intera manodopera occupata). In nessun altro Cantone, nemmeno tra quelli di frontiera, si rileva una percentuale tanto elevata.

Occupazione e disoccupazione

L'aumento dell'occupazione, coinciso in buona parte con l'immissione di nuova manodopera estera, non si è perciò tradotto in un parallelo assorbimento della disoccupazione. Occupazione e disoccupazione hanno seguito una traiettoria dissociata. Facendo riferimento ai criteri internazionali (definizione di disoccupazione secondo i criteri dell'Organizzazione internazionale del lavoro) sempre nel periodo 2002/2012 il numero di disoccupati è persino aumentato passando da circa 6'000 unità a 12'000. (6) Dietro questa cifra si nasconde in particolare un numero rilevante di giovani in entrata nel mondo del lavoro, stimati dall'USTAT in circa 3'000. (7)

Questo paradosso è apparso con palpabile evidenza in alcune recenti fasi di congiuntura sfavorevole; si è assistito all'incremento della disoccupazione contemporaneamente all'ulteriore progressione del numero di frontalieri.

Solo nella prima parte di quest'anno sembra fare capolino un'inversione di tendenza. Il tasso di disoccupazione è in calo da inizio anno e sta avvicinandosi a quello svizzero. Potrebbe aprirsi una fase nuova, dai risvolti incoraggianti, che si tratta di favorire attivamente. Nel contempo si sta assistendo al ristagno del numero di frontalieri.

La metamorfosi della componente frontaliera

Il lievitato peso quantitativo della manodopera frontaliera è andato di pari passo con una significativa mutazione del suo profilo.

Innestato in passato sul settore secondario, il frontaliero è ormai prevalentemente ancorato al terziario. Sin dal 2007/2008 il numero di lavoratori frontalieri occupati nel terziario ha superato quello attivo nel secondario.

Un'ulteriore trasformazione del profilo del lavoratore frontaliero è ravvisabile nel livello di qualifica professionale posseduta. Si registra oggi una accresciuta presenza di manodopera con qualifiche elevate. Tra il 2000 e il 2010 il personale frontaliero con un diploma terziario è passato dal 6% al 10%. Nello stesso lasso di tempo gli effettivi delle professioni tecniche sono più che raddoppiati (da 2'000 a circa 5'200). Le professioni intellettuali e scientifiche come pure i dirigenti e i quadri superiori sono quadruplicati (da 970 circa a 4000 per i primi e da circa 500 a 2'000 per i secondi) Anche gli impiegati sono passati da poco più di 1'000 a circa 10'000 unità. (8)

Può essere infine segnalata la modificata provenienza dei frontalieri. Si è assistito ad un afflusso più cospicuo di frontalieri domiciliati al di là della zona tradizionale di confine. Nel 2012 erano già l'8%, con un'ascesa che è proseguita anche negli anni successivi. Questo aspetto è tutt'altro che marginale poiché porta in Ticino manodopera molto meno attenta e partecipe dei bisogni e delle attese del territorio.

Reclutamento e speculazione

Il reclutamento di personale qualificato oltre confine è benefico nella misura in cui consente di meglio sopperire alla carenza di manodopera qualificata e quadri. Può però anche costituire un fattore di concorrenza se la libera circolazione non è utilizzata per reperire profili difficilmente rintracciabili in loco ma diventa strumento di speculazione, con imprese che non riservano un'attenzione prioritaria alla manodopera locale e che utilizzano la libera circolazione per abbassare i livelli salariali.

5. Una flessibilità invasiva

L'impatto strutturale della libera circolazione è pure riscontrabile nel maggiorato grado di flessibilità del mercato del lavoro. Non è la libera circolazione ad avere innescato la tendenza alla flessibilità; ne ha tuttavia amplificato notevolmente la portata contribuendo a generare un mercato del lavoro più sfuggente, viscoso e disordinato.

