

Urge un modello efficace di regolazione del mercato del lavoro

1. Introduzione

Il mercato del lavoro mostra crescenti segnali di sfilacciamento e di degrado. Nel contesto odierno, uno dei compiti più rilevanti che grava sull'autorità politica e sulle parti sociali è perciò la progettazione di un efficace modello di regolazione.

Ad esigerne l'elaborazione è l'avvenuto passaggio ad un regime di libera circolazione delle persone. Avendo soppiantato le precedenti modalità di gestione della manodopera estera, che consentivano di incidere sull'intero mercato del lavoro, lascia oggi all'autorità più limitati strumenti di intervento.

L'impegno in questa direzione è tanto più urgente se si considera l'evoluzione del frontalierato. L'incessante incremento del numero di frontalieri, che ha ormai raggiunto le 56.000 unità pur in una fase di crescita della disoccupazione, sta modificando i tradizionali assetti del mercato del lavoro e lo espone ad accresciuti pericoli di distorsione.

La nostra regione, che sul piano nazionale è senza ombra di dubbio la più esposta alle ricadute della libera circolazione, non può illudersi di potere combattere scompensi ed abusi puntando solo sulla Commissione tripartita e sulle misure di accompagnamento, pur decisiva la prima e preziose le seconde.

Un efficace modello di regolazione del mercato del lavoro è inscindibile da una struttura più articolata che si irradi capillarmente nel tessuto delle categorie professionali e delle imprese. Non può perciò che annoverare e implicare le parti sociali, chiamandole conseguentemente ad una più intensa responsabilità.

2. Per non puntare al bersaglio errato

La necessità di contrastare gli scompensi che si innestano sulla libera circolazione e sulla più recente evoluzione del flusso di frontalieri non deve indurre ad errori di prospettiva. Occorrono perciò alcune precisazioni preliminari.

Il funzionamento e lo sviluppo dell'economia ticinese e del conseguente benessere per la popolazione rimane debitore dell'apporto decisivo, e in taluni casi persino

insostituibile, del frontalierato. Anche la libera circolazione, nella misura in cui consente di colmare più agevolmente le carenze di manodopera o di reperire profili professionali non disponibili, fornisce un favorevole apporto alla crescita economica. Concorre pure a rendere ancor più attrattivo il nostro territorio per insediamenti di nuove attività economiche.

Quando la libera circolazione viene utilizzata in maniera distorta e quando ci si scosta da una linea di complementarità tra manodopera indigena e manodopera frontaliera, si dà al contrario origine a distorsioni controproducenti. Si generano forme di concorrenza tra le diverse componenti di manodopera e di pressione dannosa sulle condizioni di lavoro, scardinando i già fragili equilibri del mercato del lavoro.

La responsabilità di queste derive non ricade tuttavia sui frontalieri e, da un profilo generale, nemmeno direttamente sulla libera circolazione. Ricade su chi fa un uso irresponsabile della libera circolazione, ledendo gli interessi del territorio, e su chi profitta della manodopera frontaliera, sfruttandone l'impiego.

Un ricorso perverso della libera circolazione ed un impiego non sufficientemente ordinato del frontalierato danneggia l'intero mercato del lavoro. Porta pregiudizio in ampia misura alla manodopera residente ma non solo; anche quella frontaliera viene esposta in misura accresciuta a fenomeni di sostituzione interna (nuove entrate in sostituzione di chi è già integrato nel mercato del lavoro) e di sfruttamento.

3. Un triplice impatto

Per la prossimità del Ticino con l'ingente bacino economico ed occupazionale del Nord Italia, la libera circolazione e la consistente presenza di frontalieri esercitano un impatto consistente sul mercato del lavoro. Per coglierne in modo compiuto la portata, consentendo l'adozione di provvedimenti più mirati ed efficaci, è opportuno distinguere le diverse manifestazioni.

3.1 Verso movimenti di sostituzione

L'ulteriore incremento del numero di frontalieri che ha raggiunto nel terzo trimestre circa 56.000 unità, con un aumento di 4.500 unità rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso, li porta a rappresentare circa il 25% degli occupati.

