

# Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
<b>7214 R1</b>	29 novembre 2017	ISTITUZIONI
Concerne		

**della Commissione della legislazione  
sull'iniziativa parlamentare 6 giugno 2016 presentata in forma generica  
da Giorgio Fonio e cofirmatari "Controllo sistematico dei nuovi  
permessi"**

**(v. messaggio 23 agosto 2016 n. 7214)**

## I. L'INIZIATIVA

Con l'iniziativa citata in titolo i deputati Fonio, Agustoni e Pagani, preoccupati per il dilagare del dumping salariale in Ticino, chiedono che, nell'ambito della procedura di rilascio dei permessi di lavoro, si instauri un sistema automatico di controllo delle condizioni salariali offerte dal datore di lavoro, segnatamente della loro conformità con quanto stabilito da contratti normali di lavoro (CNL) e dai contratti collettivi di lavoro (CCL) decretati di obbligatorietà generale.

## II. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato si è espresso in merito all'iniziativa parlamentare generica con il messaggio n. 7214 del 23 agosto 2016, proponendo di respingerla.

Al momento della stesura del messaggio il Consiglio di Stato era ancora convinto che la clausola di salvaguardia proposta dal Ticino ("bottom up") per l'applicazione dell'articolo costituzionale 121a Cost. fed. sarebbe stata accolta dal Parlamento federale, permettendo quindi il controllo del mercato del lavoro ticinese anche nel senso auspicato dagli iniziativaisti.

Di fatto non è andata così e la non soluzione adottata dal Parlamento federale ("priorità light ai residenti") ha vanificato ogni aspettativa di miglioramento della situazione del mercato del lavoro interno, sia per quanto riguarda il dumping salariale sia per la sostituzione e l'esclusione del personale residente.

Per riassumere il messaggio:

### 2.1.

Preliminarmente il Consiglio di Stato osserva che *«nell'ambito delle normative che disciplinano il rilascio e il rinnovo dei permessi di lavoro per i cittadini stranieri è necessario distinguere tra due casistiche ... ovvero quella riferita ai cittadini di Stati non appartenenti*

*all'UE o all'AELS ("cittadini di Stati terzi") e quelle inerenti ai cittadini di Stati membri dell'UE o dell'AELS<sup>1</sup> ("cittadini comunitari")».*

### 2.1.1

Per quanto riguarda i "cittadini di Stati terzi" l'esame delle condizioni salariali nell'ambito della procedura di rilascio di un permesso di lavoro si rifà all'art. 22 LStr che subordina la concessione del permesso di lavoro all'osservanza delle condizioni di lavoro e di salario usuali nella località, nella professione e nel settore economico interessato.

Per questi cittadini l'esame del rispetto delle condizioni salariali è già svolto in maniera preventiva e sistematica sia a livello cantonale sia a livello federale. Inoltre, il permesso di lavoro è rilasciato solo se è accertata la carenza di personale indigeno nei settori interessati. Lo straniero non è autorizzato a iniziare l'attività lavorativa fino all'accertamento di tutti i suddetti presupposti e al rilascio o rinnovo del permesso di lavoro.

In questo senso, conclude il Consiglio di Stato, per i cittadini di Stati esteri quanto postulato dall'iniziativa in oggetto è già in vigore e applicato.

### 2.1.2

Per i cittadini comunitari, parti all'Accordo sulla Libera circolazione, (ALC), la situazione è ben diversa.

Dal 1° giugno 2004 i controlli preliminari delle condizioni del mercato del lavoro sono stati sostituiti da controlli **a posteriori**, eseguiti dalle autorità di controllo in virtù delle disposizioni federali adottate nell'ambito delle misure di accompagnamento all'accordo sulla libera circolazione.

Per tutti questi cittadini l'art. 22 LStr, che permette un controllo a priori delle condizioni di salario e delle esigenze del mercato del lavoro, non risulta applicabile, prevalendo in questo caso l'Accordo sulla libera circolazione (ALC), che prevede norme più favorevoli rispetto alla LStr. In buona sostanza per tutti questi cittadini comunitari le Autorità cantonali della migrazione non sono abilitate a esaminare le condizioni salariali al momento dell'assunzione (cfr. art. 9 Allegato I ALC). Il Consiglio di Stato ritiene che l'introduzione di una verifica preventiva dei contratti di lavoro significherebbe incorrere in una censura di disparità di trattamento tra residenti e cittadini comunitari. Ciò che non è compatibile con il principio della parità di trattamento introdotto dall'ALC.