L'esplosione del lavoro interinale

Questa modalità di lavoro non è certo invenzione della libera circolazione. La libera circolazione ne ha tuttavia ingigantito il volume e l'incidenza. Rispetto al 2002, i lavoratori interinali sono raddoppiati e il numero di ore lavorate è più che triplicato. Questo incremento è essenzialmente frutto dell'impiego di interinali frontalieri. Mentre il personale a prestito residente è rimasto relativamente stabile nel tempo (attorno alle 3'000 unità), gli interinali frontalieri sono quadruplicati, salendo a più di 8'000 unità. E' una ingente massa di manovra congiunturale e un mezzo per scaricare i rischi aziendali sulle spalle dei lavoratori.

Notifiche à gogò

Ad incrementare la flessibilità del mercato del lavoro concorre anche la possibilità, offerta alle imprese, di assumere personale estero fino a 90 giorni all'anno con una semplice notifica. Da gennaio a giugno di quest'anno le notifiche sono ammontate a circa 6'200 unità.

Una fetta significativa delle assunzioni riguarda ancora le agenzie di lavoro temporaneo (nel primo semestre le loro notifiche si sono assestate attorno a 1'700 unità).

La pressione dei distaccati

Un fattore di flessibilità risiede anche nel lavoro distaccato, ad opera di dipendenti di ditte estere o di padroncini. Nel primo semestre 2015 sono ammontati a quasi 6'000

unità nel primo caso (dipendenti) e a circa 2'800 unità nel secondo (padroncini). Le giornate di lavoro da loro prestate nei primi 6 mesi ammontano a 166'000 rispettivamente 47'000 e 80'000.

Riferendosi all'intero anno, nel 2014 le notifiche sono state 10'600, i padroncini 4'900 e i distaccati 9'600. Le giornate prestate sono state 400'000 (notifiche), 100'000 (padroncini) e 175'000 (distaccati dipendenti).

La presenza di questi lavoratori si è concentrata in alcuni comparti ben definiti, dove svolgono perciò un ruolo tutt'altro che marginale. E' in particolare il caso per l'edilizia allargata che assorbe quasi il 60% delle entrate di padroncini e circa il 55% dei distaccati dipendenti.

Queste modalità di impiego si intrecciano strettamente con forme di appalto e di subappalto, anche a catena, dove si annidano più facilmente infrazioni e abusi. Gli strumenti di controllo sono del resto visibilmente spuntati poiché è per il momento difficilmente controllabile quanto avviene oltre confine nelle imprese che hanno operato in Ticino con queste modalità.

6. Infoltimento del tessuto aziendale e mutamento culturale

La libera circolazione ha infoltito il tessuto delle imprese con numerose immissioni da oltre confine. Questo cospicuo afflusso non ha solo un risvolto favorevole. Ha pure contribuito a veicolare una cultura imprenditoriale distorta e talvolta perversa.

Un pulviscolo di piccole aziende

Con la libera circolazione si è prodotto un rilevante innesto di aziende provenienti da oltre confine. Non è un caso che il Ticino sia stato negli scorsi anni tra le regioni dove si è creato il maggior numero di aziende. Nel 2013 sono ad esempio state costituite 1216 aziende. (9) Benché non si possa distinguere tra quelle istituite da operatori locali e quelle create da imprenditori d'oltre confine, è indubbio che queste ultime sono cospicue. Sfuggendo ai vincoli e condizionamenti dell'ordinamento italiano, si sono installate nella nostra regione puntando ad abbinare due vantaggi: le condizioni quadro favorevoli del Ticino (amministrazione pubblica snella ed efficiente; carico fiscale ridotto; servizi bancari e assicurativi di qualità; flessibilità del mercato del lavoro; disponibilità di manodopera qualificata..) e la possibilità, per il tramite dell'impiego di frontalieri, di importare e attenersi ai parametri retributivi d'oltre confine. Una parte di queste imprese ha del resto portato con sé anche la manodopera precedentemente impiegata in Italia.

Queste aziende di nuovo insediamento operano soprattutto nel settore terziario. La loro dimensione ridotta (in media due posti di lavoro ciascuna e in parte a tempo parziale) le occulta facilmente, rendendo anche meno agevole le forme di controllo sociale.

