

# Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
<b>7214 R2</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 E I SUOI PRESUPPOSTI**

Il fenomeno del dumping salariale, seppur non necessariamente sempre quantificabile in maniera scientifica, è sicuramente un aspetto di primaria importanza per il mercato del lavoro. Se la concorrenza è infatti anche un fattore positivo per stimolare tutti a migliorarsi (imprese, lavoratori, ...) è altrettanto vero che quando questa assume i contorni di una messa sotto pressione eccessiva dei lavoratori è auspicabile valutare in che modo lo Stato possa intervenire in modo efficace quale ente regolatore.

In questo contesto si inserisce l'iniziativa dei colleghi Fonio, Agustoni e Pagani che chiede un controllo preventivo e sistematico del rispetto delle condizioni d'impiego di forza obbligatoria (contratti collettivi di lavoro, contratti normali di lavoro e in futuro salario minimo) di tutti i contratti di lavoro che accompagnano la richiesta di un permesso per cittadini stranieri.

## **II. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO E L'INSERIMENTO NEL QUADRO LEGALE NAZIONALE**

Nel nostro Stato federale vi sono ambiti di competenza cantonale, come ad esempio gran parte della formazione o la sanità, e ambiti di competenza strettamente federale, come la difesa o le relazioni con l'estero.

Per quanto concerne la politica degli stranieri, l'**art. 121 della Costituzione federale** è molto chiaro e prescrive che:

### **Art. 121 - Legislazione sugli stranieri e sull'asilo**

*<sup>1</sup>La legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo compete alla Confederazione.*

Va da sé che il quadro legale in cui ci si muove è quindi fortemente limitato dalla nostra Costituzione federale e dalle leggi che ne derivano.

Nel messaggio n. 7214 il Consiglio di Stato afferma chiaramente e senza ombra di dubbio che la proposta così com'è formulata non rientra nel quadro legale e pone un chiaro

conflitto con il diritto superiore: un aspetto, quello della legalità, che ha un'importanza non indifferente per quanto concerne la rispettabilità delle istituzioni sia nei confronti dei cittadini (a cui ovviamente si chiede di rispettare le leggi) sia nei confronti degli altri livelli istituzionali, e cioè la Confederazione e i Comuni. In sostanza se ognuno cominciasse ad adottare il criterio per il quale la legalità non ha importanza vivremmo in un caos perenne che in definitiva andrebbe a danneggiare tutti, anche coloro che si vorrebbero proteggere.

La verifica sistematica dei contratti di lavoro, secondo il diritto superiore, è infatti possibile per 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 della Legge sugli stranieri (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. Nel nostro Cantone se ne occupa l'Ufficio della migrazione del Dipartimento delle istituzioni; a livello federale la Segreteria di stato della migrazione. A livello cantonale l'Ufficio della migrazione della Sezione cantonale della popolazione sottopone le diverse casistiche a una speciale commissione consultiva che si riunisce di regola mensilmente e che è composta fra gli altri anche dai rappresentanti delle parti sociali.

**Per i cittadini comunitari 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. In aggiunta a questo, sempre secondo le normative superiori, una verifica preventiva delle condizioni di salario nell'ambito del rilascio di un permesso a favore di un cittadino comunitario non avrebbe conseguentemente nessun effetto pratico o giuridico. I cittadini comunitari non devono infatti attendere il rilascio del permesso per iniziare l'attività lavorativa: possono farlo immediatamente dopo aver depositato la domanda. Del resto, **purtroppo nel quadro legale federale attuale, in caso di mancato rispetto delle condizioni salariali minime vincolanti l'autorità non può decidere il rifiuto o la revoca del permesso.**

Per avere una proporzione a livello numerico va considerato che se i permessi per cittadini di Stati terzi sono 7'500 all'anno per tutta la Svizzera (in Ticino sono qualche centinaio), per i cittadini comunitari solo in Ticino si parla di qualcosa come 30 mila pratiche all'anno. Va da sé che un intervento in questo settore chiederebbe un potenziamento degli uffici preposti del Dipartimento delle istituzioni con qualche decina di unità aggiuntive. Un potenziamento che deve essere valutato innanzitutto rispetto all'efficacia effettiva e reale nel combattere il problema del dumping salariale.