In conclusione, *«considerato come le autorizzazioni UE/AELS hanno puramente carattere dichiaratorio, la loro concessione non può essere subordinata al rispetto delle condizioni salariali anche se nel settore in oggetto sono in vigore CCL o CNL. Di conseguenza **l'Autorità cantonale della migrazione non può entrare nel merito delle condizioni salariali ...e vincolare il rilascio del permesso, rispettivamente il suo rinnovo, alle medesime**»* e questo anche se il contratto di lavoro risulti difforme da un CCL o da un CNL.

---

#### <sup>1</sup>Stati membri UE-27

Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria

#### Stati membri AELS

Islanda, Norvegia, Liechtenstein

Dal 01.01.2016 la libera circolazione totale delle persone si applica ai cittadini di tutti i 27 Stati dell'UE inclusi Bulgaria e Romania. A partire dal 01.01.2017 anche i cittadini croati possono godere appieno dell'ALC.

Tuttavia, aggiunge il Consiglio di Stato, già oggi, quando l'Ufficio della migrazione della Sezione della popolazione riscontra degli abusi o presunti tali, informa prontamente l'ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML) sulla base delle disposizioni della Legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (LLN). L'USML, quale autorità di coordinamento, trasmette la segnalazione ai competenti organi di controllo, ossia l'Ufficio dell'Ispettorato del lavoro (UIL) per quanto riguarda il rispetto dei CNL e i CCL di obbligatorietà generale e le commissioni paritetiche (CP) per quanto riguarda il rispetto dei CCL (art. 7 cpv. 1 lett. a) e b) della Legge federale sui lavoratori distaccati, LDist).

## 2.2

In considerazione di quanto sopra esposto, il Consiglio di Stato, ritiene che l'iniziativa non può essere accolta, sia perché gli accordi internazionali non permettono un controllo preliminare e sistematico delle condizioni salariali per i cittadini comunitari, sia perché la lotta al dumping salariale e la tutela del mondo del lavoro è perseguita tramite altri strumenti, tra cui, in futuro, anche l'applicazione della clausola di salvaguardia ("bottom up"), proposta dal Cantone nell'ambito dell'applicazione dell'art. 121a Cost.

### III. LE AUDIZIONI

In ottobre 2016, oltre al primo firmatario Giorgio Fonio, la Commissione ha sentito il Direttore della Sezione della popolazione Thomas Ferrari, la capa dell'Ufficio della migrazione Morena Antonini Simionato, il Direttore della Divisione dell'economia Stefano Rizzi, e la capa dell'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro Lorenza Rossetti.

In sostanza, tutti hanno confermato quanto scritto dal Consiglio di Stato nel proprio messaggio.

- Per i cittadini comunitari non è possibile vincolare i permessi di lavoro al rispetto delle condizioni di lavoro previste dai CCL o CNL.
- I cittadini comunitari non sono obbligati ad attendere il permesso di lavoro per iniziare l'attività lavorativa, possono farlo immediatamente. La richiesta del permesso di lavoro è semplicemente dichiarativa.
- Un sistema di controllo a posteriori, nel caso di evidenti abusi salariali, è già previsto e attivato, tramite la segnalazione all'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML).
- La revoca del permesso non può essere decisa per difformità delle condizioni di lavoro con i CCL o CNL. Semmai in questi casi, ove l'abuso è accertato, il datore di lavoro può essere sanzionato dagli organi competenti. L'Ispettorato del lavoro per violazione di un CNL (le multe possono arrivare ai CHF 40'000) e le Commissioni paritetiche per le violazioni di CCL di obbligatorietà generale o normali CCL.

Nel corso di quest'anno la Commissione ha sentito i rappresentanti sindacali nonché i rappresentanti delle associazioni economiche.

Enrico Borelli (UNIA) e Renato Ricciardi (OCST) sostengono l'iniziativa che, a loro parere, si affiancherebbe alle misure di accompagnamento agli accordi bilaterali. Enrico Borelli propone di instaurare un sistema di controllo simile a quello creato per i richiedenti di paesi terzi. Sostiene inoltre la possibilità di creare una sinergia tra autorità della migrazione e sindacati. I sindacati darebbero disposti a collaborare gratuitamente alle verifiche richieste

dall'iniziativa, inoltre la loro conoscenza in materia di CCL favorirebbe un'evasione veloce delle pratiche di controllo.

Stefano Modenini (AITI) e Michele Rossi (CC-Ti) sono invece tendenzialmente contrari alle richieste degli iniziattivisti, che, a loro dire, creerebbero ulteriori lungaggini nell'evasione delle pratiche. Ritengono che per un controllo delle condizioni lavorative bastino gli ispettori già in funzione e quelli che verranno nominati a seguito dell'accoglimento del controprogetto all'iniziativa "Basta dumping salariale". Sottolineano come il sistema di controllo sia già in atto e sufficiente, anche se a posteriori.

