

Rapporto di maggioranza

numero

7535 R1

data

24 ottobre 2018

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 8 maggio 2018 concernente l'abrogazione della Legge sulle imprese artigianali (LIA)

1. CRONISTORIA

1.1 Professioni soggette ad autorizzazione e albi professionali di diritto cantonale in Ticino

Il 19 aprile 1989 il Gran Consiglio ha adottato la Legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore (LEPIC), una legge fortemente voluta dalle associazioni di categoria e dalla politica, volta ad istituire un albo cantonale delle imprese di costruzione a garanzia di un corretto esercizio della professione d'impresario costruttore. Lo scopo dichiarato dell'albo era quello di regolamentare il settore dell'edilizia istituendo un meccanismo di controllo per arginare l'incontrollata crescita di imprese dotate di personale con insufficienti qualifiche professionali e inadeguate ad operare sul piano tecnico e morale¹.

Sollecitato da un'iniziativa parlamentare elaborata interpartitica², il 23 settembre 2013 il Parlamento ha esteso il campo di applicazione della legge ai cosiddetti "specialisti settoriali", ovvero a quelle figure attive nel campo dell'edilizia emerse negli ultimi anni in seguito all'evoluzione di un mercato che si è andato frazionando sempre più, con la nascita di operatori che svolgono importanti lavori edili ma fino a quel momento non soggetti all'obbligo d'iscrizione all'albo: operatori attivi nella posa di acciaio di armatura (ferraioli), nell'esecuzione di cassature, murature in cotto e pietra di cappe di sottofondo (betoncini). Nel contempo, la legge è stata rinominata Legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore e di operatore specialista nel settore principale della costruzione (LEPICOSC).

Il tema della compatibilità dell'Albo delle imprese di costruzione con il principio della libertà di commercio e con la Legge federale sul mercato interno (LMI) è stato puntualmente affrontato nell'ambito dei lavori parlamentari ed evaso nel senso che l'Albo è stato ritenuto compatibile con il diritto superiore poiché giustificato da misure di politica sociale, per assicurare un adeguato controllo pubblico in un settore dove sono richiesti sempre maggiori standard in termini di sicurezza e qualità dei lavori e non economica, sorretto da un eminente interesse pubblico e rispettoso del precetto della proporzionalità. Anche il Tribunale federale ha già avuto modo di tutelare una restrizione della libertà economica da

¹ Iniziativa parlamentare presentata nella forma generica da Felice Lazzarotto il 24 settembre 1984 *Modifica della Legge edilizia cantonale del 19.02.1973 sull'obbligo ai titolari e responsabili delle imprese di costruzione di possedere le necessarie qualifiche professionali nell'esecuzione di opere di sopra e sottostruttura.*

² *Iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata da Saverio Lurati, Giorgio Galusero, Michele Barra, Gianni Guidicelli e Paolo Pagnamenta il 26/09/2011 Modifica della Legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore e degli operatori del settore principale della costruzione.*

parte del legislatore cantonale mediante l'introduzione di un regime autorizzativo, laddove vi sia la necessità di tutelare in modo particolarmente accresciuto ambiti sensibili, quali segnatamente la salute, la sicurezza, l'ordine, la quiete o la moralità pubblici o la buona fede nei rapporti commerciali³.

Oltre al settore della costruzione, da tempo in Ticino sono soggette ad autorizzazione di diritto cantonale anche alcune professioni nel settore sanitario (art. 55 cpv. 1 LSan⁴), l'attività di conduzione di esercizi alberghieri e della ristorazione (art. 5 Lear⁵), le attività private di investigazione e di sorveglianza (art. 3 LAPIS⁶), l'accoglienza di minori (art. 22 LFam⁷), le professioni di ingegnere e di architetto (art. 2 LEPIA⁸) e di fiduciario (art. 1 LFid⁹). Di queste professioni, solo la LEPICOSC, la LEPIA e la LFid prevedono espressamente l'istituzione di un albo professionale di diritto cantonale, l'iscrizione al quale è preceduta da un controllo preventivo dell'ente pubblico.

Altre attività professionali, come ad esempio le professioni sanitarie universitarie e l'esercizio dell'avvocatura, sono soggette ad autorizzazione, regolata dal diritto federale.

1.2 La nascita dell'albo LIA

L'idea di una Legge sulle imprese artigianali (LIA) è nata dalla richiesta dell'Unione Associazione dell'Edilizia (UAE) – che comprende oggi tredici associazioni professionali¹⁰ dei settori dell'artigianato e dell'edilizia attive in Ticino – di estendere al settore delle imprese artigianali il regime autorizzativo in vigore dal 1989 per le imprese di costruzione. Una richiesta motivata dalla necessità di favorire le imprese che operano sul territorio ticinese, proteggendole dai crescenti abusi nell'esercizio della concorrenza, in particolare da parte delle aziende italiane, aumentando il controllo dello Stato nel settore allo scopo di migliorare la qualità dei lavori e la prevenzione dagli abusi. Facendosi portavoce di questa esigenza nel 2012 e con un'iniziativa parlamentare elaborata interpartitica¹¹ – di cui firmatari erano Paolo Pagnamenta, Michele Barra, Gianni Guidicelli e Saverio Lurati (che quindi idealmente rappresentavano le parti sociali)– è stato proposto al Parlamento ticinese di dar seguito a questa richiesta con l'adozione di una legge simile alla LEPICOSC. Secondo gli iniziativaisti, *«la situazione di crisi che sta attualmente vivendo l'Italia determina una sempre maggiore pressione, soprattutto in ambito edilizio, sul nostro Cantone, il quale si trova impreparato ad affrontare lo stillicidio di casi anomali dove le nostre regole vengono calpestate o più o meno astutamente aggirate a discapito di chi lavora correttamente»*.

³ DTF 125 I 322 c. 3d; DTF 112 Ia 322 c. 4b.

⁴ Legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario del 18 aprile 1989 (Legge sanitaria, LSan).

⁵ Legge sugli esercizi alberghieri e sulla ristorazione del 1° giugno 2010 (Lear).

⁶ Legge sulle attività private di investigazione e di sorveglianza dell'8 novembre 1976 (LAPIS).

⁷ Legge sulle attività delle famiglie e di protezione di minorenni del 15 settembre 2003 (Legge sulle famiglie, LFam).

⁸ Legge sull'esercizio delle professioni di ingegnere e di architetto del 24 marzo 2004 (LEPIA).

⁹ Legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario del 1° gennaio 2009 (LFid).

¹⁰ Le associazioni affiliate all'UAE sono le seguenti: AM Suisse Ticino, Associazione Costruttori in legno Ticino e Moesano (ASCOLETI), Associazione Svizzera Fabbricanti Mobili e Serramenti sez. Ticino (ASFMS), Associazione Imprenditori Forestali della Svizzera italiana (ASIF), Associazione Svizzera Imprenditori Pittori sez. Ticino (ASIP-TI), Associazione Svizzera delle Piastrelle sez. Ticino (ASP), Associazione Ticinese Matri Gessatori, Intonacatori e Plafonatori (ATM&P), Associazione Ticinese Pavimenti (ATP), Associazione Vetriere del Cantone Ticino (AVCT), JardinSuisse Ticino, Società Cantonale Spazzacamini Ticino (SCST), Società Ticinese Imprenditori di Ponteggi (STIP), Associazione Svizzera della tecnica della costruzione (suissetec).

¹¹ Iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata il 5 novembre 2012 da Paolo Pagnamenta e cofirmatari *Nuova legge sull'esercizio della professione di imprenditore nel settore artigianale*.

L'evasione dell'iniziativa è stata sollecitata a più riprese, dapprima nel dicembre del 2013 attraverso un'interpellanza del primo firmatario della stessa¹², poi nel marzo del 2014 con una mozione¹³ presentata dagli allora capigruppo in Gran Consiglio, che chiedeva di licenziare con urgenza il Messaggio per l'introduzione della LIA.

Il Consiglio di Stato ha evidenziato la possibile incompatibilità di un albo LIA con i disposti della LMI, e ciò sia nel proprio rapporto conclusivo presentato il 19 dicembre 2013 *Lavoratori frontalieri, fornitori di prestazioni indipendenti esteri e lavoratori distaccati in Ticino* (cfr. Scheda 21, pag. 31), sia nella risposta fornita nel febbraio 2014 alla sopraccitata interpellanza del deputato Pagnamenta, indicando come il diritto superiore non permetta di introdurre restrizioni di diritto pubblico alla concorrenza basate esclusivamente su motivazioni economiche.

In data 11 novembre 2014 il Consiglio di Stato ha licenziato un Messaggio¹⁴ con cui aderiva alle richieste dell'iniziativa elaborata volta ad istituire l'albo LIA, ribadendo però che il quadro giuridico di riferimento sia determinato principalmente dalla LMI che sancisce e disciplina in modo vincolante il principio del libero accesso al mercato e non ammette sostanzialmente alcuna limitazione alla concorrenza fondata esclusivamente su motivazioni economiche. Entro questi limiti e in considerazione della necessità di tutelare la qualità dei lavori delle imprese artigianali che operano sul nostro territorio, l'Esecutivo cantonale ha reputato comunque condivisibili, adeguate e proporzionate le misure contenute nell'iniziativa e ha proposto un controprogetto, con modifiche formali al testo di legge dell'iniziativa (cfr. Messaggio n. 6999, pagg. 1 e 2).

Nel marzo del 2015 la Commissione della legislazione ha presentato il proprio rapporto. L'adozione della LIA è stata votata dal Gran Consiglio il 24 marzo 2015 con il solo voto contrario dell'ex deputato PPD Carlo Luigi Caimi, che non ha mancato di evidenziare il probabile conflitto della Legge con i principi della LMI.

Alla decisione parlamentare è seguita l'elaborazione del Regolamento di applicazione (RLIA), allestito in collaborazione con l'UAE, che nell'ambito della relativa consultazione pubblica non ha fatto emergere contestazioni di merito. La legge e il suo regolamento sono entrati in vigore il 1° febbraio 2016 (BU 2/2016 7-16), dopo che entro il termine stabilito nessuno aveva interposto ricorso.

La LIA si prefigge lo scopo di favorire la qualità dei lavori, migliorare la sicurezza dei lavoratori e prevenire gli abusi nell'esercizio della concorrenza. Essa istituisce l'obbligo di ottenere un'autorizzazione cantonale per l'esercizio di tredici professioni nel ramo dell'artigianato; autorizzazione che viene rilasciata previo accertamento dell'adempimento di determinati requisiti professionali e personali, con l'iscrizione in un apposito albo gestito da un organo indipendente (Commissione di vigilanza LIA, CV-LIA) e finanziato con le tasse d'iscrizione e tenuta a giorno. In caso di violazione delle disposizioni previste dalla legge, sono previste sanzioni disciplinari e penali sino a un massimo di 50 mila franchi.

¹² Interpellanza del 9 dicembre 2013 presentata da Paolo Pagnamenta *Albo degli artigiani: una misura concreta a favore dell'economia ticinese. Il messaggio del Consiglio di Stato che fine ha fatto?*.

¹³ Mozione dei capigruppo PLR, PPD, Lega, PS, UDC e Verdi del 12 marzo 2014 *Per l'introduzione immediata della Legge sulle imprese artigianali (LIA)*.

¹⁴ Messaggio n. 6999 dell'11 novembre 014 *Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare elaborata del 05/11/2012 per una nuova Legge sull'esercizio della professione di imprenditore nel settore artigianale*.

1.3 La vita dell'Albo LIA

La gestione delle prime fasi di vita dell'albo non ha brillato per chiarezza.