Indizi di sostituzione

Ancor più decisiva del numero assoluto di frontalieri è la relazione tra l'evoluzione complessiva dell'occupazione e la crescita del numero di frontalieri. Se sull'arco di un decennio, cioè dall'entrata in vigore della libera circolazione ad oggi, l'incremento dei frontalieri è grosso modo coinciso con la crescita dei posti di lavoro (circa 23.000 unità), negli scorsi anni si è prodotto un fenomeno ben più carico di scompensi. Nell'ultimo quinquennio, a partire cioè dal momento nel quale i frontalieri possono provenire anche da oltre la fascia tradizionale di frontiera (corona di 20 chilometri attorno al confine), l'aumento dei frontalieri (circa 14.500 unità) ha oltrepassato abbondantemente quello dei posti di lavoro

(cresciuti di circa 6.000 unità). Nell'ultimo anno si è pure assistito ad una progressione del numero di frontalieri pur in una fase di contemporaneo e contrastante incremento dei disoccupati.

Dai dati citati si può dedurre che, se in precedenza le nuove entrate di frontalieri concorrevano a comprimere le occasioni di impiego per i disoccupati e i giovani in ingresso nel mercato del lavoro, emerge ora il pericolo che, perlomeno in alcune aree, possano prodursi situazioni di effettiva sostituzione della manodopera indigena ad opera di frontalieri.

Un profilo mutato

Nel valutare l'impatto sull'occupazione è pure opportuno considerare i mutamenti intervenuti nel frontalierato. La figura del frontaliere è oggi contraddistinta da una provenienza geografica più discosta (il 30% delle nuove entrate proviene da luoghi ubicati oltre la zona tradizionale), da modalità lavorative più diversificate (circa il 30% opera a tempo parziale ed è elevato il numero di frontalieri occupati come interinali), si collocano su livelli di qualifica mediamente più elevati rispetto al passato, si orientano in misura crescente verso il settore terziario.

3.2 Una flessibilità accentuata

La libera circolazione ha dato ulteriore ossigeno alla tendenza, peraltro già in atto da tempo, di una crescente flessibilità del mercato del lavoro e di precarietà dei rapporti di lavoro. Ad amplificarla notevolmente hanno contribuito

- la facoltà concessa alle agenzie di lavoro temporaneo di reclutare personale anche oltre frontiera. Nel 2011 le nuove entrate di frontalieri interinali si sono attestate attorno a 1.800 unità rispetto alle circa 10.000 nuove entrate totali (nei primi tre trimestri del 2012 a circa 1.300 su 8.400 nuove entrate);
- la facoltà per le ditte locali di assumere personale frontaliero fino a 90 giorni annui con una modalità accelerata (notifica). Nel 2011 sono stati 8.000 i lavoratori approdati in Ticino attraverso questo canale, il 40% dei quali ancora per il tramite delle agenzie di lavoro temporaneo (nei primi tre trimestri del 2012 a circa 7.000, il 35% dei quali tramite agenzia);
- la possibilità facilitata, per le ditte o gli indipendenti con sede oltre confine, di svolgere attività temporanee in Ticino (lavoro distaccato). Nel 2011 i lavoratori distaccati sono ammontati a 11.000, 8.000 dei quali dipendenti e 3.000 indipendenti (nei primi tre trimestri del 2012 circa 10.300, 7.300 dei quali dipendenti e 3.000 indipendenti).

Come si può dedurre dai dati già disponibili sui primi tre trimestri, il 2012 dovrebbe avere registrato un ulteriore incremento in tutte le categorie indicate.

Ne consegue una corposa accentuazione del grado di flessibilità e di precarietà del mercato del lavoro, che è fonte di accresciuto disordine e dissesto. Nelle sue acque più mosse e instabili si celano più facilmente situazioni di abuso.

3.3 Accresciute pressioni sulle condizioni di lavoro

Numerosi rilevamenti svolti finora attestano una progressiva pressione sui livelli salariali. La massa di persone che cerca lavoro e la disponibilità ad accettare bassi livelli retributivi non solo impediscono ai salari di seguire una naturale linea

ascendente ma, in un numero crescente di casi, sospingono le retribuzioni persino verso il basso. E' evidente il pericolo che, per effetto di vasi ancora più comunicanti rispetto al passato, i livelli salariali ticinesi tendano ad essere gradualmente influenzati da quelli del Nord Italia, dove vige peraltro una diversa struttura retributiva.