Forme deformate di impresa

Alcune di queste imprese presentano del resto una architettura e organizzazione appositamente orientate a succhiare il massimo profitto dagli spazi di manovra aperti

dalla libera circolazione. Prendono così forma modelli di impresa tarati sulla libera circolazione come fonte di speculazione.

Si può menzionare la presenza:

- di aziende costituite da imprenditori esteri contemporaneamente attivi nel loro Paese; grazie alla nuova società in Ticino assumono, per periodi limitati e talvolta anche a gradi di occupazione parziale, manodopera già alle dipendenze della “casa madre” oltre confine attraverso il canale del lavoro distaccato;
- di ditte che hanno in Ticino solo un recapito e che fanno poi capo a padroncini;
- ditte che vengono chiuse e ricostituite con leggeri adeguamenti di finalità appena in un ramo vengono imposti salari minimi per il tramite di un contratto normale di lavoro

Queste imprese sono il prodotto degenerato di una concezione consapevolmente snaturata della libera circolazione. Iniettano ulteriori germi disgreganti all'interno del normale tessuto delle imprese e di sovvertimento delle regole del mercato del lavoro.

Un'interpretazione di comodo

Il mutamento di cultura imprenditoriale che è stato favorito da questo afflusso di aziende provenienti da oltre confine attinge in buona parte ad una interpretazione della libera circolazione come regime privo di regole condizionanti. Si concepisce la libera circolazione quale lasciapassare permissivo in materia di condizioni di lavoro e di gestione della manodopera.

Comportamenti come quelli già indicati (salari scandalosi, nessuna attenzione prioritaria all'assunzione di manodopera locale, forme di concorrenza sleale tra le imprese...) vengono in tal modo percepiti e considerati legittimi. Travisando la concezione della libera circolazione si scade anche facilmente in modalità urtanti di trattamento dei dipendenti. Stili arbitrari, oppressivi e ricattatori, tendono a proliferare.

Un'insufficiente integrazione

Una buona parte delle imprese di recente insediamento si curano poco di adeguarsi alle abitudini comportamentali del luogo. Il loro grado di integrazione nel contesto locale è sovente insignificante. Si costituisce perciò in Ticino una miriade di piccole enclavi lombarde a statuto quasi speciale.

Anche la tradizione di dialogo tra le parti sociali, che è finora stata fonte di stabilità e di coesione, è loro ampiamente estranea. E' perciò evidente il pericolo di avere nel corpo sociale e soprattutto nel mondo del lavoro locale una abbondante diffusione di cisti aziendali che intralciano e rallentano il suo funzionamento.

7. Le manifestazioni del degrado

L'impatto della libera circolazione si traduce in forme molteplici e capillari di degrado già additate nel testo “Mercato del lavoro: la mappa del degrado”, al quale si rimanda. Basti qui un richiamo sommario e telegrafico:

- salari bassi e perfino infimi ormai diffusi in tutti i rami non regolati da un contratto collettivo di lavoro
- personale al quale il datore di lavoro ignora volutamente la qualifica professionale per poterlo retribuire con salari inferiori
- accademici assunti come stagisti e pagati come tali pur garantendo prestazioni professionali complete
- dipendenti ai quali viene modificata la funzione pur continuando a svolgere la stessa mansione in modo da sfuggire ad un contratto normale
- lavoratori fatti figurare come indipendenti in modo da caricare sulle loro spalle l'intero rischio aziendale
- lavoratori il cui salario è inferiore a quanto fatto figurare sulla busta-paga
- personale che figura assunto a tempo parziale e retribuito come tale pur prestando attività a tempo pieno
- prestazioni straordinarie non retribuite
- utilizzo eccessivo delle forme più precarie di lavoro (lavoro su chiamata, lavoro interinale, tempo determinato..)
- forme striscianti di lavoro a cottimo
- pressioni, soprusi, minacce di licenziamento nel caso in cui non si chini il capo a condizioni lavorative scorrette

A colpire è la densità e capillarità di queste e altre forme di degrado così come la banalizzazione degli abusi e la crescente propensione a farne uno strumento quasi normale e omologato di comportamento aziendale.