Subito dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento, alcuni artigiani locali (per la maggior parte non aderenti ad associazioni affiliate all'UAE), la Camera di Commercio di Uri e della Svizzera centrale e le Regioni italiane Lombardia e Piemonte, hanno manifestato il proprio disappunto riguardo alle condizioni d'iscrizione all'albo LIA e in particolare all'ammontare della relativa tassa d'iscrizione prevista.

Alla luce di tutto ciò, il Consiglio di Stato, nel corso del 2016, ha deciso di ridurre la tassa¹⁵ mediante modifica del RLIA e di introdurre il nuovo art. 11 cpv. 2bis, secondo il quale rimangono riservati i disposti della LMI ed è quindi possibile prescindere dal prelievo delle tasse di iscrizione e di tenuta a giorno per i richiedenti aventi sede o domicilio in un altro Cantone, nella misura in cui gli stessi siano abilitati a operare nel loro Cantone di origine e rispettino i requisiti degli artt. 6 e 7 LMI (*BU 36/2016 373*). Quest'ultima decisione non ha mancato di sollevare una pleora di reazioni negative. Anche la COMCO, che evidenziando la presunta incompatibilità della LIA con la LMI, annunciava la probabilità di un ricorso da parte di una ditta attiva oltre San Gottardo o della stessa Commissione.

Detto fatto e come preannunciato, mediante un comunicato stampa promulgato il 22 novembre 2016, la COMCO ha reso noto di aver interposto ricorso al Tribunale cantonale amministrativo (TRAM) per sottoporre a esame giudiziario la conformità delle condizioni d'iscrizione all'albo e delle tasse imposte con i disposti della LMI, che vieta di principio limitazioni all'accesso al mercato da parte di imprese extracantonali. Il mese successivo la COMCO ha reso pubblico un documento indirizzato all'attenzione del Consiglio di Stato¹⁶, con il quale ha emesso alcune raccomandazioni non vincolanti al Cantone affinché rendesse conformi alla LMI le procedure di accesso al mercato per le imprese e gli indipendenti extracantonali nei settori di sicurezza privati, delle attività alberghiere e di ristorazione, delle attività di accoglienza di minori, di artigiani, di costruzione, dei fiduciari, architetti e ingegneri. Raccomandazioni analoghe sono state rivolte anche ai Cantoni di Berna e Vaud. L'aspetto principale evidenziato dalla COMCO è quello del diritto da parte degli offerenti extracantonali a veder esaminate le proprie domande di accesso nel quadro di una procedura semplice, rapida e gratuita (art. 3 cpv. 4 LMI), che verrebbe lesa dal momento in cui il libero accesso al mercato nei citati settori sarebbe limitato da oneri e condizioni – a determinate condizioni ammissibili – ma che deve essere limitato a un esame formale, senza che le decisioni con le quali le domande di accesso al mercato sono ammesse o rifiutate richiedano il pagamento di una tassa.

In un incontro tenutosi il 30 maggio 2017 a Bellinzona tra il Consiglio di Stato e una delegazione della COMCO, il nostro Governo ha avuto modo di illustrare alla Commissione federale il quadro della situazione del mercato del lavoro ticinese e le peculiarità che lo distinguono significativamente dal resto della Confederazione e che impongono l'adozione di misure di controllo preventivo, allo scopo principalmente di tutelare la qualità del lavoro e arginare la concorrenza sleale proveniente da oltre confine, che oltre ad abbassare il livello ha un forte impatto sull'evoluzione dei salari e genera

¹⁵ La modifica dell'art. 11 RLIA decisa dal Governo stabilisce la riduzione dell'importo da duemila a 600 franchi per l'iscrizione all'albo e di 400 franchi all'anno per la tenuta a giorno dell'iscrizione per categoria professionale. Per le imprese che chiedono di essere iscritte all'albo in più categorie, la tassa di iscrizione corrisponde al precedente importo, più 300 franchi per categoria.

¹⁶ Indagine 614-006 ai sensi dell'art. 8 cpv. 3 LMI - Raccomandazione della Commissione della concorrenza del 19/12/2016 concernente la prassi amministrativa del Cantone Ticino riguardante l'accesso al mercato per gli offerenti esterni.

preariato nel mondo del lavoro, evidenziando nel contempo come invece non sia mai stata volontà della politica ticinese quella di limitare l'accesso al mercato alle ditte provenienti da oltralpe. Nonostante ciò, la COMCO ha ribadito la precedente posizione sulla questione, riaffermando il proprio impegno a vigilare sul rispetto della LMI rispetto a tutti gli albi professionali presenti in Ticino e senza nascondere la possibilità di adire i competenti tribunali anche per altri casi.

Nel contempo, la LIA ha suscitato diversi malumori anche tra gli artigiani ticinesi. Protagonista assoluti della crociata contro la LIA è Andrea Genola, carpentiere di Astano, che il 21 giugno 2017 ha consegnato una petizione sottoscritta da 4602 persone chiedente l'abrogazione della LIA, giudicata lesiva della libertà economica e finalizzata solo a generare costi e burocrazia, ma non a raggiungere lo scopo ancorato al proprio art. 1, ovvero *«favorire la qualità dei lavori delle imprese artigianali che operano sul territorio cantonale, migliorare la sicurezza dei lavoratori e prevenire gli abusi nell'esercizio della concorrenza»*. Con il presente rapporto si prenderà posizione anche a riguardo di questa petizione, nella misura in cui la stessa è stata attribuita alla Commissione della legislazione.

1.4 L'epilogo dell'Albo LIA

Se da un lato nessuno ha adito il Tribunale federale con ricorso astratto contro la decisione di adozione della LIA da parte del Parlamento, diverse sono state le decisioni della Commissione di vigilanza LIA impugnate da singoli artigiani cui è stato imposto l'obbligo d'iscrizione all'Albo. E in questo senso, due sono state le sentenze che hanno portato il TRAM a concludere che la LIA sarebbe contraria alla LMI. La prima decisione è stata resa il 20 novembre 2017 (STA 52.2016.569) e concerne il ricorso di una ditta con sede in Ticino, attiva nel commercio di mobili e attrezzature per l'arredamento, contro una decisione della CV-LIA con la quale quest'ultima aveva accertato l'obbligo della ditta d'isciversi all'Albo LIA poiché svolgerebbe opere da falegname e da posatore di pavimenti e di parquet. Dando ragione alla ditta, che lamentava una violazione del proprio diritto a svolgere la propria attività economica, dal momento in cui le attività da essa svolta nelle categorie professionali che determinerebbero il suo assoggettamento alla LIA sarebbero soltanto una piccola percentuale della propria cifra d'affari complessiva, il Tribunale ha messo astrattamente in dubbio la compatibilità della LIA con i principi della LMI, giudicando insufficiente l'interesse pubblico esistente per legare l'esercizio di attività artigianali a un rigido regime autorizzativo, possibile in ottica di misura di polizia ma non per fini protezionistici e motivati da ragioni di politica economica. La seconda decisione è del 27 febbraio 2018 (STA 52.2016.596) e concerne il caso di un ricorso interposto dalla COMCO contro una decisione della CV-LIA di iscrivere una ditta con sede nel Canton Lucerna all'Albo LIA nella categoria professionale delle opere da falegname. In questa decisione il TRAM ha analizzato nei dettagli i disposti cardine della LMI, secondo la quale a ogni persona con domicilio o sede in Svizzera deve essere garantito l'accesso libero e non discriminato al mercato (art. 1), ognuno ha il diritto di offrire merci, servizi e prestazioni di lavoro su tutto il territorio della Confederazione, se l'esercizio dell'attività lucrativa in questione è autorizzato nel suo Cantone o Comune di domicilio (art. 2 cpv. 1) e chi esercita legittimamente un'attività lucrativa ha il diritto di stabilirsi in qualsiasi parte del territorio della Confederazione (art. 2 cpv. 3). Il Tribunale ha in seguito comparato gli scopi perseguiti dalla LIA con le possibili restrizioni al libero accesso al mercato, possibili alle condizioni poste dall'art. 3 LMI, se la presunzione di cui all'art. 2 cpv. 5 LMI, secondo cui le normative cantonali o comunali concernenti l'accesso al mercato sono equivalenti (principio dell'equivalenza), è stata confutata.

Da quest'ultima sentenza si possono estrapolare le seguenti considerazioni, che evidenziano una presunta incompatibilità della LIA con il diritto superiore:

- *«già il semplice obbligo, previsto dall'art. 4 cpv. 1 LIA, di iscriversi con effetto costitutivo e non semplicemente dichiarativo (cfr. art. 7 RLIA) ad un albo al fine di ottenere l'autorizzazione ad esercitare una determinata professione in ambito artigianale, pena in caso contrario l'avvio di un procedimento penale (art. 22 LIA), ha certamente ostacolato la ditta nella sua libertà di circolazione. Limitazione che appare poi ancora più evidente se si considera che tale iscrizione ha potuto avere luogo solo previa presentazione su apposito modulo di un'istanza alla quale la richiedente ha dovuto allegare i numerosi documenti esatti dall'art. 4 RLIA» (c. 3.4);*
- *«Se raffrontati alle condizioni di assoluta libertà con cui la ditta è legittimata ad operare nel suo Cantone d'origine, anche i severi requisiti professionali e personali imposti dagli art. 6 LIA e 5 RLIA nonché dall'art. 7 LIA, che essa ha dovuto dimostrare di ossequiare, costituiscono, a non averne dubbio, delle restrizioni al mercato ticinese per questa ditta» (c. 3.4);*
- *«Nella misura in cui la ditta esercita poi la propria attività nel suo Cantone di sede senza dover versare alcuna tassa d'autorizzazione, anche il fatto che essa abbia dovuto versare alla CV-LIA un importo di fr. 3'400.-- (recte: fr. 600.--) soltanto per ottenere la propria iscrizione all'albo delle imprese artigianali e poter quindi fornire i propri servizi in Ticino costituisce un chiaro ostacolo alle libertà sopra menzionate, scaturenti dalla LMI» (c. 3.4);*
- *«si deve escludere che la garanzia della qualità dei lavori artigianali, a cui si richiama l'art. 1 LIA, possa giustificare l'istituzione di un regime autorizzativo, sul modello di quello previsto da quest'ultima legge, che impone in modo indistinto il rispetto di tutta una serie di requisiti personali e professionali a numerose categorie d'attività assai diverse tra loro e peraltro definite solo a livello di regolamento e non in una legge in senso formale. In genere, si deve infatti considerare che i prodotti e i servizi offerti in ambito artigianale non implicano, a differenza di quanto avviene ad esempio per le professioni in ambito sanitario, legale o eventualmente finanziario, la necessità di tutelare in modo particolarmente accresciuto quegli ambiti – quali segnatamente la salute, la sicurezza, l'ordine, la quiete o la moralità pubblici, oppure la buona fede nei rapporti commerciali – che, secondo il Tribunale federale, potrebbero giustificare una restrizione della libertà economica da parte del legislatore cantonale al punto da legittimare l'introduzione di un obbligo autorizzativo improntato sul rispetto delle severe condizioni sopra esposte» (c. 4.3.2.1);*
- Per quanto attiene al paragone con l'edilizia (LEPICOSC), il Tribunale indica che *«si deve inoltre considerare che di norma le attività di natura artigianale non sono minimamente paragonabili, per quanto attiene soprattutto alle esigenze di tutela del pubblico dai rischi da esse generati, ai lavori di edilizia e genio civile assoggettati alla legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore e di operatore specialista nel settore principale della costruzione» (c. 4.3.2.1);*
- In merito al paragone con il regime autorizzativo previsto dalla Legge cantonale sull'esercizio delle professioni di ingegnere e di architetto (LEPIA) il Tribunale evidenzia che si tratta di *«due professioni liberali che presuppongono l'acquisizione di conoscenze tecniche e scientifiche presso una scuola universitaria o di rango equivalente, per cui, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, si giustifica disciplinare l'accesso a tali professioni già per motivi di sicurezza legati all'esercizio delle medesime» (c. 4.3.2.1);*
- Il TRAM non tutela nemmeno la LIA quale strumento in grado di tutelare i consumatori di fronte alla difettosa esecuzione dei lavori, sancendo che *«in questi casi i committenti di opere artigianali non si trovano infatti confrontati con dei pregiudizi irreparabili e hanno comunque sempre la possibilità di fare valere, anche in sede giudiziaria, le pretese di garanzia che spettano loro in virtù del diritto contrattuale» (c. 4.3.2.1);*
- Nemmeno i requisiti personali previsti dall'art. 7 LIA hanno secondo il Tribunale ragione di esistere, nella misura in cui essi non sarebbero adeguati a garantire la qualità dei lavori. Severissimo il giudizio del TRAM: *«Non è infatti dato di vedere come il fatto che il titolare di*

una ditta disponga dell'esercizio dei diritti civili, goda di buona reputazione o sia solvibile possa avere un qualsiasi influsso, anche solo indiretto, su tale aspetto» (c. 4.3.2.1);