### **III. IL CONTROLLO DEL MERCATO DEL LAVORO COME PRIORITÀ GIÀ OGGI**

Consapevole che il problema esiste e che va combattuto, il nostro Cantone effettua ogni anno un numero di controlli sensibilmente superiore al resto della Svizzera. **In Ticino**, secondo i dati pubblicati nel rapporto 2016 della SECO sulle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone, **sono stati controllati 2'615 datori di lavoro, che**

**rappresentano il 21.9%** di 11'917, che a sua volta corrispondono al totale dei datori di lavoro nei settori non sottoposti a contratti collettivi di lavoro, escluse le aziende agricole e quelle individuali. **In Svizzera la proporzione per il 2016 è stata del 4.7%** (10'153 datori di lavoro su 217'944).

Stante un numero dei controlli in Ticino particolarmente elevato rispetto a tutto il resto della Svizzera, nel nostro Cantone le autorità preposte dispongono già di misure efficaci per eseguire controlli estesi e combattere gli eventuali abusi del mercato del lavoro.

In aggiunta a questo va detto che nel corso degli anni si sono messi in campo una serie di strumenti che hanno certamente portato dei risultati e che dimostrano come la politica sia tutt'altro che passiva rispetto a queste dinamiche. Solo per citarne alcuni:

- adozione, nei settori problematici, di contratti normali di lavoro con salari differenziati a seconda delle qualifiche, che possono arrivare anche ai 5'000 franchi mensili;
- potenziamento dell'Ispettorato del lavoro;
- aumento degli ispettori nelle commissioni paritetiche e maggior professionalizzazione delle stesse;
- impegno accresciuto del Cantone per promuovere l'adozione di contratti collettivi;
- aumento delle sanzioni per chi infrange le regole vigenti.

#### **IV. LA NUOVA LEGGE SUL SALARIO MINIMO**

Contestualmente alla trattazione dell'atto parlamentare in oggetto va considerato che il Governo ha licenziato il messaggio n. 7452 dell'8 novembre 2017 inerente alla nuova Legge sul salario minimo. All'interno dello stesso è definita una precisa strategia di controllo che deriva da un decennio di esperienze da parte della Commissione tripartita (CT).

Questa strategia verterà su tre pilastri:

- la verifica puntuale di aziende segnalate;
- la verifica di un campione di aziende operanti nei settori economici decisi dalla CT;
- la verifica di aziende operanti nei settori economici non inseriti dalla CT fra quelli da controllare perché giudicati a rischio.

Considerato il potenziamento di personale avvenuto grazie all'adozione della Legge concernente il rafforzamento della sorveglianza del mercato del lavoro sarà quindi possibile controllare annualmente circa diecimila lavoratori e tremila aziende.

#### **V. MISURE ALTERNATIVE - LA NUOVA LEGGE SUGLI STRANIERI E LA RELATIVA ORDINANZA**

Nel corso dell'analisi commissionale, grazie anche al lavoro della relatrice del rapporto di maggioranza Michela Delcò Petralli è emersa un'ulteriore possibilità offerta dal diritto federale, grazie alle modifiche volute dal legislatore, per applicare l'art. 121a della Costituzione federale sul controllo dell'immigrazione.

Per quanto concerne la legge, uno spiraglio legislativo potrebbe aprirsi con l'entrata in vigore dell'art. 21a cpv. 8 LStr, e meglio dell'ultimo paragrafo, votato dall'Assemblea federale il 16 dicembre 2016. 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.»*

In questo senso anche i firmatari del presente rapporto sono favorevoli che il Cantone, per il tramite del Governo e della sua deputazione alle Camere federali, si faccia promotore dell'utilizzo di queste possibilità garantite dalla legge qualora si ritenga che determinate misure di controllo addizionale, che oggi non possono essere applicate dall'Ufficio della migrazione, possano portare benefici al nostro mercato del lavoro.

## VI. CONSIDERAZIONI DELLA MINORANZA COMMISSIONALE

L'iniziativa parlamentare generica chiede di fatto al Parlamento cantonale di varare norme che allo stato attuale sono illegali nel quadro del diritto superiore e che non permetterebbero in ogni caso di prendere provvedimenti quali il diniego o la revoca del permesso nel caso in cui risultino disattese le condizioni di salario stabilite da CCL di obbligatorietà generale o da CNL. Per questa ragione, allo stato attuale, un investimento in termini di risorse umane e finanziarie risulterebbe inefficace ai fini degli scopi perseguiti dall'iniziativa.