8. Un impatto discendente

L'impatto della libera circolazione sul mercato del lavoro mette in rilievo due tipi di carenze:

- l'insufficiente protezione dei lavoratori garantita dalla legislazione;
- l'insufficiente regolazione delle condizioni di lavoro ad opera delle parti sociali per il tramite soprattutto dei contratti collettivi di lavoro.

Quando ci si muove nei piani alti della legislazione, la libera circolazione fa cioè emergere le lacune del diritto interno a tutela del lavoratore.

Quando si scende poi nei gangli del mercato del lavoro, lo sguardo si imbatte nei vuoti contrattuali lasciati scoperti dall'azione degli interlocutori sociali.

Una protezione legale insufficiente

Il legislatore ha inteso contrapporsi alle ricadute della libera circolazione adottando una gamma di misure, cosiddette "di accompagnamento", che rimangono inadeguate e insufficienti. Da un profilo generale, all'attuale strumentario può essere in particolare rimproverato:

- di essere sfasato rispetto al carattere strutturale delle ricadute della libera circolazione, alle quali si risponde con provvedimenti prevalentemente reattivi e transitori;

- di trascurare le pressioni di carattere occupazionale. Le misure di accompagnamento sono quasi integralmente orientate alla lotta contro le distorsioni e gli abusi di carattere salariale. La concorrenza e i fenomeni di sostituzione di manodopera non sono presi in considerazione;
- di non considerare a sufficienza la diversità di impatto della libera circolazione dal profilo geografico. Alcune regioni sono maggiormente esposte ai contraccolpi della libera circolazione. Manca una gradualità di accesso a misure tanto più efficaci quanto maggiori sono le pressioni sul mercato del lavoro.

Un'azione contrattuale lacunosa

Le associazioni imprenditoriali, talvolta risucchiate da un liberismo arrogante o comunque meno attente al dialogo sociale, non si sono adeguatamente investite nella regolazione dei rami di più recente sviluppo e più in generale del settore terziario. Queste aree sono di conseguenza sprovviste di ramificati strumenti di regolamentazione delle condizioni di lavoro nonché di canali di collaborazione tra le parti sociali.

Sfilacciandosi la presenza e la rete contrattuale, ne ha anche sofferto la capacità delle parti sociali di farsi carico di aspetti trasversali, per i quali le imponenti trasformazioni del mondo del lavoro richiederebbero un'azione incisiva. Aspetti quali il sostegno al collocamento dei giovani, l'attenzione alle fasce più mature, la conciliabilità tra lavoro e famiglia, la formazione continua soffrono della più frammentaria rete contrattuale e delle difficoltà di dialogo tra le parti sociali in numerosi comparti del mondo del lavoro.

9. Una risposta ascendente

La risposta a questa duplice carenza (legale e contrattuale) impone che si rinvigorisca in primo luogo l'azione delle parti sociali quali primi e decisivi protagonisti del mercato del lavoro. Salendo poi verso il piano della legislazione, occorre potenziare le misure di tutela dei lavoratori e prestare attenzione alla portata strutturale della libera circolazione dando corpo a interventi di pari natura.

Rinviare il tessuto e i corpi intermedi

Il mercato del lavoro necessita soprattutto di un rinvigorito ruolo delle parti sociali. Gli equilibri del mercato del lavoro dipendono in misura decisiva dalla volontà e dalla capacità delle parti sociali di regolarne il funzionamento soprattutto attraverso lo strumento dei contratti collettivi di lavoro.

Le parti sociali sono investite di una rilevante responsabilità, che il padronato non ha però mostrato di volere assumere adeguatamente. Non a caso è stato sanzionato dal popolo sia nella votazione sull'iniziativa contro l'immigrazione di massa, sia nella consultazione in Ticino sui salari minimi.