- Per quanto attiene alla sicurezza dei lavoratori, a mente del TRAM *«le restrizioni imposte dalla LIA, pur contribuendo ad aumentare il controllo in questo settore, non appaiono ancora indispensabili, così come preteso dall'art. 3 cpv. 1 lett. b LMI»*. A proposito i Giudici indicano che *«Il diritto federale – e in particolare la LL, la LDist, la LLN – prevede già tutta una serie di strumenti e di istituti destinati sia alla tutela dei lavoratori, sia a combattere i fenomeni del dumping salariale e del lavoro nero. Spetta quindi in primo luogo alle autorità preposte all'applicazione di tali normative, e segnatamente in Ticino all'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL), all'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro e alla Commissione tripartita in materia di libera circolazione delle persone, fare uno di questi mezzi al fine di reprimere le situazioni irregolari senza che si renda necessario erigere degli ostacoli volti a preventivamente limitare le possibilità d'accesso al mercato delle ditte provenienti da fuori Cantone» (c. 4.3.2.2);*
- In merito all'obiettivo che si pone la LIA, di prevenire gli abusi nell'esercizio della concorrenza il giudizio del TRAM è chiarissimo: *«la LIA non contiene nessuna disposizione autonoma, limitandosi ad enunciare all'art. 9 lett. f un generico divieto di praticare concorrenza sleale»* e come *«le sanzioni applicabili in questo ambito siano esaustivamente previste dagli art. 23 e segg. LCSI, di modo che pure in questo ambito ai Cantoni non è data alcuna competenza di prevedere delle ulteriori misure, come, ad esempio, vietare ad una ditta di svolgere la propria attività, secondo quanto sancito dall'art. 20 cpv. 1 lett. c LIA, in aggiunta a quelle esaustivamente contemplate dagli art. 23 e segg. LCSI»*. E quindi *«l'attività di controllo che la CV-LIA si prefigge di esercitare in questo ambito non potrebbe dar luogo a nessun provvedimento sanzionatorio o inibitorio, fondato sul diritto cantonale, nei confronti di quelle ditte che non dovessero risultare in regola con il pagamento degli oneri sociali e tributari. Circostanza, questa, che fa apparire le limitazioni contemplate da questa stessa legge non adeguate al raggiungimento degli scopi prefissati dalla LIA in materia di lotta contro la concorrenza sleale» (c. 4.3.2.3).*

Il giudizio del TRAM non presta fianco ad altre possibili interpretazioni se non mettere in evidenza lo scopo essenzialmente protezionistico della LIA: a suo giudizio infatti, nessun obiettivo della LIA (cfr. art. 1 – qualità dei lavori, sicurezza dei lavoratori, prevenzione contro gli abusi nell'esercizio della concorrenza) è raggiunto con le restrizioni al libero mercato previste dalla legge e pertanto esso conclude a proposito indicando che *«restano unicamente dei motivi intesi a proteggere le imprese locali da una concorrenza, soprattutto estera, ritenuta sconveniente, figurando questa tra le ragioni che il legislatore cantonale ha esplicitamente indicato nei materiali legislativi per giustificare l'adozione di questa normativa»*, ciò che però *«costituisce un'illecita interferenza nella libera concorrenza tra imprese che non può essere ammessa» (c. 4.3.2.4).*

Dando ragione alla COMCO, i giudici del TRAM mettono in risalto anche il fatto che la procedura d'iscrizione all'albo LIA sia lesiva dell'art. 3 cpv. 4 LMI, secondo il quale le decisioni in materia di restrizioni del libero accesso al mercato devono essere prese con una procedura semplice, rapida e gratuita (c. 5).

Il Tribunale amministrativo non tutela nemmeno l'art. 11 cpv. 2bis RLIA, giudicando non rispettosa dei principi della LMI la decisione di far dipendere la gratuità dell'iscrizione dal fatto che una ditta sia abilitata a operare nel proprio Cantone di origine e che rispetti i requisiti posti dagli artt. 6 e 7 LMI (c. 5.2).

Entrambi i giudizi sono stati impugnati dall'UEA e portati al Tribunale federale, la cui decisione è ancora pendente. Senza attendere l'esito di tale vertenza, il Consiglio di Stato propone con il presente Messaggio l'abrogazione della LIA, indicando che qualsiasi proposta alternativa analizzata conforme con il diritto superiore – comprese quelle

formulate dal gruppo di lavoro costituito dall'UAE – non sarebbero a suo dire efficaci, oltre che essere insostenibili dal lato finanziario. A proposito occorre in ogni caso precisare che i ricorsi non hanno alcuna influenza sull'applicabilità delle sentenze, nella misura in cui questi non hanno effetto sospensivo. Pertanto, il giudizio attuale del TRAM, secondo il quale la LIA viola il diritto federale, può essere considerato definitivo (cfr. art. 103 LTF).

2. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Se dopo la sentenza del 20 novembre 2017 la posizione del Governo cantonale era ancora possibilista nei confronti di un mantenimento dell'Albo LIA, in seguito al verdetto del 27 febbraio 2018 la posizione si è resa chiarissima. Sono stati coinvolti quasi tutti i Dipartimenti, sono stati effettuati approfondimenti giuridici, sono state intavolate discussioni con tutte le parti, ma nessun correttivo ipotizzabile – in particolare la sostituzione della procedura d'iscrizione all'albo con un semplice annuncio e la limitazione del campo di applicazione della legge ai soli lavori che comportano un rischio accresciuto per la sicurezza della collettività e che superano una determinata soglia di valore – pur assecondando le richieste di natura procedurale della COMCO, potrebbe raggiungere livelli di efficacia paragonabili a quelli della LIA, pur mantenendo elevato il dispendio di risorse (venendo a mancare la possibilità di incassare emolumenti, l'attività degli organi preposti andrebbe interamente posta a carico dell'ente pubblico) e di burocrazia generata. Il venir meno dell'obbligatorietà del sistema porterebbe infine a mente del Governo all'impossibilità di raggiungere gli effettivi scopi della legge, in particolare l'obiettivo di assicurare un maggiore controllo sulle imprese per prevenire gli abusi nell'esercizio della concorrenza. Il tutto sarebbe dunque ridotto a un semplice (ma costoso e oneroso) esercizio accademico, inefficace dal lato pratico.

Secondo le chiare indicazioni della COMCO, per essere compatibile con la LMI un'eventuale alternativa all'attuale LIA, finalizzata a sorvegliare e controllare le ditte, per le imprese extracantonali dovrebbe infatti soddisfare le seguenti condizioni:

- procedura d'iscrizione limitata al semplice annuncio, senza ulteriori obblighi di soddisfare altre condizioni o formalità burocratiche;
- impossibilità di chiedere qualsiasi informazione e attestazione (nemmeno nella forma dell'autocertificazione), per valutare l'ossequio di determinati requisiti personali;
- procedura di annuncio semplice, rapida e gratuita: nemmeno la riscossione di una tassa a copertura delle spese amministrative è compatibile con la LMI;
- esclusione della possibilità di pretendere il rispetto dei CCL obbligatori nel Cantone Ticino, nella misura in cui gli offerenti esterni hanno il diritto di esercitare le proprie attività in altri Cantoni secondo le prescrizioni vigenti nel Cantone di origine anche per quanto riguarda i CCL.

Risulta lampante ai più che, a queste condizioni, le contromisure veramente efficaci sono davvero poche. Ciò nonostante, il Consiglio di Stato è consapevole della delicatezza della situazione del mondo del lavoro in generale e dell'ambiente dell'edilizia in particolare nel nostro Cantone. L'esistenza di un interesse pubblico meritevole di protezione a sorvegliare e controllare le imprese che esercitano un'attività lucrativa sul territorio cantonale è innegabile, così come lo è la necessità di avere a disposizione adeguati strumenti per il controllo della sicurezza dei lavoratori e la prevenzione degli abusi in materia di concorrenza.

Alle misure sostitutive previste dal Governo contestualmente all'abrogazione della LIA, il Messaggio dedica il capitolo 5; esse possono essere riassunte con il concetto di potenziamento dell'attività di controllo, non a titolo preventivo come previsto dalla LIA ma a posteriori, incrementando le verifiche sui cantieri e cercando di rendere più efficace l'utilizzo di strumenti già previsti dalle leggi, come il rafforzamento della sorveglianza del mercato del lavoro.

A tale scopo, il Messaggio indica alcuni strumenti la cui implementazione è già in previsione:

- il progetto di revisione totale della Legge edilizia (LE) prevede di favorire l'adozione di misure di accertamento e provvisoria quali l'ordine di fermo lavori sui cantieri. Il sistema informativo GIPE – sempre previsto dal progetto di revisione della LE – prevede poi l'istituzione di una banca dati informatica di tutti i cantieri aperti, che permetterà di gestire elettronicamente l'intero iter di una domanda costruzione. Il Governo vuole infine creare uno strumento che permetterà una maggiore efficienza nelle verifiche;
- nell'ambito di applicazione della LCPubb, la pendente revisione legislativa prevede l'introduzione di nuovi e più precisi requisiti di idoneità tecnica e la messa in esercizio della piattaforma elettronica degli offerenti, dalla quale si potranno evincere tutte le imprese interessate da commesse pubbliche, in regola con il pagamento delle imposte e degli oneri sociali;
- per quanto attiene agli strumenti previsti dalla Legge concernente il rafforzamento della sorveglianza del mercato del lavoro, sono previsti i seguenti elementi: un'ulteriore campagna di sensibilizzazione delle commissioni paritetiche, l'introduzione di nuove soluzioni che possano sfruttare le potenzialità degli strumenti digitali, la continuazione dell'attuazione del controprogetto all'iniziativa popolare *Basta con il dumping salariale in Ticino!*, il rafforzamento della sorveglianza attraverso il potenziamento degli ispettori delle autorità di controllo cantonali, in particolare dell'Ufficio dell'Ispettorato del lavoro (UIL) e delle commissioni paritetiche.