#### **IV. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI**

La maggioranza della Commissione condivide le motivazioni e le finalità dell'iniziativa.

La situazione del mercato del lavoro ticinese è ormai nota a tutti: dumping salariale, esclusione dei residenti, precariato, disoccupazione sono ormai fenomeni endemici, che devono assolutamente essere combattuti e arginati anche per evitare l'esplosione dei costi sociali e per mantenere la coesione sociale.

Sul tavolo del Parlamento sono arrivate molteplici proposte per arginare il deterioramento delle condizioni di lavoro in Ticino, alcune anche avallate in votazione popolare: segnatamente l'iniziativa per introdurre un salario dignitoso e quella denominata *Prima i nostri*. Al di là della loro effettiva efficacia e applicabilità, su cui non tutti i partiti sono concordi, non v'è dubbio che la volontà popolare spinge per l'adozione di una rete di protezione del mercato interno.

L'iniziativa in oggetto risponde anch'essa a questa conclamata esigenza. Effettivamente un controllo sistematico e preventivo delle condizioni salariali in occasione della richiesta di permesso di dimora/lavoro o di un suo rinnovo potrebbe aiutare ad arginare il dumping salariale.

Considerati i pochi strumenti legislativi a disposizione, la decisione se accogliere o meno il principio dell'iniziativa, è soprattutto di natura politica. Così come di natura politica è stata la decisione del Consiglio di Stato di subordinare l'evasione di tutte le domande intese a ottenere il rilascio o il rinnovo di un permesso di dimora B UE/AELS e di lavoro per frontalieri G UE/AELS alla presentazione del certificato generale del casellario giudiziale, rilasciato dalle Autorità competenti del Paese di origine del richiedente. Decisione che, malgrado le proteste e i "non si può fare", è diventata operativa a tutti gli effetti, anche se in sostanza si è trattato semplicemente di estendere un principio già contemplato dall'ALC.

Si ricorda che la misura è stata revocata di recente su richiesta del Consiglio federale per permettere di concludere l'accordo fiscale con l'Italia.

Per quanto riguarda l'iniziativa in oggetto, una richiesta degli iniziattivisti è già acquisita nella pratica degli uffici della migrazione.

Infatti, già dal 2002 le autorità cantonali chiedono che alla richiesta di permesso sia allegato anche il contratto di lavoro, e questo anche per i cittadini comunitari (cfr. anche <http://www4.ti.ch/di/spop/stranieri/in-generale/>). Non basta quindi una semplice dichiarazione di impiego. Del resto il formulario di richiesta del permesso prevede l'indicazione del salario orario e del tempo di lavoro, e deve essere firmato dal datore di lavoro.

Si tratta ora di capire se esiste la possibilità di vincolare il rilascio del permesso alla conformità del contratto di lavoro con eventuali CCL di obbligatorietà generale o con contratti normali di lavoro e anche con CCL, adottati nei settori interessati. L'altro elemento da accertare è se un'eventuale difformità del contratto individuale per rapporto ai suddetti contratti collettivi o al contratto normale di lavoro, potrebbe, in qualche modo venire sanzionata tramite il diniego del permesso o la sua revoca.

I funzionari ricevuti in audizione dalla Commissione hanno negato la possibilità di una verifica preventiva delle condizioni di salario, così come hanno negato la possibilità di vincolare il permesso al rispetto delle normative salariali in vigore nei diversi settori. Pertanto, a loro parere, non è possibile rifiutare il permesso o revocarlo, per un'eventuale difformità delle condizioni lavorative rispetto a quanto previsto da CCL o CNL.

Effettivamente, per il momento, sembra non esistere uno strumento giuridico, nella LStr, nella Legge federale sui lavoratori distaccati (LDist) o nella legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (legge contro il lavoro nero, LLN) che dia supporto e base legale agli intenti degli iniziativaisti.

Uno spiraglio legislativo potrebbe aprirsi con l'entrata in vigore dell'art. 21a cpv. 8 della LStr, e meglio dell'ultimo paragrafo, votato dall'Assemblea federale il 16 dicembre 2016 nell'ambito dell'applicazione dell'art. 121a Cost.<sup>2</sup>. Detto capoverso recita:

*«Se le misure di cui ai capoversi 1-5 non producono gli effetti auspicati o emergono nuovi problemi, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale misure addizionali, dopo aver consultato i Cantoni e le parti sociali. **In caso di problemi gravi, in particolare legati ai frontalieri, il Cantone può chiedere al Consiglio federale di adottare ulteriori misure**».*

Tuttavia, la maggioranza della Commissione ritiene che l'iniziativa vada integralmente accolta nel senso sotto esposto.