Sul versante delle parti sociali si può segnatamente auspicare:

- un costante e strutturato confronto tra le principali associazioni padronali e sindacali in una logica di più accentuata assunzione di responsabilità rispetto alla direzione di marcia del mercato del lavoro;
- un piano e programma di diffusione dei contratti collettivi di lavoro che veda mobilitate le parti sociali;
- il rafforzamento del ruolo e dell'attività delle Commissioni paritetiche facendo in modo che si tramutino in "comunità per lo sviluppo e il lavoro" occupandosi anche di temi più ampi quali l'occupazione dei residenti, la formazione continua, la conciliabilità tra lavoro e famiglia, la promozione dell'innovazione...

Adeguare il diritto interno

Gli scompensi evidenziati nei capitoli precedenti sono sì addebitabili alla libera circolazione ma non solo. Dipendono anche (se non soprattutto) dalle lacune delle norme interne a protezione del lavoro, non sufficientemente attrezzate per assorbire le conseguenze del regime di libera circolazione. Occorre perciò agire anche sul fronte interno potenziando le norme a protezione del lavoro.

Oltre ad un impiego intenso e rigoroso degli strumenti già oggi disponibili, il rafforzamento del diritto interno e delle misure di accompagnamento induce a muoversi segnatamente nelle direzioni seguenti:

- competenza cantonale sui salari minimi
 - o va riconosciuta ai Cantoni la competenza di decretare salari minimi legali (secondo criteri economici e non solo sociali) soprattutto nei rami per i quali non è prospettabile l'adozione di contratti collettivi di lavoro
 - o analoga competenza andrebbe riconosciuta ai Cantoni per imporre il versamento dei salari in moneta svizzera nella misura in cui vengano rilevati abusi.
- obbligatorietà dei contratti collettivi
 - o il conferimento del carattere obbligatorio ai contratti collettivi va agevolato e semplificato. Oltre a criteri quantitativi meno gravosi è auspicabile lasciare all'autorità competente la facoltà di effettuare una valutazione qualitativa sulla rappresentatività delle associazioni contraenti;
 - o gli enti pubblici dovrebbero imporre la sottoscrizione di contratti collettivi di lavoro alle imprese e istituti che beneficiano di sussidi.
- contratti normali di lavoro
 - o la possibilità di decretare contratti normali andrebbe accordata anche a carattere preventivo (non solo dopo avere verificato la presenza di abusi ripetuti) perlomeno nelle regioni maggiormente esposte alle ricadute della libera circolazione. In questo e altri campi (ad es. l'obbligatorietà dei contratti collettivi) sarebbe opportuno fissare una soglia di lavoratori frontalieri (ad es. 20% rispetto alla manodopera attiva) oltre la quale agevolare l'impiego delle misure di accompagnamento.
- posti vacanti
 - o i Cantoni dovrebbero disporre della facoltà di introdurre l'obbligo per le aziende di segnalare agli uffici di collocamento i posti vacanti in modo che possano perlomeno offrire candidati con il profilo richiesto. L'obbligo potrebbe essere

circoscritto alle categorie professionali dove sussiste una disoccupazione significativa.

- Uffici regionali di collocamento
 - o la lotta contro le pressioni di natura occupazionale non rientra nei compiti delle Commissioni tripartite, che non dispongono del resto di misure di accompagnamento corrispondenti. A supplenza di questa lacuna, occorre rafforzare il ruolo e gli strumenti di ricollocamento oggi assegnati agli Uffici regionali di collocamento.
- giovani e misure attive
 - o va ripristinata la possibilità per i giovani con formazione scolastica di accedere alle misure del mercato del lavoro previste dall'assicurazione disoccupazione anche durante il periodo di attesa.
- controlli
 - o le regioni più esposte alla libera circolazione dovrebbero beneficiare di un numero adeguatamente più elevato di ispettori finanziati dalla Confederazione.
- tassa sulle autorizzazioni
 - o in caso di assunzione di manodopera estera le aziende potrebbero essere gravate di una tassa il cui provento serva a coprire i costi di misure volte a favorire il collocamento delle persone alla ricerca di impiego.