Oltre alle sentenze del Tribunale amministrativo, gli ultimi mesi sono stati contrassegnati anche da una fitta comunicazione intercorsa tra il Consiglio di Stato, i rappresentanti della COMCO, l'UAE e la CV-LIA, nel merito delle quali non ci si inoltrerà, ma che evidenziano come a regnare attualmente vi sia una situazione di caos che non porta beneficio alcuno a nessuno e alla quale occorre porre al più presto un punto fermo.

3. LAVORI COMMISSIONALI

Consapevole dell'incertezza giuridica che si è venuta a creare in questo momento, preso atto della volontà del Governo presentata con il Messaggio che qui ci occupa, la Commissione della legislazione si è chinata con sollecitudine sullo stesso, costituendo un'apposita sottocommissione (SC-LIA) composta dai deputati Maurizio Agustoni, Boris Bignasca (in seguito sostituito da Amanda Rueckert), Michela Delcò Petralli, Natalia Ferrara, Lara Filippini e Carlo Lepori. Dopo un breve incontro introduttivo, la SC-LIA si è riunita in due occasioni durante il mese di luglio. Nel corso delle riunioni – che hanno avuto luogo i giorni 11 e 18 del mese – si sono tenute le audizioni dei seguenti soggetti interessati dalla LIA:

- Andrea Genola, promotore della petizione per sospendere e successivamente abrogare la LIA;
- Piergiorgio Rossi e Cristina Resmi, Presidente e Direttrice dell'UAE;

- Renzo Ambrosetti e Cristina Bordoli Poggi, Presidente e Direttrice della CV-LIA;
- Stefan Refner e Ines Boschetti, Responsabile del mercato interno e collaboratrice scientifica della COMCO;
- Claudio Zali, Consigliere di Stato Direttore del Dipartimento del territorio.

Dall'esperienza acquisita in occasione degli interessanti incontri, la SC-LIA ha potuto prendere atto da un lato di cifre tangibili e concrete che dimostrano gli effetti positivi della LIA, dall'altro di discutere degli aspetti problematici della stessa legati in particolare alla burocrazia (per gli artigiani) e alla compatibilità con il diritto superiore. Infine si è cercato – con tutti gli interlocutori – di valutare la possibilità d'introdurre strumenti adeguati, efficaci e compatibili con il diritto superiore, in grado di raggiungere in modo efficiente lo scopo della LIA: favorire la qualità dei lavori delle imprese artigianali, migliorare la sicurezza dei lavoratori, prevenire gli abusi nell'esercizio della concorrenza.

L'esito dei lavori commissionali viene esposto nei paragrafi che seguono.

3.1 Effetti positivi dell'albo LIA

Nonostante la sua breve vita, la necessità di intervenire a più riprese per modificare il regolamento, i nemici e gli ostacoli della legge, alcuni effetti positivi della LIA per raffronto ai suoi scopi possono essere evidenziati.

Innanzitutto, nessuno può negare che l'introduzione dell'albo LIA abbia permesso di **fotografare la situazione degli artigiani attivi sul mercato ticinesi nei vari settori professionali toccati dalla LIA e che in precedenza sfuggivano a qualsiasi rilevamento**¹⁷. Detto in cifre, dall'entrata in vigore della LIA sono state inoltrate 5'730 richieste di iscrizione all'albo da parte di circa 4'732 imprese, di cui circa mille provenienti dall'estero¹⁸. Oltre tremila hanno ottenuto l'iscrizione, oltre cento sono state respinte per mancanza di requisiti. Nello stesso periodo sono state comminate multe per un totale di circa 540 mila franchi. Quelle oggetto di fatturazione ammontano a 380 mila franchi. Delle circa 450 imprese verificate, circa i due terzi avevano sede in Svizzera e le rimanenti all'estero.

In questo punto, grazie anche ai dati che ci sono stati messi a disposizione da parte della CV-LIA, è interessante inserire un breve excursus statistico e informativo sulla composizione dell'humus delle imprese artigianali presenti in Ticino. I dati a disposizione dimostrano infatti che nel nostro Cantone la maggioranza delle imprese artigianali si presenta al pubblico nella forma della ditta individuale (quasi il 40%), mentre le Sagl rappresentano circa il 30% a fronte del 27% circa di ditte costituite nella forma di SA. Inoltre, la media dei collaboratori per imprese con sede in Svizzera è di 7.74, dove però occorre considerare che su un totale di 3'669 imprese censite, 2'026 (pari al 55.22% del totale) impiegano un numero di collaboratori inferiore a tre. Il 68.35% delle imprese è iscritto a un'unica categoria, il 17.50% a due, mentre a un numero superiore di categorie risulta iscritta una percentuale sempre inferiore al 5% del totale.

I dati sono interessanti e dimostrano come l'artigiano con la piccola ditta organizzata nella forma della ditta individuale sia una realtà ancora solida e ben presente nel nostro Paese, senz'altro da valorizzare, anche se ci si può chiedere se, al di là della pressante

¹⁷ Inizialmente si ipotizzava che in totale le imprese toccate dalla LIA e tenute all'iscrizione all'albo sarebbero state circa 2000-2500.

¹⁸ Dati aggiornati all'11 giugno 2018.

concorrenza proveniente da oltre confine, in un territorio così limitato ci sia davvero lavoro sufficiente per tutti oppure se questo panorama non possa in un qualche modo anche definirsi quale corollario collaterale di una politica che negli scorsi decenni ha perorato in maniera molto importante la causa della micro imprenditorialità e dell'indipendenza, magari sottovalutando alcuni aspetti che l'essere imprenditore comporta: essere imprenditore (grande o piccolo che sia) non è solo lavorare quale indipendente, senza capi né padroni, ma significa avere determinate responsabilità personali nei confronti dello Stato e dei propri dipendenti, capacità di tenere la contabilità e di valutare le priorità nelle spese e negli investimenti. L'alto numero di fallimenti che si riscontra in questo settore non è forse solo provocato dall'eccessiva concorrenza sleale, ma anche da altri fattori.

Inoltre, il numero dei padroncini è calato circa del 30% del numero complessivo delle notifiche, con punte del 50% nelle professioni dell'edilizia.

Non sono mancate però in questo senso anche ipotesi che dessero un'interpretazione positiva ma non trionfalistica di questo caso, ad esempio l'Associazione interprofessionale di controllo (AIC) ipotizza un "travaso" tra le forme di lavoro indipendente e distaccato verso l'assunzione di impiego ad esempio tramite delle agenzie interinali. Malgrado la legge abbia evidenziato una serie di problematiche legate al settore, purtroppo a volte accade appunto che "fatta la legge, trovato l'inganno", annullando de facto buona parte dell'effetto benefico della Legge. Il lavoratore figurando così in regola poteva agire – in particolare modo nei settori dell'edilizia – come prima, ma risultando indipendente anche se con contratti prevalentemente a breve termine. L'AIC addirittura lamenta il fatto che con questo escamotage siano paradossalmente aumentate anche le persone pagate in nero. Il problema risiederebbe nel fatto che tali agenzie interinali, non essendo ditte artigianali vere e proprie, non sono soggette all'obbligo di iscrizione all'albo e quindi il "riciclaggio" di impiegati non porrebbe alcun problema, tanto che per padroncini e distaccati i contratti di lavoro andrebbero anche oltre i tre mesi fissati per legge.

A detta dei più, l'applicazione della LIA ha però senz'altro contribuito, in un settore certamente sotto pressione, a individuare realtà operative che prima sfuggivano ai vari accertamenti e altresì di creare un certo ordine nel mercato, evidenziando come alcuni "imprenditori" fossero poco seri nel proprio lavoro. Inoltre, ha permesso sicuramente di meglio contestualizzare e inquadrare questo importante settore nell'economia cantonale, migliorando tutto l'aspetto riguardante monitoraggi e controlli.

Una trasformazione positiva del settore grazie all'applicazione della Legge è stata sicuramente - come evidenziato in precedenza - quella di un perfezionamento nell'attività di rilevamento delle varie ditte presenti ufficialmente sul nostro territorio.

In sintesi, si potrebbe evidenziare come l'approccio dato dalla LIA - più sistematico e forse meno dispersivo - abbia portato a far sì che vi sia:

- a) una verifica automatica dell'adempimento di determinati requisiti professionali e personali al momento dell'iscrizione all'Albo. La ripercussione positiva è stata sicuramente vedere le ditte che necessitavano di iscriversi all'Albo professionalizzarsi attraverso:
 - l'assunzione di personale qualificato
 - nuovi attestati per l'esecuzione di determinate opere nel proprio settore
 - rientro di eventuali scoperti nei confronti dell'assicurazione e degli enti pubblici

- b) un migliore controllo delle imprese aggiudicatrici nel campo riguardante le commesse pubbliche, in particolare, l'eliminazione di diverse attestazioni divenute superflue con verifica puntuale dei requisiti professionali al momento dell'iscrizione.

3.2 Effetti negativi e problematici dell'albo LIA

Oltre ai limiti di natura giuridica di cui si è largamente detto, durante la sua breve vita la LIA non ha fatto l'unanimità nemmeno tra i diretti interessati alla stessa. Eccesso di burocrazia, lentezza nelle decisioni, eccessiva pedanteria, costi elevati, problemi interpretativi legati alle categorie professionali assoggettate, restrizioni della libertà economica e dell'accesso al mercato del lavoro, criticità nei confronti dell'attività della CV-LIA sono i punti che si ritrovano più spesso tra gli oppositori della legge.

I malumori sono sfociati nella petizione lanciata da Andrea Genola e sottoscritta da 4'602 persone e nella nascita del comitato per l'abrogazione della legge denominato "No LIA – Basta Burocrazia" (composto dai signori Andrea Genola e Paolo Tamagni, dall'architetto Attilio Panzeri e dall'avv. Gianluca Padlina), che ritengono la norma chiaramente anticostituzionale e gravemente vessatoria nei confronti dei piccoli artigiani.

La scrivente Commissione ha incontrato il primo firmatario della petizione e ha avuto un interessante scambio di vedute con lui. Genola in questo senso è stato molto chiaro durante la propria audizione, sottolineando a più riprese come a suo avviso la legge e la sua applicazione siano state una vera e propria spada di Damocle per molte ditte – soprattutto per le piccole e medie imprese artigianali – tanto che diverse ditte ticinesi si sarebbero vista bloccata l'attività e altre si troverebbero in un "limbo". Con quest'ultimo dato si fa riferimento a quelle ditte affiliate alla LIA che, in riferimento all'anno 2016, hanno continuato a lavorare pur non avendo versato alcuna tassa d'affiliazione alla CV-LIA – vista anche la proroga d'iscrizione dal 31 marzo al 31 dicembre. Ciò è dovuto in gran parte alle incertezze giuridiche sorte dopo le sentenze del TRAM, senza contare che coloro che avevano già versato tale tassa non avrebbero avuto diritto ad alcun tipo di rimborso per le decisioni cresciute in giudicato.

Alla luce di tutto ciò, egli ritiene che, a prescindere dalla sopravvivenza della LIA, tutte le questioni legate alla disparità di trattamento fra piccole e grosse imprese sono questioni che dovrebbero essere risolte direttamente dalle imprese stesse. Secondo Genola si dovrebbe dunque puntare maggiormente sulla responsabilità personale sia dell'artigiano – nell'essere trasparente nella gestione della propria ditta quando si propone per un lavoro – sia del committente che gli commissiona determinati lavori, appurando che abbia tutte le carte in regola. In sostanza, a suo avviso, se il titolare di una ditta si rifiutasse di mostrare la documentazione al committente privato, quest'ultimo è libero di negargli la commessa e se il committente non li richiede o non approfondisce, fondamentalmente se ne assumerebbe il rischio. Esistendo già il Codice delle obbligazioni, il Codice penale e un CCL di categoria, la LIA è a suo avviso solo un doppione inutile e dispendioso, per gli artigiani e per la comunità intera quindi. Piuttosto a suo avviso bisognerebbe aumentare e migliorare l'organizzazione dei controlli, considerato che le ditte estere sono quelle che ne subiscono di meno, perché gli attuali controlli non vanno a colpire chi lo meriterebbe.