I CCL di obbligatorietà generale (sia cantonali che nazionali) sono contratti che contengono norme di diritto privato federale vincolanti, indipendentemente dal fatto se l'obbligatorietà è stata conferita dal Consiglio federale o dall'autorità cantonale.

Lo stesso vale per i CNL che hanno carattere vincolante. Pertanto è corretto che le autorità della migrazione facciano dipendere la concessione, e anche il rinnovo, di un permesso di lavoro o di dimora al rispetto delle normative vincolanti in ambito lavorativo. Si aggiunge che fra non molto (si spera) entrerà in vigore anche la legge di applicazione all'iniziativa dei Verdi, votata dal popolo ticinese, che prevede un salario minimo per tutti i settori. Sarà quindi compito di tutte le autorità, comprese quelle della migrazione, di accertarsi che tale norma di legge venga rispettata.

In pratica si potrebbero realizzare gli obiettivi dell'iniziativa, prevedendo alcune misure:

- a) in primis la maggioranza della Commissione ritiene utile e necessario che tutti i richiedenti e i datori di lavoro siano avvertiti che le condizioni salariali verranno verificate dagli organi competenti, sulla falsa riga dell'art. 7 della LDist;
- b) inoltre la maggioranza della Commissione auspica un potenziamento dell'organico e anche degli strumenti a livello informatico a disposizione delle autorità in modo da permettere un accertamento veloce e automatico della conformità delle condizioni di salario convenute con i CCL di obbligatorietà generale o validi per il settore interessato

---

<sup>2</sup>Cfr. <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2016/7955.pdf>.

e con i CNL. A tale proposito si ricorda la disponibilità a collaborare offerta dai sindacati. Si potrebbe pensare di condividere una banca dati;

- c) nel caso risultasse una difformità evidente tra le condizioni salariali indicate nel formulario di richiesta del permesso con le condizioni previste da CCL di obbligatorietà generale o CNL l'autorità degli stranieri dovrebbe interpellare immediatamente il datore di lavoro richiamandolo al rispetto delle normative in vigore e **sospendere** l'evasione della pratica fino a che non sarà stato presentato un contratto conforme;
- d) da ultimo sarebbe opportuno prevedere l'obbligo per tutti gli Uffici regionali degli stranieri di trasmettere sistematicamente tutti i contratti di lavoro allegati alle richieste di permesso all'Ufficio di coordinamento (Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro). L'Ufficio dovrebbe poi trasmetterli all'Ispettorato del lavoro e alle commissioni paritetiche, così com'è previsto dalla Legge sui lavoratori distaccati (art. 6 cpv. 4 LDist). Una simile soluzione non solo permetterebbe di raccogliere dati statistici assolutamente importanti e necessari, ma creerebbe una rete efficace e celere per intervenire e sanzionare, se ce ne fosse l'esigenza, il datore di lavoro.

Trattandosi di un'iniziativa generica, non occorre che la maggioranza della Commissione presenti un testo di legge elaborato. Sarà compito dell'Esecutivo presentare un testo di legge o un complemento alle leggi cantonali, come per esempio alla legge di applicazione della LStr, che vada nel senso auspicato dagli iniziativaisti. Per finanziare un eventuale aumento dell'organico e degli strumenti a disposizione dei funzionari si potrebbe pensare anche a un modesto aumento della tassa causale.

Nell'esame di elaborazione legislativa che il Consiglio di Stato sarà chiamato a fare, si invita il Governo a non limitarsi a prevedere la verifica sistematica nel quadro della procedura LStr, ma anche a migliorare e a prevedere altre possibilità di controllo delle condizioni salariali, e in generale a migliorare il quadro legislativo per una lotta efficace al dumping salariale.

## V. CONCLUSIONI

Fatte queste premesse la maggioranza della Commissione aderisce all'intento dell'iniziativa e invita il Consiglio di Stato a concretarla, se del caso anche usando la possibilità offerta dall'art. 21a cpv. 8 della LStr modificata dall'Assemblea federale il 16 dicembre 2016

La maggioranza della Commissione invita questo Parlamento ad aderire alle conclusioni del rapporto.

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Michela Delcò Petralli, relatrice  
Agustoni - Aldi - Bignasca (con riserva) -  
Corti - Filippini - Gendotti - Ghisolfi - Lepori