Politiche settoriali

Quanto ruota attorno alle misure di accompagnamento è essenzialmente di competenza della Confederazione. I Cantoni possono semmai utilizzare questi provvedimenti con maggiore o minore intensità.

Le politiche settoriali aprono al contrario ai Cantoni più ampi spazi e margini di movimento. Tenendo presente l'impatto strutturale esercitato dalla libera circolazione, si auspicano interventi potenziati:

- di politica economica, volti a rafforzare il tessuto delle imprese e la sua competitività. La nuova legge sull'innovazione, che dovrebbe essere varata prossimamente, si rileva uno strumento di particolare validità. Un aspetto meritevole di attenzione riguarda poi la "demografia aziendale", cioè il numero di aziende create, il loro percorso e i casi di cessazione di attività. Questi movimenti incidono sulla fisionomia dei settori economici e sulla stessa cultura imprenditoriale, che è opportuno mantenere innestata sul territorio e orientata al suo sviluppo complessivo. E' un campo ancora poco seguito, al quale occorre al contrario prestare adeguata attenzione.
- di politica dell'impiego, a promozione dell'occupazione e a tutela delle fasce maggiormente penalizzate dalle pressioni occupazionali. Si avverte la necessità di dare corpo ad una politica dell'impiego che ne abbracci, in una visione coerente e coordinata, le diverse componenti (posti di lavoro, disoccupazione, manodopera estera, libera circolazione, modalità lavorative, livelli salariali e condizioni di lavoro, lavoro-famiglia, formazione professionale e continua, salute sul posto di lavoro, parti sociali e accordi contrattuali...). Benché la responsabilità di favorire l'impiego ricada

primariamente sulle imprese e sulle parti sociali, l'esercizio di concepire una politica dell'impiego lineare e unitaria rientra più propriamente nella sfera dello Stato.

Al Consiglio di Stato si chiede perciò:

- di dotarsi di una politica dell'impiego strutturata (analisi della situazione, fissazione degli obiettivi, identificazione dei provvedimenti, attribuzione di compiti e competenze...). Nel campo dell'analisi si potrebbe valutare la costituzione, innestandolo sull'Ufficio statistica che già produce studi pregevoli, di un centro di competenza attivo anche nella ricerca applicata.
- di promuovere - direttamente o incentivando altri a farlo - iniziative e campagne a sostegno dell'occupazione e del lavoro (ad esempio: nel campo dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, nella tutela dei lavoratori più anziani, nel collocamento dei disoccupati, nella promozione della parità, nella conciliazione lavoro-famiglia...). In questi campi sono del resto già disponibili strumenti e raccomandazioni elaborate a livello nazionale (ad es.: questionari e programmi per valutare eventuali situazioni di disparità retributiva tra i sessi oppure il grado di conciliabilità lavoro-famiglia all'interno della singola impresa; raccomandazioni in favore di politiche aziendali attente ai lavoratori anziani...)
- di ampliare il campo di attività di servizi già esistenti, attribuendo compiti nuovi (perché non esaminare la possibilità di assegnare all'Ufficio di conciliazione anche il compito di favorire attivamente, d'intesa con le parti sociali, la diffusione dei contratti collettivi? Perché non assegnare all'Ispettorato del lavoro, d'intesa con la Sezione del lavoro, il compito di avvicinare le nuove aziende - in particolare quelle create da operatori esteri - per renderle attente sull'opportunità di assumere personale locale, di mettere a disposizione posti di tirocinio e per informarle sulle condizioni di lavoro usuali?)
- di intensificare ulteriormente la collaborazione tra servizi che cadono sotto dipartimenti diversi (in particolare DFE e DSS per gli interventi in favore delle persone seguite dall'AI come pure per i sostegni alle famiglie quali gli asili nido; DFE e DECS per le iniziative di formazione direttamente finalizzate al sostegno al collocamento)

Per consentire di delineare e promuovere una politica dell'impiego più completa si avverte l'utilità di istituire, all'interno dell'amministrazione cantonale (preferibilmente del DFE, in aggiunta o nell'ambito della Sezione del lavoro oggi soprattutto attiva sul fronte della disoccupazione), una struttura che si occupi di politica dell'impiego nelle sue molteplici espressioni.