In sintesi, secondo il signor Genola se lo Stato vuole procedere a un censimento delle imprese che operano sul territorio ticinese, avrebbe già tutti gli strumenti a disposizione per farlo. Per esempio, per quanto concerne il settore pubblico, già prima della LIA e per esigenze poste dalla legislazione in materia di commesse pubbliche, occorre allegare il certificato dell'avvenuto pagamento degli oneri sociali. La ricetta di Genola è dunque

responsabilità sociale da entrambe le parti (titolare della ditta e committente), campagne di sensibilizzazione mirate come ad esempio “Sostieni l’economia” e utilizzo efficiente delle norme di legge che già esistono.

Degli effetti negativi legati alle presunte pratiche di aggiramento della LIA da parte di operatori d’oltre confine che hanno trovato il modo di essere attivi in Ticino senza iscriversi all’albo, facendo assumere il proprio personale da imprese locali, si è già detto sopra.

3.3 L’attività della CV-LIA

Sul lato finanziario, nei suoi due anni di attività la Commissione di vigilanza LIA – come da Messaggio governativo – oltre alla valutazione delle candidature e all’attività di controllo ha esercitato la riscossione delle tasse legate all’iscrizione all’Albo. Grazie a queste ultime ha potuto coprire i propri costi e generare riserve per oltre 625 mila franchi. Nel 2016 sono state registrate entrate per quasi 700 mila franchi e utili per circa 50 mila e nel 2017 – grazie a un numero di affiliati superiore alle previsioni – i ricavi sono saliti a circa 1.9 milioni di franchi. Nel primo semestre del 2018 invece le fatture emesse sono quantificate attorno ai 773 mila franchi, mentre la liquidità della struttura si è attestata a 472 mila franchi.

La CV-LIA contava nove dipendenti: una direttrice, una segreteria composta da cinque persone e tre ispettori convocati solo in caso di necessità di operatività da parte loro. Dal mese di maggio 2018 la CV-LIA si è autosospesa, non potendo di fatto più essere operativa.

Per quanto concerne le assicurazioni, durante l’audizione i rappresentanti della Commissione hanno annunciato l’invio delle disdette cautelative per la fine del mese di luglio, mentre per quanto attiene alla struttura occupata di 200mq e ubicata in via Zorzi a Bellinzona, il contratto di locazione scadrà nel 2021.

In seguito a una richiesta di chiarimento di carattere organizzativo e operativo formulata dalla CV-LIA all’indirizzo del Governo contestualmente alla presa di conoscenza del Messaggio che qui ci occupa, quest’ultimo ha posto in uno scritto datato 4 luglio 2018 i seguenti punti fermi:

- limitazione dell’attività della direzione dell’albo alla registrazione delle domande in entrata;
- sospensione dell’evasione delle domande, compresa la richiesta di documenti mancanti e l’audizione dei candidati;
- invito ad astenersi dal formulare qualsiasi richiesta alle imprese provenienti da altri Cantoni;
- invito a non intraprendere alcuna azione di incasso forzato per tasse fatturate ma non ancora pagate;
- sospensione dell’evasione delle domande di accertamento;
- limitazione dell’attività ispettiva al solo supporto a favore di altri enti di vigilanza, senza avviare procedure sanzionatorie in applicazione della LIA.

Va evidenziato in questo punto che nonostante l’invito del Governo, non ha mancato di suscitare reazioni l’invio da parte della CV-LIA di fatture per le tasse d’iscrizione all’indirizzo di vari artigiani avvenuto nel corso del mese di luglio. La spiegazione per questo modo di agire è stata fornita sia pubblicamente sia in occasione dell’audizione

commissionale, durante la quale è stato confermato che in ogni caso non sarebbe stata intrapresa alcuna procedura d'incasso forzato, ma la necessità di emettere fatture per decisioni cresciute in giudicato è data per ragioni contabili, per non rendersi punibili di cattiva gestione.

In risposta alla lettera di cui sopra, la CV-LIA ha annunciato l'intenzione di ridimensionare la struttura nell'attesa delle decisioni del Gran Consiglio e di avere già intrapreso i necessari primi passi in previsione di eventuale chiusura della struttura. Il Consiglio di Stato ha ribadito con lettera datata 3 agosto 2018 di ritenere necessario che la CV-LIA attivasse da subito tutte le operazioni tendenti alla completa chiusura della struttura amministrativa entro il 30 settembre, unica soluzione ritenuta praticabile reputando ingiustificabile dal profilo della gestione finanziaria e amministrativa, oltre che un'indebita pressione nei confronti del Gran Consiglio, il mantenimento in funzione di tale organismo in attesa di una decisione parlamentare. Tale comunicazione è stata inviata per conoscenza anche alla SC-LIA e all'UAE.

Dalle informazioni in nostro possesso, verificate presso la stessa CV-LIA, essa si è nel frattempo ridimensionata e dal 31 ottobre 2018 rimangono in essere solo i contratti di lavoro della direttrice e di un'unità amministrativa, entrambi con preavviso di disdetta di due mesi. Lo smantellamento e chiusura della struttura, come a più riprese richiesto dal Governo non è però ancora stata attuata, poiché – come a più riprese ribadito dall'UAE – essi attendono la decisione del Parlamento in merito al futuro della LIA. Anche per questa ragione, una decisione in tempi brevi da parte del Parlamento cantonale, s'impone. E questo è ben evidenziato anche da un recente scambio epistolare tra UAE e Consiglio di Stato: il 20 settembre us l'UAE ha infatti inviato una lettera all'attenzione del Governo, evidenziando come la segreteria LIA fosse confrontata con gravi problemi di liquidità, cagionata dall'interruzione del regolare flusso finanziario generato dalle tasse degli artigiani. Ciò avrebbe portato all'esaurimento delle disponibilità finanziarie, all'intaccamento degli accantonamenti relativi agli incassi 2018 e al rischio di dover intaccare il prestito di CHF 150'000.--¹⁹concesso dal Consiglio di Stato all'UAE a suo tempo per l'avviamento della CV-LIA. Nella medesima missiva l'UAE chiedeva formalmente di tramutare il prestito residuo in un prestito a fondo perso ed affermava di non assumersi alcun costo derivante da processi non concertati e imposti prematuramente senza alternative. Il Governo rispondeva il 26 settembre, negando un avallo formale alla strategia finanziaria dell'UAE e negando quindi l'idea di convertire il prestito in contributo a fondo perso ed evidenziando nel contempo che l'accantonamento relativo alle entrate del 2010 sia da mantenere in vista di eventuali rimborsi, atteso che dopo la sentenza del TRAM del 20 novembre 2017 vi sia consapevolezza della fragilità della base legale che consentiva di prelevare tasse dagli affiliati. Nel contempo il Governo ha richiamato l'art. 12 RLIA, il cui cpv. 4 in particolare recita quanto segue: *“Gli avanzi di esercizio sono accantonati dalla commissione e destinati alla copertura di eventuali futuri risultati di esercizio negativi. Gli eventuali disavanzi devono essere preventivamente discussi con il Dipartimento del territorio e l'UAE e, dopo liberazione degli accantonamenti, sono a carico dell'UAE sino a concorrenza di fr. 50'000.-- e del Cantone per la parte rimanente”*. Anche per questa ragione, una decisione celere da parte di questo Parlamento è necessaria: la situazione di stallo e di incertezza è chiara e una permanenza ulteriore in questo stato rischia di comportare un inutile aggravio finanziario alle casse pubbliche che deve assolutamente essere evitato.

¹⁹ Il prestito concesso dal CDS all'UAE era di CHF 300'000.--, ma CHF 150'000.-- sono già stato restituiti.

Un'ultima lettera dell'UAE datata 16 ottobre 2018 e indirizzata alla SC-LIA dimostra ancora una volta la necessità di dare risposte concrete al problema e all'incertezza giuridica che si è venuta a creare attorno al tema LIA. Questa missiva in particolare tende ad informare in merito alla situazione attuale della struttura LIA, che è la seguente:

- mancato rinnovo di tutti i contratti di servizio per l'anno 2019;
- messa in vendita dei due veicoli utilizzati dagli ispettori LIA;
- vendita, già effettuata, di due PC portatili utilizzati dagli ispettori LIA;
- concreta richiesta d'acquisto di parte del mobilio da parte di un interessato;
- preannunciata disdetta per fine anno al locatore del contratto di locazione, ma senza garanzia di ottenere la rescissione anticipata;
- disdetta di tutti i contratti di lavoro ad eccezione di quello della direttrice e di una segretaria

Nel contempo l'UAE formula una serie di domande all'indirizzo della SC-LIA, che vengono di seguito integralmente riprodotte:

- 1) Cosa succederà con l'enorme importo scoperto relativo alle tasse 2018, non contestate e non ancora pagate ad oggi? Come dobbiamo comportarci rispettivamente come dobbiamo procedere in questo contesto sia come UAE che come Commissione di vigilanza LIA?
- 2) Dobbiamo procedere o meno con l'inoltro della disdetta anticipata dal contratto di locazione per il 31 dicembre 2018 (scadenza contrattuale 31.12.2021)? In caso di mancata accettazione della disdetta anticipata da parte del locatore, come dobbiamo procedere?
- 3) Dobbiamo rescindere anche gli ultimi contratti di lavoro in essere, con le 2 collaboratrici ancora rimaste, con effetto al 31 dicembre 2018 (termine di disdetta 2 mesi)?
- 4) In quale modo dobbiamo far fronte ai costi fissi e ai costi salariali della struttura amministrativa LIA – senza utilizzare gli incassi 2018 e il prestito residuo di Fr. 150'000.—stanziato a suo tempo dal Consiglio di Stato per l'avviamento della LIA – fino ad una decisione definitiva relativa alla LIA?
- 5) Come dobbiamo procedere con il sistema informatico e i dati sensibili ivi contenuti?
- 6) Come dobbiamo procedere con i documenti / dossier archiviati a Bellinzona?
- 7) Possiamo o meno procedere con la vendita, parziale o totale, del mobilio e dell'arredamento?
- 8) Chi seguirà i contenziosi ancora pendenti in ambito LIA (incarti pendenti al Tribunale cantonale amministrativo)?

Delle considerazioni della maggioranza commissionale a proposito dei contenuti di questa missiva si dirà nelle conclusioni del presente rapporto. Prima occorre portare all'attenzione del Parlamento alcuni ulteriori elementi scaturiti dai lavori commissionali, la cui conoscenza è necessaria per poter prontamente recepire l'opinione della maggioranza commissionale a proposito della situazione.

3.4 Possibili soluzioni alternative alla LIA

Si è già detto sopra degli sforzi svolti dal Consiglio di Stato per cercare lo strumento alternativo in grado di raggiungere gli scopi che si prefigge la LIA ma compatibile con il diritto federale superiore.

Negli ultimi mesi però si è anche costituito il cosiddetto Gruppo di lavoro LIA, composto da alcuni membri del Gran Consiglio²⁰, da rappresentanti sindacali²¹ e da rappresentanti dell'UAE²², che si è impegnato per cercare di trovare soluzioni in grado di salvaguardare lo spirito della LIA. L'impegno del Gruppo di lavoro ha avuto un duplice obiettivo: quello di analizzare ed elaborare proposte volte a modificare la LIA per renderla compatibile con la legge federale e quello di cercare possibili soluzioni per adeguare la legge alle diverse esigenze delle parti coinvolte, con particolare riferimento ai piccoli artigiani, che come si è visto costituiscono la maggioranza delle imprese artigianali presenti sul nostro territorio.

