

Rapporto

numero

7639 R

data

19 novembre 2019

Dipartimento

SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

della Commissione gestione e finanze sul messaggio 20 marzo 2019 concernente la creazione delle basi legali per l'attuazione della mozione "Vincolare l'adesione a un contratto collettivo di lavoro (CCL) per gli enti beneficiari di contratti di prestazione"

1. L'ITER DELLA MOZIONE

I deputati Gianni Guidicelli e Lorenzo Jelmini (ora solo quest'ultimo), con la mozione del 22 settembre 2014, chiedevano che le legislazioni vigenti nei settori soggetti a contratti di prestazione prevedano l'obbligo di aderire a un contratto collettivo di lavoro (CCL) e che tengano conto delle specificità dei singoli settori. In alternativa, nella misura in cui ciò non sia legalmente possibile, veniva chiesto di prevedere tale obbligo nel testo dei contratti di prestazione sottoscritti, di volta in volta, tra le parti.

Nel proprio Messaggio del 30 settembre 2015 (n. 7122), il Consiglio di Stato ha ripercorso e rammentato che la nostra Alta Corte ha esaminato in più occasioni la questione a sapere se lo Stato possa o meno legittimamente imporre la sottoscrizione di un CCL per concedere un aiuto finanziario. Vale la pena anche per i nuovi deputati riprendere qua la giurisprudenza pertinente che venne riassunta anche nel rapporto di maggioranza commissionale 11 ottobre 2016 (7122 R1), e meglio:

In una decisione del 1998 (DTF 124 I 107), confermata ancora nel 2011 (DTF 2C_728/2011 del 23.12.2011) e nel 2012 (DTF 138 II 398), il Tribunale federale ha precisato che i Cantoni possono ricorrere a mezzi di pressione indiretta, per giungere a un'applicazione ampia dei CCL, in quanto si tratta di uno scopo conforme alla Legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (RS 221.215.311). Un'applicazione estesa dei CCL allo scopo di garantire una maggior protezione dei lavoratori rappresenta infatti innegabilmente uno scopo d'interesse pubblico (DTF 124 I 107 cons. 4 lett. b). Tuttavia, la nostra Corte suprema ha pure precisato che quando lo Stato ricorre a mezzi di pressione indiretti (quali i CCL) sui datori di lavoro è fondamentale che lo faccia rispettando il principio della proporzionalità se non vuole ledere la loro libertà contrattuale e sindacale. La nostra Alta Corte ha considerato in buona sostanza che se da un lato è possibile stabilire un obbligo al rispetto delle condizioni di lavoro previste da un CCL in vigore nel settore, non è giuridicamente ammissibile imporre l'adesione allo stesso in quanto ciò sarebbe contrario al diritto federale. Una di queste sentenze si riferisce proprio ad un caso ticinese relativo all'art. 66h cpv. 2 lett. e della Legge di applicazione della Legge federale sull'assicurazione malattie (LCLAMal, RL 6.4.6.1). Per il dettaglio si rinvia al Messaggio (7122).

La giurisprudenza ha tratto considerazioni analoghe ad esempio anche in materia di commesse pubbliche, con riferimento alla clausola che obbliga il committente ad aggiudicare l'incarico unicamente a offerenti che garantiscono il rispetto dei contratti

collettivi di lavoro vigenti nei cantoni per categorie di arti e mestieri (art. 5 lett. c LCPubb; cfr., p.es. STA 52.2011.376, consid. 2.1) senza poter però esigere e imporre la sottoscrizione di un CCL”

Il Consiglio di Stato, in quel Messaggio n. 7122, aveva poi passato in rassegna, Dipartimento per Dipartimento, settori e istituzioni che sarebbero stati interessati dal provvedimento.

Gli stessi vennero riassunti nel rapporto di maggioranza (7122 R1) come segue:

“2.2.1 Dipartimento della sanità e della socialità (DSS)

Il DSS è il dipartimento più interessato alla questione sollevata dalla mozione.

*Per quanto concerne la **Divisione dell'azione sociale e delle famiglie**, nel settore anziani la maggior parte delle strutture ha aderito al contratto collettivo di lavoro (CCL) degli istituti sociali o è retta da un regolamento comunale o consortile.*

Nel settore assistenza e cura a domicilio la maggior parte dei Servizi di assistenza e cura a domicilio (SACD) – d'interesse pubblico o meno – ha aderito al CCL.

Nel settore delle strutture per invalidi molti istituti hanno aderito al CCL; le strutture che non vi hanno aderito garantiscono comunque di regola condizioni di lavoro simili a quelle previste dal CCL.

Nel settore dei provvedimenti di protezione dei minorenni la metà dei Centri ha sottoscritto il CCL; i Centri che non vi hanno aderito garantiscono di regola stipendi simili a quelli previsti dal CCL.