- di politica della formazione. Si pensi segnatamente alla necessità di incentivare l'offerta di posti di apprendistato, ampiamente trascurata dalle aziende provenienti dall'estero. E' pure opportuno, analizzando i flussi dall'estero di manodopera qualificata, identificare i campi dove le imprese non reperiscono personale adeguatamente formato, mettendo in atto offerte formative che sopperiscano a tali lacune.
- di politica salariale per favorire una capillare fissazione di salari minimi e per sostenere le fasce meno favorite. Pur riconoscendo il ruolo preminente delle parti

sociali è opportuno comporre un quadro completo in materia retributiva accostando tutti i canali di fissazione dei salari minimi (contratti collettivi, contratti normali, contratti normali ai sensi dell'art. 360 CO, salario minimo o salari minimi legali in applicazione dell'art. 13 cpv3 della Costituzione cantonale).

10. Proteggersi meglio per non lasciarsi tentare dall'isolamento *Conclusiones*

Raschiare in superficie le manifestazioni di abuso è visibilmente insufficiente poiché le radici del degrado sono tenaci e affondano nella natura strutturale dell'impatto della libera circolazione. Occorre piuttosto varare norme legali più incisive a protezione del lavoro e rinviare la regolazione del mercato del lavoro ad opera delle parti sociali.

In assenza di strumenti legali più graffianti e di una diffusione maggiore dei contratti collettivi sarà del resto più arduo comporre gli obiettivi di lungo termine del Paese, interessato a preservare relazioni di collaborazione con l'Europa, con le inderogabili esigenze immediate di chi lavora e più in generale della popolazione.

Solo un mercato del lavoro reso ordinato da regole legali e contrattuali più efficaci disinnesci la tentazione dell'isolamento. Nella realtà odierna, intrisa di connessioni e di interdipendenze che oltrepassano i confini nazionali, le prospettive di sviluppo sono inscindibili da intense relazioni con l'esterno. Se si intende combattere il degrado del mercato del lavoro senza compromettere le prospettive di sviluppo è perciò indispensabile incrementare la protezione dei lavoratori soprattutto attraverso strumenti e provvedimenti interni.

O C S T
Segretariato cantonale
M. Robbiani

Lugano, 30 settembre 2015

Note

- (1) "DATI – Statistiche e società", Ustat, maggio 2015, pagg. 87-101
- (2) "Salaires initiaux et salaires minimaux. Situation dans les branches à faible rémunération », Rapport du Conseil fédéral, Berne, 12.08.2015, pag. 6
- (3) "Répartition de la richesse en Suisse", Rapport du Conseil fédéral, Berne, 07.08.2014, pag. 5
- (4) "DATI – Statistiche e società", Ustat, maggio 2015, pag. 94
- (5) "Salaires initiaux et salaires minimaux. Situation dans les branches à faible rémunération", pagg. 48-50
- * I dati statistici riportati nel cap.4 sono tratti dalle fonti seguenti dell'Ufficio federale di statistica : SPO, RIFOS, STAF, ESPOP/STATPOP
- (6) "DATI – Statistiche e società", Ustat, settembre 2014, pagg. 5-13
- (7) "DATI – Statistiche e società", Ustat, maggio 2014, pagg. 5-17
- (8) "DATI – Statistiche e società » Ustat, maggio 2013, pagg. 45-53
- * I dati riportati nel cap.5 sono tratti dal "Panorama statistico del mercato del lavoro ticinese" inserito nel sito della Commissione tripartita del Canton Ticino /USML
- (9) Ufficio federale di statistica, comunicato stampa 23.06.2015 N. 0351-1505-40