Le proposte del Gruppo di lavoro, presentate al pubblico il 18 aprile 2018, sono illustrate alle pagg. 9-11 del Messaggio e non hanno trovato l'adesione del Governo, che ha sollevato in primo luogo aspetti giuridici per contrastarle, ma non ha mancato di evidenziare anche l'importante problema relativo al finanziamento: il fatto di poter incassare una tassa solo a titolo volontario e solo per alcune categorie significherebbe ribaltare sull'ente pubblico la maggior parte dei costi della struttura di controllo. Il rapporto costi/benefici dell'operazione non è sostenibile.

Nell'ambito dell'audizione commissionale sia i rappresentanti della CV-LIA sia quelli dell'UAE, in merito alla presa di posizione del Consiglio di Stato riguardante il documento con le loro proposte per salvare la LIA nel rispetto del diritto superiore, hanno ribadito fermamente quanto già dichiarato anche pubblicamente, ovvero come restino convinti della bontà di questa legge, ritenendo che è proprio e solo grazie ad essa che si è potuto mettere in luce una parte del mercato del lavoro sconosciuta anche a molti servizi cantonali. La paventata abrogazione, oltre a non avere ai loro occhi senso proprio per gli effetti positivi sopra esposti, metterebbe secondo loro la struttura ancora in vita in ulteriore difficoltà, sia sotto l'aspetto prettamente finanziario sia di tipo organizzativo/logistico per lo svolgimento delle sue mansioni.

In questo senso essi hanno sottolineato come il lavoro fino a quel momento svolto sia stato sin dall'inizio – oltre che in linea con il mandato cantonale – equamente ripartito tra CV-LIA, che si è occupata della valutazione delle candidature presentate dalle ditte, e UAE, cui era affidata la parte amministrativa e strutturale nonché la gestione del personale e dei contratti. La CV-LIA ha potuto essere autofinanziata grazie all'incasso delle quote d'iscrizione e fino a quest'anno non vi era alcuna preoccupazione di carattere finanziario. Il fatto di trovarsi confrontati alla decisione del Governo di abrogare la Legge e l'imposizione di smettere con l'emanazione di decisioni formali hanno reso impossibile continuare a essere operativi.

Proprio perché convinti dell'affidabilità di tale legge, tenuto conto anche delle sentenze del TRAM, i nostri interlocutori hanno ritenuto che le proposte concretizzate nel mese di aprile avrebbero potuto dare un valore aggiunto e allo stesso tempo tenere in piedi la struttura. Essi hanno in ogni caso segnalato come all'interno della CV-LIA e dell'UAE fossero coscienti che il controprogetto rischiava di arrivare solo dopo la chiusura dell'attuale Commissione. Per questo motivo hanno inviato le disdette dei contratti di lavoro per la fine del mese di luglio, considerando ciò che restava in cassa e i due ulteriori mesi di salario che avrebbero dovuto versare.

²⁰ Henrik Bang (PS), Daniele Casalini (LEGA), Raffaele De Rosa (PPD), Paolo Pagnamenta (PLRT).

²¹ Renzo Ambrosetti (UNIA), Paolo Locatelli (OCST).

²² Cristina Resmi (Direttrice UAE), Piergiorgio Rossi (Presidente UAE).

I giuristi della COMCO hanno ribadito in occasione della loro audizione i motivi per cui la LIA sarebbe in contrasto con la LMI: il diritto federale prevale su quello cantonale e qualsiasi artigiano deve poter lavorare sul territorio dell'intero Paese. Limitazioni sono possibili in caso di giustificati interessi pubblici preponderanti, tra i quali non possono però essere annoverati criteri come la qualità del lavoro e la protezione del mercato del lavoro. L'esistenza di un albo non è difforme ai disposti della LMI, ma per le ditte provenienti da altri Cantoni esso dovrebbe essere gratuito e l'iscrizione non potrebbe comportare un tempo di attesa per la ricezione del permesso per poter lavorare. Dovrebbe quindi essere limitato all'annuncio gratuito, semplice e non subordinato a conferma, che potrebbe servire all'ente pubblico per poter effettuare i controlli necessari per verificare il rispetto delle leggi. Un Albo obbligatorio come quello previsto dall'attuale LIA, valido unicamente per le ditte con sede o domicilio in Ticino, non è invece in contrasto con la LMI e non interessa la COMCO, che non si occupa di ciò che resta entro i confini di un singolo Cantone. Per la COMCO il Ticino sarebbe dunque libero di darsi una regolamentazione più stretta, che però dovrebbe valere solo per le ditte locali ed estere, ma non per quelle provenienti dagli altri Cantoni.

3.5 Necessità di abrogare la LIA

Negli ultimi mesi si è creata una situazione di forte incertezza giuridica che coinvolge tutte le parti e che non porta alcun beneficio a nessuno: la LIA è in vigore ma di fatto ha cessato di avere senso, la CV-LIA è un costo che non può operare, gli artigiani e i committenti si trovano in un limbo.

La situazione per il 2018 per le imprese artigianali – secondo le indicazioni del Governo – può essere così riassunta:

- le imprese che sono al beneficio di decisioni di iscrizione all'albo valide per il 2018 rilasciate dalla CV-LIA quando era ancora in attività e cresciute in giudicato, devono essere iscritte all'Albo, anche qualora la tassa non sia stata pagata;
- dal momento in cui l'attività della CV-LIA è sospesa, alle imprese che hanno inoltrato la domanda d'iscrizione o la richiesta di rinnovo entro il termine del 31 dicembre 2018, nulla può essere rimproverato dal profilo della legalità.

Nemmeno la situazione della struttura e del personale della CV-LIA, che fino a qui ha operato in virtù di un mandato cantonale, può essere mantenuta in sospenso. Le persone che hanno operato in seno alla Commissione in questi anni hanno acquisito un indiscusso bagaglio di conoscenze del settore. Si tratta di persone che in parte potrebbero essere riassorbite nel processo di consolidamento e attuazione della Legge concernente il rafforzamento della sorveglianza del mercato del lavoro, oppure seguendo il modello di Ginevra volto a dare priorità nelle assunzioni in seno all'Amministrazione cantonale a chi si trova in disoccupazione. Il Consigliere di Stato Claudio Zali ha ribadito di fronte alla SC-LIA che il DFE prevede di recuperare al proprio interno le preziose competenze professionali degli ispettori e che esiste un piano di potenziamento in alcuni Dipartimenti che forse permetterà di integrare alcuni di loro. Ciò è stato confermato con missiva inviata dal Consiglio di Stato all'indirizzo della SC-LIA e datata 3 agosto 2018 e ciò è stato anche attuato.

Per quanto concerne l'oneroso contratto di locazione sottoscritto dall'UAE per mensili CHF 5'600.-- per gli uffici della CV-LIA, esso è valido fino al 2021 ed è inevitabile che il Cantone dovrà farsene carico, come stabilito dall'art. 12 cpv. 4 RLIA: i disavanzi d'esercizio sono a carico dell'UAE sino a concorrenza di CHF 50'000.-- e del Cantone per la parte rimanente.

Resta la possibilità di trovare un subentrante o di discutere con il locatore un'eventuale rescissione anticipata del contratto. La scrivente Commissione della legislazione tiene sin d'ora a precisare che ritiene eccessivo il costo della struttura scelta e che qualsiasi eventuale futura struttura simile che si dovesse creare nell'ottica di una "LIA-bis" debba trovare sede in spazi meno costosi, se dovesse essere disposto che l'ente pubblico sarà chiamato a coprire delle spese. In aggiunta si segnala che in generale la gestione non è stata improntata ai principi di trasparenza che dovranno invece essere presenti in qualsiasi ipotesi di sviluppo futuro.

A mente della scrivente Commissione, è necessario che l'attuale struttura della CV-LIA venga chiusa poiché i tempi tecnici non ne permettono comunque un mantenimento fino all'entrata in vigore di una soluzione alternativa: lo Stato non può permettersi ulteriori costi per una struttura che non può essere operativa. Il paventato rischio di disperdere preziose conoscenze e competenze non è a nostro avviso ravvisabile: la documentazione raccolta può senz'altro essere conservata, mentre le competenze potranno essere recuperate allo stesso modo in cui in due anni dal nulla si è costruito un progetto funzionante e performante.

Dalla corrispondenza intercorsa tra l'UAE e il Consiglio di Stato il 20 e 26 settembre e dalla lettera indirizzata alla SC-LIA del 16 ottobre e di cui si è detto prima, si è inoltre appreso che il rischio di cagionare un grave pregiudizio economico allo Stato è concreto. La scrivente Commissione non può in ogni caso non rimarcare i contenuti dell'art. 12 cpv. 4 RLIA, che sancisce i contributi finanziari a carico dell'UAE in caso di disavanzo, alla luce anche dei compiti conferiti all'associazione dalla legge stessa: essa ha il compito di assicurare il segretariato della CV-LIA e di assumersene i costi (art. 13 cpv. 2 LIA), grazie anche all'apporto conferito dagli incassi, attribuiti all'UAE quale partecipazione alle spese di segretariato (art. 19 cpv. 2 RLIA). La scrivente Commissione non ha avuto modo di esaminare nel dettaglio la situazione finanziaria della CV-LIA e si limita a prendere atto che la situazione è quella descritta e conferma nuovamente che ciò costituisce un ulteriore aggravio della situazione, che necessita di essere risolta con tempestività e risolutezza, mettendo dei chiari punti fermi.

Pur costituendo un'ipotesi interessante, il congelamento della LIA mediante un decreto legislativo urgente di validità massima di 12 mesi (cfr. art. 43 Cost. TI e artt. 63 cpv. 3 e 65 LGC) suggerita da alcuni, non è la via preferibile per la maggioranza della scrivente Commissione ai fini della chiarezza nelle decisioni del Parlamento. Di fatto obbligherebbe il Gran Consiglio a formulare e ad evadere un'alternativa da contrapporre all'abrogazione proposta dall'esecutivo. Qualora allo scadere dei 12 mesi il Parlamento non avesse ancora adottato la soluzione alternativa (nuovo testo legislativo in vigore) o non avesse evaso il Messaggio 7535, l'attuale normativa riprenderebbe automaticamente ad espletare i propri effetti, con tutte le conseguenze del caso, comprese tutte le questioni in contrasto con la LMI. A mente della maggioranza della Commissione si tratterebbe di una via che genererebbe una situazione troppo caotica ed incerta. Vi sarebbe inoltre la necessità di regolamentare un regime transitorio che risolva i problemi principali legati con il congelamento della legge: conseguenze finanziarie, contratto di locazione, contratti di lavoro delle persone ancora attive presso la CV-LIA. È quindi preferibile, per la maggioranza commissionale, procedere all'abrogazione immediata della legge, proponendo nel contempo un'iniziativa con delle soluzioni alternative, compatibili con il diritto superiori e condivise, ma che ancora necessitano di essere approfondite dalle competenti autorità coinvolte. Per questa ragione con il presente rapporto si proporrà anche al Gran Consiglio di dare un mandato politico alla Commissione della legislazione affinché possa nei prossimi mesi approfondire le proposte e i progetti concreti sul tema LIA

3.6 Mozione presentata il 9 aprile 2018 da Simone Ghisla e da Fabio Schnellmann Abrogazione della Legge sulle imprese artigianali (LIA): il Parlamento riconosca i propri errori e il Governo restituisca il dovuto agli artigiani residenti

Il 9 aprile 2018 i deputati Ghisla (PPD) e Schnellmann (PLR), presupponendo che la conseguenza della sentenza del TRAM del 27 febbraio precedente sarebbe stata il tramonto della LIA, chiedeva al Consiglio di Stato di adottare le seguenti misure:

- a) misure sostitutive concrete e conformi al diritto federale per la salvaguardia dell'artigianato locale elaborate sulla base delle esperienze positive generate in questi anni dall'entrata in vigore della LIA;
- b) la restituzione agli artigiani residenti delle tasse incassate per l'iscrizione all'albo;
- c) la restituzione agli artigiani residenti delle multe legate alle procedure d'iscrizione.