La difficile situazione economica e occupazionale nella nazione limitrofa ha d'altronde fatto lievitare l'interesse della manodopera italiana per il nostro Cantone e l'ha resa ancor più disponibile a retribuzioni improponibili per la manodopera locale.

La pubblicazione "Libera circolazione: gioie o dolori?" curata dall'USTAT quantifica, per il Ticino, un impatto salariale complessivo pari al -1,9%. Il periodo successivo a quello considerato nello studio, che si ferma al 2008, ha del resto conosciuto una visibile intensificazione ed estensione delle pressioni. Si sta d'altronde assistendo ad una notevole sofisticazione dei modi con i quali si tenta di aggirare, laddove sono codificati, gli obblighi retributivi.

4. Necessario tratteggiare una nuova architettura

In passato l'autorità preposta al rilascio dei permessi per la manodopera estera aveva la facoltà di filtrare le entrate, bloccandole se erano disponibili lavoratori disoccupati e chiedendo di correggere le condizioni salariali nei casi di non conformità con i salari usuali. La libera circolazione ha tolto questo filtro. E' perciò indispensabile ridisegnare una sorta di regia che scongiuri l'anarchia di un mercato del lavoro delegato interamente alle scelte e alla condotta delle singole aziende, impossibilitate per loro natura a considerare e ad assicurare l'interesse complessivo del territorio. Questa regia dovrebbe potere poggiare su un'architettura piramidale che veda operare in forma coordinata:

- *al vertice*: la Commissione tripartita incaricata per volere del legislatore di vigilare sul mercato del lavoro e di intervenire con le misure di accompagnamento qualora insorgano situazioni di grave e diffuso abuso;
- *al centro*: le associazioni padronali centrali e le principali organizzazioni sindacali, con il compito di tratteggiare gli obiettivi e le linee direttrici di un efficace funzionamento del mercato del lavoro;
- *alla base*: le associazioni padronali e sindacali delle singole categorie, alle quali incombe il compito di adottare soluzioni contrattuali rispondenti alla specificità di ogni ramo.

Il ruolo svolto dalle parti sociali è irrinunciabile non tanto perché la Commissione tripartita può meno agevolmente raggiungere e governare l'intero tessuto delle imprese e delle categorie professionali ma soprattutto poiché questo organismo:

- è prioritariamente deputato alla lotta contro gli abusi salariali mentre è meno attrezzato ad operare sul versante della tutela dell'occupazione;
- può intervenire quando constata situazioni abusive diffuse mentre dispone di minori spazi per azioni diffuse di carattere preventivo.

Le parti sociali sono al contrario maggiormente in grado di attuare interventi preventivi e di coprire spazi quali la difesa dell'occupazione e la promozione della formazione.

Le associazioni padronali e sindacali, quali corpi intermedi, sono perciò il fondamento più autentico di una regolazione efficace e capillare del mercato del lavoro. Si tratta perciò di dare forma e contenuti a questa piramide virtuosa di responsabilità collettiva che riprenda, alimentandolo dal basso, il ruolo regolatore svolto in passato dall'autorità.

5. Una strategia unitaria, tre aree di attenzione

Da un profilo generale si tratta di ristabilire una effettiva complementarità tra manodopera residente e manodopera frontaliera, preservando nel contempo condizioni salariali e di lavoro innestate sul costo della vita locale. Per puntare efficacemente in questa direzione va dato corpo ad una strategia che contempli le tre aree già evidenziate (occupazione, flessibilità e precarietà del mercato del lavoro, pressioni sui livelli salariali). Si tratta di muoversi nelle direzioni seguenti:

a) a tutela dell'occupazione

- potere operare con dati conoscitivi più dettagliati sull'evoluzione del frontalierato e sulle sue caratteristiche;
- riservare nelle imprese un'attenzione prioritaria al collocamento del personale locale disoccupato o al primo impiego;
- salvaguardare l'impegno delle imprese nella formazione professionale e nell'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro;
- adeguare i curricula formativi ai bisogni delle imprese così da agevolare il reperimento in loco dei profili desiderati;