L'unico provvedimento attualmente possibile in caso di violazione delle condizioni di salario è la comminazione di una sanzione amministrativa e/o penale o di una pena convenzionale: **sanzioni che possono essere adottate solo dopo un controllo a posteriori, ossia dopo l'inizio dell'attività, non a priori.**

Anche il principio della legalità non deve essere, come sempre più spesso succede, banalizzato: **il rispetto della Costituzione e delle leggi è la premessa necessaria per tutelare i diritti dei cittadini e limitare il potere statale e il suo eventuale arbitrio.** Il Parlamento verrebbe meno alla sua funzione essenziale di promotore di leggi rispettose del diritto superiore e della legalità, che deve essere sempre un punto di riferimento inviolabile agli occhi delle cittadine e dei cittadini.

**L'efficacia della proposta in oggetto deve essere anche importante tema di riflessione del Parlamento,** in quanto spesso **gli abusi non avvengono in sede contrattuale ma piuttosto quando il lavoratore è impiegato.** Se ad esempio a fronte di un contratto all'80% una persona lavorasse poi al 100% (senza un conseguente aumento del salario) a livello di controllo formale del contratto non si ravviserebbe alcun problema all'entrata in quanto l'infrazione sarebbe solo susseguente. **Un'altra casistica che non sarebbe minimamente toccata da questo tipo di controllo sarebbe quella, di notevoli proporzioni, dei lavoratori indipendenti (padroncini) o dei prestatori di servizio,** che sfuggirebbero completamente a questo tipo di controllo in quanto non necessitano di un permesso per stranieri ma semplicemente di una notifica. Una statistica riguardo le infrazioni potrebbe dare a questo Parlamento i mezzi per capire se effettivamente un controllo come quello proposto dall'iniziativa, applicato con l'autorizzazione del Consiglio federale, possa essere efficace ai fini della lotta al dumping salariale.

In effetti, come indicato del resto nel rapporto di maggioranza, l'unica possibilità di un eventuale intervento in questo contesto appare legata all'entrata in vigore del nuovo art. 21a cpv. 8 LStr, e meglio dell'ultimo paragrafo, votato dall'Assemblea federale il 16 dicembre 2016 nell'ambito dell'applicazione dell'art. 121a Cost.2. 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.»*

Corrisponderebbe al principio della clausola di salvaguardia sostenuta dal prof. Ambühl?

Si ritiene pertanto opportuno che la possibilità di verificare preventivamente le condizioni di salario in fase di rilascio di un permesso a favore di un cittadino comunitario possa semmai essere valutata in questo contesto.

D'altronde anche le modalità operative proposte dal rapporto di maggioranza sono condivisibili: se necessario, l'autorità degli stranieri potrà accertare automaticamente la conformità delle condizioni di salario convenute con i CCL di obbligatorietà generale o CNL. Nel caso poi risultasse una difformità evidente tra le condizioni salariali indicate nel formulario di richiesta del permesso e le condizioni previste da CCL di obbligatorietà generale o CNL, la stessa autorità degli stranieri dovrebbe interpellare immediatamente il datore di lavoro richiamandolo al rispetto e alle normative in vigore e sospendere l'evasione della pratica fino a che non sarà stato presentato un contratto conforme.

Condividiamo d'altra parte anche l'opportunità di coinvolgere sistematicamente l'autorità del mercato del lavoro, prevedendo l'obbligo per tutti gli Uffici regionali degli stranieri di trasmettere i contratti di lavoro allegati alle richieste di permesso all'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro, che dovrebbe poi trasmetterli all'Ispettorato del lavoro e alle commissioni paritetiche per le opportune verifiche sul campo.

## **VII. CONCLUSIONI**

Sulla scorta delle considerazioni esposte la minoranza della Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio approvare parzialmente l'iniziativa parlamentare così come presentata incaricando il Governo di:

1. allestire una statistica inerente alle infrazioni nel mercato del lavoro, in particolare in relazione al fenomeno del dumping salariale, che permetta di capire se i contratti alla base delle infrazioni presentavano anomalie già in partenza e sarebbero quindi stati individuabili con un controllo preventivo da parte dell'Ufficio della migrazione;
2. richiedere al Consiglio federale, anche sulla base dei dati raccolti, la possibilità, grazie al nuovo art. 21a cpv. 8 LStr, di adottare misure in linea con quanto proposto con l'iniziativa in oggetto.

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Giorgio Galusero, relatore

Celio - Ducry (con riserva) - Ferrara -

Giudici - Minotti (con riserva) - Viscardi