Il Consiglio di Stato prende posizione a riguardo nelle conclusioni del proprio Messaggio, rinviando alle misure sostitutive proposte al capitolo 5 e chiedendo di respingere le richieste di restituzione di tasse e multe agli artigiani residenti.

La scrivente Commissione ha chiesto innanzitutto al Consiglio di Stato i dati relativi alle cifre incassate per tasse e multe nel periodo di vita della LIA. Questi ha risposto fornendo i dati che si possono evincere dalla tabelle qui sotto esposte, con l'indicazione che non è stato possibile stabilire cifre valide per le sole aziende in Ticino, le quali possono però essere grossomodo ponderate se si valuta il seguente aspetto: sul totale delle domande di iscrizione ricevute dalla CV-LIA (6'730 riferite a 4'732 imprese tra il 1 febbraio 2016 e l'11 giugno 2018), 250 provenivano da fuori Cantone e 1'063 da Oltreconfine. Pertanto 3'419 (ovvero il 72%) domande sono riferite a ditte con sede in Ticino. L'esatto dettaglio può però essere conosciuto unicamente analizzando nel dettaglio ogni singola fattura emessa.

Tabella 1: ricavi secondo tipologia di entrata

Anno	2017	2018(stato 29/08)
Quote	1'402'500	582'500
Audit	168'600	96'900
Multe	259'500	135'600
Spese amm. Multe	22'897	5'460
Domande respinte	68'400	21'600
Diff. Cambio		407
Totale	1'921'897	842'467

TOTALE 2017/2018: CHF 2'764'364

Tabelle 2-4: dettagli fatture scoperte al 29/08/2018

Tabella 2: Debitori aperti

Anno rif.	Tasse	Multe	NC aperte	Pag. doppi	Totale
2016-2017	54'740	153'440	-23'347		184'833
2018	380'900	132'270	-2'717		510'453
Totale	435'640	285'710	-26'065	1'017	696'303

Tabella 3: Cresciuto in giudicato (CG)

Anno rif.	Tasse	Multe	Tot. Parz.	NC aperte	Totale CG
2016-2017	49'740	70'620	120'360	-23'347	97'013
2018	380'000	34'450	414'450	-2'717	411'733
Totale	429'740	105'070	534'810	-26'065	508'745

Tabella 4: Non cresciuto in giudicato (NCG)

Anno rif.	Tasse	Multe	Pag. doppi	Totale NCG
2016-2017	5'000	82'820	0	87'820
2018	900	97'820	0	98'720
Totale	5'900	180'640	1'017	187'557

Ciò porta a concludere che:

- complessivamente sono stati fatturati per tasse (quote e audit e domande respinte) e multe e relative spese amministrative CHF 2'764'364.--;
- a fine agosto 2018 risultavano ancora da incassare CHF 696'303.--, di cui CHF 508'745.-- già cresciuti in giudicato e 187'557.-- non ancora.

Ritenuto che dal profilo giuridico la situazione è assai chiara: la LIA è ancora in vigore e pertanto tutte le decisioni riguardanti le tasse LIA e le eventuali multe adottate e cresciute in giudicato (sulla base di una legge in vigore a tutti gli effetti e che ha sortito i propri effetti), non possono essere annullate e di conseguenza non risulta possibile procedere ad un'eventuale restituzione. Infatti, anche se la LIA risulta contraria al diritto superiore, ciò non rende nulle le decisioni che avrebbero dovuto - se del caso - essere impugnate entro i termini di legge. La decisione di eventuali condoni o restituzioni può essere però presa ed è di mera natura politica: alla luce delle cifre sopraesposte risulta chiaro che si tratta di importi considerevoli. La maggioranza commissionale preavvisa negativamente un'eventuale restituzione degli scoperti perché sarebbe una decisione giuridicamente scorretta, che rischierrebbe di tradursi in un grave precedente anche a fronte di futuri casi analoghi. Per quanto concerne singole decisioni sottoposte all'autorità giudiziaria non compete invece al legislativo esprimersi in merito. In questo senso, può essere fornita una risposta alla domanda 1)²³ della lettera del 16 ottobre 2018 dell'UAE alla SC-LIA.

3.7 Petizione del 21 giugno 2017 presentata dal signor Andrea Genola e firmata da 4'602 persone *Per la libertà degli artigiani ticinesi*

Come da prassi, la petizione in oggetto è stata inizialmente attribuita alla Commissione delle petizioni e dei ricorsi, che ha svolto un importante lavoro di sintesi delle premesse politiche e legislative, genesi ed evoluzione della LIA e del relativo Albo, utile anche per la scrivente Commissione, alla quale è stato demandato il dossier in seguito al licenziamento del Messaggio che qui ci occupa. Durante i mesi in cui si è occupata del tema, la Commissione delle petizioni e dei ricorsi ha altresì svolto le audizioni del signor Genola e dei rappresentanti della CV-LIA Cristina Bordoli Poggi e Renzo Ambrosetti. Il lavoro è stato utile e prezioso per la Commissione della legislazione, che non può non ringraziare i Colleghi e il segretario Christian Luchessa per quanto fatto.

²³ 1) Cosa succederà con l'enorme importo scoperto relativo alle tasse 2018, non conte-state e non ancora pagate ad oggi? Come dobbiamo comportarci rispettivamente come dobbiamo procedere in questo contesto sia come UAE che come Commissione di vigilanza LIA?

Concretamente, la petizione chiede in via principale la sospensione e successiva abrogazione della LIA, in via subordinata la trasformazione dell'albo in un semplice elenco sul quale occorre essere presenti per poter lavorare in Ticino. La scrivente Commissione ritiene che dando seguito alla richiesta di abrogazione della LIA contenuta nel Messaggio governativo, sia rispettata anche la volontà dei 4'602 firmatari della petizione, che può pertanto essere archiviata conformemente ai disposti stabiliti dall'art. 84 cpv. 2 LGC.

4. CONCLUSIONI

La LIA è nata per contrastare la concorrenza sleale transfrontaliera e per tutelare gli interessi pubblici preponderanti e il controllo dello Stato nella lotta contro gli abusi e la concorrenza sleale, ma si è schiantata contro il muro costituito dal diritto interno. Dai materiali legislativi risulta chiaro che quando la politica e le parti interessate hanno voluto istituire la LIA, l'intenzione non è mai stata quella di costituire un ostacolo alla presenza sul mercato cantonale di ditte confederate. Queste, al contrario, possono anche essere considerate espressione di una sana e libera concorrenza, stimolo per le aziende locali ad accrescere la propria competitività. Difficilmente infatti un'azienda di un altro Cantone (dove notoriamente il costo della vita è più elevato e in più ha i costi legati alla trasferta) lavorerà in Ticino sottocosto proponendo prezzi che non reggono il confronto con quanto può fatturare un artigiano locale ticinese. Artigiani d'oltre San Gottardo sono certamente operativi in Ticino – e il numero di iscritti all'Albo LIA lo dimostra – ma la loro presenza non è certo prioritariamente legata alla competitività del prezzo, bensì piuttosto alla qualità delle prestazioni e/o alla necessità di dover far capo a lavori specialistici.

È altrettanto chiaro che valutando la situazione attuale, le mancanze dal profilo giuridico frutto della fase di analisi iniziale rispettivamente un'implementazione a tratti eccessivamente votata al formalismo, hanno creato una serie di circostanze che di fatto obbligano il Parlamento ad abrogarla.

Fatte queste doverose premesse, è evidente che la volontà politica di cercare delle soluzioni alle problematiche presenti sul nostro territorio è sostenuta dai firmatari di questo rapporto, che riconoscono come la situazione del mondo del lavoro ticinese sia differente dal resto della Svizzera. Ma fintanto che vi sarà una LMI che vale allo stesso modo per l'intero territorio della Confederazione e che non prevede differenziazioni né possibilità di costituire deroghe, non si può che prendere atto di quanto indicato dalla COMCO e dal TRAM e di cui si è diffusamente detto sopra. La modifica di una legge federale non è di nostra competenza, né è a nostro avviso utile procedere con l'ennesima iniziativa cantonale per chiedere una modifica della LMI che possa tenere maggiormente in considerazione le peculiarità locali: esercizio che genererebbe certamente un notevole can-can mediatico (in Ticino), ma che rischierebbe di finire assieme a tutte le altre nel solito fondo del cassetto bernese. È la deputazione ticinese alle Camere federali l'autorità semmai deputata a sensibilizzare i Colleghi d'oltralpe su questo delicato tema, proponendo puntuali revisioni legislative.

È un sistema che necessita di correttivi: lo Stato investe soldi dei contribuenti per avere scuole di qualità, in grado di formare persone in grado di svolgere una professione artigianale a regola d'arte, ma queste stesse persone si trovano poi scavalcate da "colleghi" che offrono le stesse prestazioni a prezzi molto più vantaggiosi (ma il cui percorso formativo resta una nebulosa), per il semplice fatto che hanno un costo della vita molto più basso rispetto a chi risiede nel nostro Cantone. Lo Stato si ritrova quindi a dover pagare una seconda volta per il mantenimento delle persone precedentemente formate,

costrette a ricorrere agli aiuti sociali a causa della mancanza di sufficienti entrate derivanti dalla propria attività professionale.

Nel **breve termine** l'aumento del numero di ispettori e il miglioramento dell'efficienza nei controlli, grazie anche a una maggiore collaborazione interdipartimentale, è sicuramente un aspetto visto positivamente da parte della scrivente Commissione, che però non può non considerare che, dal profilo dell'efficienza, un approccio preventivo come quello dell'iscrizione a un albo per poter lavorare, che permette tutta una serie di verifiche a priori, sarebbe senz'altro uno strumento utile ed efficiente per perseverare nel raggiungimento degli scopi della LIA, per questo si ritiene di voler proseguire seriamente nei necessari approfondimenti, con la definizione in tempi brevi di una chiara tempistica nell'evadere l'iniziativa presentata contestualmente al presente rapporto.

Nel **medio termine** è necessaria un'intensificazione dei rapporti e delle sinergie a livello interdipartimentale, la scrivente Commissione reputa questo un aspetto senz'altro opportuno, necessario e da tempo auspicato. In particolare se si pensa che determinate informazioni di carattere ufficiale, come ad esempio quelle fiscali, esecutive, fallimentari o relative agli oneri sociali, sono già in possesso di determinati uffici statali, si ritiene che una maggior condivisione delle stesse da parte dei vari servizi coinvolti non potrebbe che contribuire ad arricchire qualsiasi attività di controllo preventiva, senza generare ulteriore burocrazia. La scrivente Commissione ritiene che, dopo anni di discussione al proposito, finalmente nel 2018 e grazie all'avanzamento del livello tecnologico non vi possano più essere ostacoli tecnici alla condivisione delle informazioni.