b) contro la proliferazione della precarietà

- dotarsi, nelle categorie professionali interessate, di una linea strategica sul lavoro distaccato (sono sovente le ditte locali a farvi capo in palese contraddizione con la preoccupazione e le lamentele da loro espresse);
- negoziare con le agenzie di lavoro temporaneo un codice di condotta per le assunzioni di lavoratori interinali frontalieri;

c) a salvaguardia di livelli salariali appropriati

- rilevare sistematicamente i salari delle nuove entrate in modo da verificarne l'adeguatezza rispetto ai salari di riferimento;
- favorire l'adozione di contratti collettivi di lavoro, dichiarandone l'obbligatorietà laddove ne sono dati i requisiti;
- decretare salari minimi obbligatori per il tramite di contratti normali di lavoro qualora non sia possibile adottare contratti collettivi.

6. Il contratto collettivo quale strumento primario

Lo strumento primario che consente alle parti sociali di puntare nella direzione degli obiettivi appena delineati, interpretando il loro ruolo nel modo più compiuto, è il contratto collettivo di lavoro (CCL). Consente in primo luogo di fissare le condizioni minime di salario e di lavoro, arginando le pressioni verso il basso. Costituisce poi un

perno vitale attorno al quale fare ruotare una fruttuosa cooperazione tra le parti sociali stesse allo scopo di farsi carico di compiti più ampi di regolazione del mercato del lavoro.

Diffondere i CCL, fondare la collaborazione tra le parti sociali

Le associazioni padronali centrali (CCia, AITI, SSIC) sono chiamate a discutere con i sindacati un piano che punti in particolare:

- a) *nei rami con CCL*, a potenziare i campi di impegno delle parti sociali ed in particolare delle commissioni paritetiche affinché si contribuisca in particolare:
 - a vegliare sull'evoluzione quantitativa e qualitativa dell'occupazione nel rispettivo ramo;
 - a favorire il ricollocamento delle persone disoccupate e l'ingresso dei giovani nella professione;
 - a sostenere la formazione professionale e la formazione continua così da conformare i profili dei lavoratori alle esigenze delle imprese;
 - a rafforzare la capacità innovativa delle imprese;
 - nei rami interessati dal lavoro distaccato a delineare una strategia nei confronti di questo fenomeno;
- b) *nei rami sprovvisti di CCL*:
 - a sollecitare e accompagnare le associazioni professionali affinché, d'intesa con i sindacati, adottino soluzioni contrattuali;
 - a puntare, laddove non siano costituite associazioni professionali, ad aggregare le aziende in corpi associativi o ad intervenire sulle singole aziende affinché adottino lo strumento contrattuale;

Di concerto con la Commissione tripartita

Gli interventi e le iniziative qui indicate devono essere attuate in maniera concordata e coordinata con la Commissione tripartita che fornisce il suo supporto:

- c) con i dati raccolti dai controlli svolti dall'ispettorato del lavoro;
- d) con interventi di mediazione;
- e) con l'adozione di misure di accompagnamento sia in rami dotati di un contratto collettivo (in particolare estendendone l'obbligatorietà) sia in rami senza contratto (in particolare introducendo salari minimi obbligatori per il tramite di contratti normali di lavoro).

7. Potenziare le misure di accompagnamento

Consapevole di essere particolarmente esposto alle ricadute della libera circolazione, il Ticino si è da subito attivato creando la Commissione tripartita e costituendo anche organismi collaterali (Osservatorio del mercato del lavoro, Associazione interprofessionale di controllo). Ha pure messo in atto misure di accompagnamento (si vedano i contratti normali di lavoro) e provvedimenti aggiuntivi (introduzione della cauzione in alcuni rami). L'esperienza, oggi convalidata dalle pressioni che vanno acuendosi, incita non solo ad incentivare l'impiego delle misure di accompagnamento ma anche a postularne un ulteriore rafforzamento.

In generale

Mantengono attualità le proposte già formulate dall'OCST. In particolare:

- f) *contratti collettivi di lavoro*: inserimento nella legge sulla partecipazione della facoltà per il personale di pretendere un contratto collettivo di lavoro; riduzione dei quorum che consentono di dichiarare obbligatori i contratti collettivi; possibilità, qualora l'obbligatorietà di un contratto venga decretata come misura di accompagnamento, di rendere vincolanti non solo i salari e la durata del lavoro ma anche altre norme;
- g) *retribuzioni in moneta legale*: divieto (o limitazione a casi strettamente eccezionali) di versare i salari in moneta estera;
- h) *lavoro distaccato*: obbligo di comprovare il versamento di salari equivalenti alle retribuzioni minime vigenti nel nostro Paese; segnalazione agli enti italiani (agenzia delle entrate, INPS) dei compensi per i lavori svolti in Svizzera e dei salari erogati ai dipendenti;
- i) *prestito di personale*: concessione delle autorizzazioni G solo nel caso in cui siano garantite attività prolungate nel tempo.