*Per quanto concerne la **Divisione della salute pubblica**, nel settore ospedaliero la situazione è la seguente:*

- *l'Ente Ospedaliero Cantonale (EOC) ha un contratto privato,*
- *le Cliniche private (ad eccezione della Clinica Santa Chiara SA che ha sottoscritto il contratto privato dell'EOC) hanno aderito al CCL degli istituti ospedalieri privati del Canton Ticino,*
- *il Cardiocentro Ticino ha un contratto privato.*

Nel settore delle dipendenze: tutte le strutture hanno sottoscritto il CCL delle istituzioni sociali, ad eccezione del Centro Terapeutico di Villa Argentina, che ha invece un contratto privato.

Nel settore delle ambulanze sia la Federazione Cantonale Ticinese Servizi Ambulanze (FCTSA) sia i 5 servizi territoriali hanno contratti privati e si sta discutendo di un CCL.

Pertanto, già attualmente buona parte degli istituti finanziati dal DSS tramite contratto di prestazione ha sottoscritto liberamente un CCL; chi non vi ha aderito spesso offre comunque condizioni salariali analoghe, considerato poi che in alcuni settori il finanziamento dipende proprio dal fatto che l'ente finanziato garantisce le condizioni di salario usuali nel settore.

Vi sono poi ambiti in cui il sussidio da parte dello Stato avviene attraverso la concessione di un contributo fisso e non con contratto di prestazione (ad es. i servizi d'integrazione degli invalidi, quelli d'appoggio in ambito di assistenza e

cura a domicilio, e le attività di accoglienza complementari alle famiglie e alla scuola).

2.2.2 Dipartimento della cultura, dell'educazione e dello sport (DECS)

*Per quanto concerne la **Divisione della cultura e degli studi universitari**, non solo si ribadisce l'inapplicabilità dell'obbligo di sottoscrizione di CCL in ambito accademico, ma nemmeno il mondo accademico lo richiede e men che meno lo auspica.*

Infatti, il corpo accademico per definizione non opera basandosi su minimi sindacali, bensì sulla massima efficacia e ambizione personale. Tutti i membri del corpo accademico sono consapevoli che per rimanere minimamente competitivi nel loro campo di ricerca sono tenuti a operare in assoluta continuità, senza tenere conto delle ore canoniche di apertura o chiusura degli uffici, festività e quant'altro.

Infine all'Università della Svizzera italiana (USI) e alla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI) il trattamento salariale equo del corpo accademico è garantito dai regolamenti e dal rispetto delle condizioni del Fondo nazionale per la ricerca scientifica.

2.2.3 Dipartimento del territorio (DT)

Il settore dei trasporti è già ben regolato e non ha suscitato in passato particolari segnalazioni da parte dei sindacati. Le leggi federali regolano ad esempio il salario minimo dei conducenti e i tempi di lavoro e di riposo. Le imprese di trasporto che ricevono un mandato di prestazione dal Cantone, ve n'è solo una a non disporre di CCL.

Le due imprese di trasporto più importanti che operano in Ticino (FFS e Autopostale) sottostanno a CCL validi a livello nazionale.

2.2.4 Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE)

*Il DFE ha stipulato contratti di prestazione solo a livello di **Divisione dell'economia**, con realtà che – fatta eccezione per l'Agenzia turistica ticinese SA (ATT) – sono molto piccole quali ad es. la Fondazione AGIRE che conta da tre a quattro dipendenti. Queste realtà appaiono dunque essere irrilevanti ai fini della disamina del tema in questione.*

2.2.5 Dipartimento delle istituzioni (DI)

L'attività dei Consulitori matrimoniali-familiari del Centro studi coppia e famiglia e di Comunità familiare applicano ai propri dipendenti le disposizioni vigenti per il personale dello Stato.”

Il Consiglio di Stato – e poi la maggioranza della Commissione gestione e finanze di allora (cfr. rapporto n. 7122 R1) - aveva pertanto proposto di non dar seguito alla mozione. A differenza del Consiglio di Stato, la maggioranza suddetta auspicava comunque che nei contratti di prestazione con gli enti menzionati si prevedesse l'obbligo di rispettare le condizioni minime di lavoro contemplate in contratti collettivi o normali di lavoro, rispettivamente regolamenti previsti nel settore o in settori affini.

Il Rapporto di minoranza, pure dell'11 ottobre 2016 (n. 7122 R2), proponeva invece l'accoglimento della mozione, sebbene con eccezioni motivate, quale ulteriore tassello nella strategia di difesa del mercato del lavoro e concreta risposta alle preoccupazioni della popolazione ripetutamente espressa in occasione di diverse votazioni, ritenuta pure l'impossibilità per l'amministrazione cantonale di verificare la congruità delle condizioni di lavoro contenute nei contratti individuali e la loro concreta attuazione e continuità nel tempo.

Il Gran Consiglio, in data 8 novembre 2016, accolse per finire le conclusioni del Rapporto di minoranza con 36 voti favorevoli, 30 voti contrari e 6 astensioni. Conseguentemente il Governo si è ritrovato nella necessità di dar seguito a quanto votato dal Parlamento.

Il messaggio che ci occupa è il frutto di questi ulteriori approfondimenti.