Il mandato politico

Come è già stato evidenziato, la SC-LIA ha approfittato dell'occasione offerta dall'allestimento del presente rapporto per interagire con tutti gli attori coinvolti, per collezionare numerosa documentazione e per valutare tutte le vie percorribili. L'esercizio non è semplice: gli ostacoli posti dal diritto superiore sono parecchi e in questo contesto la ricerca di una soluzione in grado di portare il miglior rapporto dispendio/beneficio non può essere raggiunta se non dopo un'attenta analisi del materiale. D'altra parte la SC-LIA concorda con il Consiglio di Stato sul fatto che occorre uscire al più presto da questa situazione d'incertezza giuridica che attualmente vivono tutte le parti: le imprese artigianali, gli enti pubblici e la CV-LIA in primis. Ritenuto dunque che qualsiasi eventuale futura soluzione dovrà forzatamente essere diversa rispetto all'attuale legge, la soluzione più limpida è quella di approvare il Messaggio 7535, abrogando la LIA. Nel contempo, la SC-LIA si è prefissata l'obiettivo di continuare con i propri lavori e con gli approfondimenti nei prossimi mesi, alla ricerca di una soluzione che permetta di salvaguardare lo spirito della LIA, ma rispettosa del diritto federale: chiara volontà espressa da parte dei rappresentanti di tutti i gruppi politici. Per questa ragione, la SC-LIA – se sarà investita del mandato postulato – intende presentare entro il mese di febbraio, un piano d'implementazione condiviso di una nuova legge, con la sottoscrizione di un'iniziativa parlamentare elaborata da parte dei firmatari del presente rapporto. In particolare, sarà compito degli incaricati, valutare innanzitutto le proposte concrete già presentate, come quelle promosse dal gruppo di lavoro e LIA e rese note la scorsa Primavera, come pure approfondire la fattibilità di alternative proposte da altri, come quella di valutare se possibile mantenere un albo solo per determinate professioni, oppure solo per gli artigiani locali ed esteri, esonerando quelli degli altri Cantoni, evitando quindi possibili contrasti con la LMI. Come di seguito esposto, alcune proposte alternative sono già ravvisabili, ma non

hanno ancora raggiunto un sufficiente grado di concretizzazione, che ne permette un'accettazione diretta contestuale all'abrogazione della LIA.

In risposta alla lettera dell'UAE del 16 ottobre us e indirizzata alla SC-LIA, va detto che non vi è chi non veda come l'incompatibilità della LIA con il diritto superiore non sia stata resa sufficientemente chiara dal TRAM nella propria sentenza del 27/02/2018, della quale sono riprodotti ampi stralci nel presente rapporto e dall'atteggiamento assunto da tempo da parte della COMCO, intenzionata ad ostacolare in ogni modo la LIA da tempo

È stata la stessa CV-LIA in seguito ad autosospendersi e a chiedere al Consiglio di Stato istruzioni in merito ad alcune questioni di carattere organizzativo/operativo, in attesa di decisione del Gran Consiglio sul messaggio che qui ci occupa. È stato già evidenziato che da lì ad oggi la struttura della CV-LIA – in parziale accoglimento degli inviti del Governo – è stata ridimensionata; da un lato è comunque comprensibile la decisione di non chiuderla del tutto, mantenendo in essere un minimo di struttura operativa per la gestione di una legge che ad oggi rimane comunque in vigore.

Dal Gran Consiglio sono state molte le voci in questi mesi che si sono alzate a favore della ricerca di strumenti in grado di perseguire scopi e obiettivi della LIA, ma mai è stato definito che qualsiasi soluzione sarebbe stata legata al mantenimento della struttura della CV-LIA e all'affidamento del segretariato della Commissione all'UAE. Il presente rapporto deve pertanto fornire una risposta chiara almeno in questo punto: con l'abrogazione della LIA va da sé la necessità di smantellare quanto ancora rimane della CV-LIA, allo scopo di non provocare ulteriori inutili oneri allo Stato e quindi ai Cittadini ticinesi. Della futura eventuale struttura se ne discuterà contestualmente all'elaborazione degli strumenti (legislativi e organizzativi) che si vorranno adottare previa discussione e condivisione con tutte le parti coinvolte. La scrivente maggioranza commissionale è quindi dell'avviso che le parti coinvolte debbano procedere a fare il possibile per ottenere una disdetta anticipata del contratto di locazione degli uffici della CV-LIA, con la rescissione degli ultimi contratti di lavoro e con la vendita del mobilio (domande 2, 3 e 7). Per quanto riguarda al destino del prestito residuo (domanda 4), la questione è di pertinenza del Consiglio di Stato, alla cui sensibilità a proposito si rinvia, fermo restando che quanto stabilito dall'ordinamento giuridico in vigore vada rispettato e quindi anche i disposti dell'art. 12 cpv. 4 RLIA.

Da subito, si chiede il Governo di provvedere affinché la preziosa e copiosa documentazione relativa alle aziende raccolta dalla CV-LIA e le importanti competenze personali e professionali acquisite da chi ha avuto modo di confrontarsi direttamente con l'applicazione della legge non vadano disperse. Come si chiede anche l'UAE nella sua missiva indirizzata all'attenzione della SC-LIA "*Come dobbiamo procedere con il sistema informatico e i dati sensibili ivi contenuti?*" (domanda 5) e "*Come dobbiamo procedere con i documenti / dossier archiviati a Bellinzona?*" (domanda 6): la risposta è per la maggioranza commissionale chiara: vanno dati in consegna al Consiglio di Stato, che li custodirà come un tesoro prezioso.

Per dare una risposta anche all'ultima domanda dell'UAE, relativa al destino dei contenziosi ancora pendenti in ambito LIA (domanda 8), si ritiene che la questione sia di competenza del Tribunale e delle parti coinvolte, non della scrivente Commissione, che non ha né la facoltà né la competenza d'intervenire in un procedimento giudiziario. Se il legislatore deciderà di dar seguito al presente rapporto, approvando l'abrogazione della LIA, il percorso giudiziario avrà un seguito definito.

Alla luce di tutto quanto precede, in estrema sintesi, con il presente rapporto la Commissione della legislazione chiede al Gran Consiglio:

- a. di approvare il Messaggio n. 7535 dell'8 maggio 2018, abrogando la Legge sulle imprese artigianali del 24 marzo 2015 (LIA) e approvando quindi il disegno di legge annesso allo stesso;
- b. di conferire - sulla base di quanto sancito dall'art. 23 lett. b) LGC – mandato alla Commissione della legislazione di approfondire possibili proposte concrete e attuabili ai sensi dei considerandi;
- c. di ritenere archiviata la petizione presentata il 21 giugno 2017 dal signor Andrea Genola e firmata da 4'602 persone e denominata *Per la libertà degli artigiani ticinesi*;
- d. di ritenere evasa la mozione presentata il 9 aprile 2018 dai deputati Simone Ghisla e Fabio Schnellmann denominata "Abrogazione della Legge sulle imprese artigianali (LIA), contestualmente alla restituzione di tasse e multe ci si adegua alla posizione che assumerà il Governo in seguito all'abrogazione della Legge.

Contestualmente si chiede al Governo di presentare al Parlamento entro il mese di giugno 2019 un progetto di riorganizzazione interna, volto a migliorare le sinergie tra i Dipartimenti, allo scopo di accrescere il livello di efficienza dei controlli per monitorare le imprese artigianali.

In particolare il progetto dovrà contemplare proposte e progetti riguardo i seguenti aspetti:

- migliorie sul controllo di Polizia;
- migliorie sul ruolo dell'ispettorato del lavoro;
- migliorie nell'ambito della gestione delle commesse pubbliche;
- migliorie nell'ambito delle procedure nell'ambito della concessione di licenze edilizie.

Facendo inoltre riferimento alle Linee direttive del quadriennio 2015-2019 e successivo aggiornamento, rinviando ai contenuti della scheda n. 18 "*Lotta agli abusi nell'ambito delle prestazioni transfrontaliere di servizio*", si evidenzia che il Governo ha già indicato di prevedere l'adozione di misure specifiche per lottare efficacemente contro gli abusi in questo ambito, quali l'implementazione di una nuova procedura interna strutturata su tre livelli, mentre che in risposta ad una mozione inoltrata dai deputati Fonio e Jelmini, con Messaggio datato 12 settembre 2018 il Consiglio di Stato riteneva che "*Grazie all'attività di coordinamento della Polizia cantonale, alla collaborazione dei vari enti preposti, allo scambio costante di informazioni tra le varie autorità, in particolare gli Uffici regionali di collocamento (URC), l'Ufficio per il sostegno sociale e dell'inserimento (USSI), l'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML) e l'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL), la lotta agli abusi e allo sfruttamento sarà sicuramente più incisiva ed efficace. È quindi necessario promuovere continue sinergie e attività di coordinazione tra i diversi partner (autorità, parti sociali, sindacati, servizi cantonali e comunali, privati cittadini, ecc.) affinché si possano raccogliere e coordinare tutte le informazioni indispensabili all'apertura di procedimenti penali o amministrativi. Questo modo di operare permette quindi di unire le specifiche competenze professionali con l'efficacia dell'azione e l'efficienza delle risorse impiegate*"²⁴.

²⁴ Mozione 6 novembre 2017 presentata da Giorgio Fonio e Lorenzo Jelmini "Creare una sezione del lavoro all'interno della Magistratura e della Polizia"; Messaggio n. 7578 del 12 settembre 2018.

Infine, a dimostrazione che già sin d'ora la volontà della maggioranza del Parlamento è quella di presentare in tempi rapidi valide alternative alla LIA, verrà presentata un'iniziativa parlamentare volta ad istituire un nuovo albo per le imprese artigianali. Esso pare del tutto compatibile con il diritto superiore ed efficace strumento di controllo, ma necessita ancora di essere discusso e condiviso con tutte le parti coinvolte e disposte a collaborare per raggiungere una soluzione ottimale: Consiglio di Stato, UAE, artigiani in primis. Il raggiungimento di un sufficiente grado di concretizzazione è questione di tempo, se vi è la volontà di portarlo avanti, ma non può essere legata a doppio filo con una contestuale abrogazione della legge attuale, necessaria per questioni finanziarie e di certezza giuridica.

Da ultimo non va dimenticato che una maggiore sensibilizzazione del cittadino a voler ricorrere prevalentemente ad artigiani locali e l'introduzione di marchio di qualità (volontari e gratuiti) per le aziende virtuose sono alcune tra le iniziative lodevoli e interessanti che hanno preso piede negli scorsi anni, vie che bisogna continuare a percorrere, ma insufficienti per ottenere reali effetti e raggiungere gli obiettivi perseguiti dalla LIA. D'altra parte, voler legare esclusivamente l'ente pubblico a precisi obblighi rischia soltanto di accrescere a dismisura l'onere burocratico per qualsiasi attività di quest'ultimo, senza però portare alcun reale beneficio all'economia e al mondo del lavoro ticinese, composta prevalentemente da consumatori privati. Bisogna dunque fare molta attenzione prima di creare ulteriori vincoli volti a tutelare l'economia ticinese ma che potrebbero avere effetto coattivo esclusivamente per gli enti pubblici. Bisogna forse avere il coraggio di dire e fare cose anche politicamente antipatiche nel tentativo di richiamare i cittadini ticinesi a un maggiore senso di responsabilità a voler limitare le proprie spese all'estero.

Per la maggioranza della Commissione legislazione:

Amanda Rückert e Lara Filippini, correlatrici

Aldi - Celio - Delcò Petralli -

Ferrara - Galusero - Giudici -

Minotti - Petrini - Viscardi