Per le regioni più penalizzate

E' parimenti immutata la validità della richiesta, già espressa dall'OCST, di introdurre una clausola di protezione per le regioni sulle quali la libera circolazione esercita un impatto rilevante (ad esempio quelle dove la quota di frontalieri supera il 20% degli occupati). In loro favore si chiedono ulteriori agevolazioni e sostegni specifici che comportino:

- a) un'applicazione delle *misure di accompagnamento* ulteriormente facilitata (quorum ridotti per l'obbligatorietà dei contratti collettivi; possibilità di introdurre contratti normali anche in singole imprese; proibizione dei salari in euro);
- b) un accesso più ampio alle *misure del mercato del lavoro* in particolare per i giovani con formazione scolastica e ad incentivi affinché le aziende assumano disoccupati locali;
- c) un numero aggiuntivo di *ispettori*.

8. Un settore prioritario

La sfida più acuta e decisiva ai fini di una efficace regolazione si pone visibilmente nel *settore terziario*, verso il quale confluisce ormai la maggioranza dei lavoratori frontalieri. Questo settore riveste una rilevanza cruciale sia perché è lo sbocco privilegiato e tradizionale della manodopera locale, sia perché è il meno protetto contro le possibili ricadute negative della libera circolazione. Soprattutto il terziario a carattere impiegatizio è lacunoso dal profilo della copertura delle condizioni di lavoro tramite CCL ed è conseguentemente sprovvisto di una trama efficace di collaborazione tra le parti sociali. L'assenza di forme di controllo sociale e in taluni casi persino di forme aggregative delle ditte può costituire un terreno fertile per situazioni di pressione sull'occupazione e sui livelli retributivi.

E' perciò indispensabile che le parti sociali e la Commissione tripartita si dotino di un piano preciso di rimboscamento contrattuale del terziario. Senza una presenza più

capillare di contratti collettivi e degli spazi di collaborazione che vi sono innestati, il terziario è ampiamente nella morsa corrosiva di degni salariali e di squilibri occupazionali.

9. Conclusioni

Il rilevante afflusso di manodopera frontaliera, reso possibile dal contesto di libera circolazione, rende urgente l'adozione di un **rinnovato modello di regolazione** del mercato del lavoro che concorra a preservarlo da squilibri e distorsioni oggi purtroppo in rapida crescita.

La sua attuazione è indissociabile da un'**articolata architettura** che, con al vertice la Commissione tripartita, si snodi verso il basso, coinvolgendo in prima istanza le associazioni padronali centrali e le principali organizzazioni sindacali, per poi mobilitare capillarmente le diverse aree e categorie professionali.

Il **ruolo delle parti sociali** è perciò decisivo. E' sulle parti sociali che ricade la responsabilità di gran lunga più netta ai fini di una rinnovata regia del mercato del lavoro nel contesto della libera circolazione. Sono il cardine di un'azione che miri a regolare il mercato del lavoro nella sua capillarità.

Perno centrale di una più efficace regolazione è il contratto collettivo di lavoro. Consente di fissare le condizioni minime di lavoro e di fondare una collaborazione tra le parti sociali che si estenda a compiti quali la tutela dell'occupazione e la promozione della formazione professionale.

L'azione coordinata della Commissione tripartita e delle parti sociali deve potere ricondurre la libera circolazione all'interno di una **logica di complementarità** tra manodopera indigena e frontaliera. Ridurrebbe anche per quest'ultima i pericoli di sfruttamento e di sostituzione interna.

Un **mercato del lavoro ordinato** crea condizioni favorevoli anche per uno sviluppo economico più armonioso e attento alla crescita del benessere del territorio e della sua popolazione.

O C S T
Segretariato cantonale
M. Robbiani

Lugano, 16 gennaio 2013