2. IL MESSAGGIO GOVERNATIVO 20 MARZO 2019 - LE MODALITÀ DI ATTUAZIONE

Il Governo ha dovuto nuovamente dare atto che malgrado il voto parlamentare dell'8 novembre 2016, resta il fatto che è impossibile, per i motivi sopraccitati, obbligare gli enti che sottoscrivono un contratto di prestazione con il Cantone ad aderire a un contratto collettivo di lavoro. Il Governo ha valutato alcune alternative atte a concretizzare lo spirito della mozione rispettando però nel contempo il diritto, onde evitare l'istituzione di vincoli destinati a cadere al primo ricorso.

Le ipotesi analizzate sono due come indicato qui di seguito.

2.1 Il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro

L'estensione a tutti i lavoratori e datori di lavoro di un determinato ramo economico su base impositiva e non volontaria delle norme definite da un CCL rappresenta una limitazione della libertà economica e contrattuale. La misura soggiace pertanto a condizioni restrittive definite in particolare dall'art. 2 della Legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro, del 28 settembre 1956.

Tra queste, l'art. 2 n. 3 prevede che i datori di lavoro e i lavoratori già vincolati dal contratto collettivo devono poter formare la maggioranza dei datori di lavoro e dei lavoratori che sarebbero vincolati dal contratto quando ad esso fosse conferita l'obbligatorietà generale.

Ora, nel settore sanitario e sociosanitario, si trovano applicate varie tipologie di contratto di lavoro: contratti individuali, contratti collettivi di lavoro aziendali (firmati da un istituto da un lato e da una o più associazioni di lavoratori dall'altro) e, per gli istituti di proprietà cantonale, consortile o comunale, una relativa regolamentazione dei rapporti di impiego di diritto pubblico. Ciononostante, a dipendenza degli ambiti specifici, il presupposto quantitativo e le maggioranze necessarie di datori di lavoro e di dipendenti possono risultare anche ampiamente adempiuti, poiché i contratti collettivi in essere conoscono in genere una vasta diffusione.

Un'analisi comparativa tra le varie disposizioni contrattuali, attuata a livello cantonale nel 2014, nell'ambito della valutazione di misure di risanamento (road map), aveva peraltro

concluso per una sostanziale equivalenza dei vari regimi contrattuali, grazie a una diversificazione tra classi salariali, anzianità, sistema di previdenza sociale e diritti dei lavoratori (assenze, congedi pagati e non, formazione, ecc.) che nel complesso neutralizza gli scostamenti.

La normativa federale pone tuttavia anche altri requisiti, legati sostanzialmente all'esistenza di situazioni di difficoltà e tensioni sul mercato del lavoro settoriale, atte a giustificare l'intervento statale. Ad esempio, l'art. 2 n. 1 sancisce che il conferimento del carattere obbligatorio generale dev'essere necessario, nel senso che se non fosse attuato i datori di lavoro e i lavoratori vincolati dal contratto collettivo sarebbero esposti a grave pregiudizio, oppure l'art. 2 n. 3 precisa che il provvedimento deve tenere adeguato conto degli interessi di minoranza che risultano dalle diverse condizioni regionali e aziendali.

La Segreteria di Stato per l'economia (SECO) verifica con rigore l'adempimento di questi presupposti. Del resto al 1° marzo 2019 in tutta la Svizzera vi erano solo 46 CCL dichiarati d'obbligatorietà generale¹ di cui, certamente non a caso, nessuno nel ramo sanitario e sociosanitario.

Infine, non va nemmeno trascurato che la richiesta di conferimento dell'obbligatorietà generale deve pervenire dai partner sociali firmatari del CCL (art. 1 cpv. 1 della Legge) e non può essere un'iniziativa del Cantone, che potrebbe semmai solo incoraggiare questo passo.

Di conseguenza, in mancanza di una richiesta da parte delle associazioni contraenti (sindacali e padronali) e della difficoltà a comprovare la necessità del conferimento dell'obbligatorietà generale, questa possibilità è stata accantonata.

2.2 La richiesta di conformità al contratto collettivo di lavoro di riferimento

Un'altra possibilità vagliata è stata quella – fondamentale già suggerita dall'allora rapporto di maggioranza (7122 R1) di richiedere alle strutture che sottoscrivono un contratto di prestazione con il Cantone, senza soggiacere a regolamenti organici dei dipendenti comunali o consortili, una dichiarazione che attesti la sottoscrizione di un contratto collettivo di lavoro o che comprovi l'equivalenza e la conformità delle disposizioni del proprio contratto a quelle del contratto collettivo di lavoro di riferimento.

La soluzione trovata dal Governo trae spunto dalla regolamentazione e dalla giurisprudenza in materia di commesse pubbliche.

Il Governo riassume come segue i termini della situazione:

“L'art. 5 lett. c della Legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb) prevede infatti, analogamente, che le commesse siano aggiudicate unicamente ad offerenti che, tra l'altro, garantiscono il rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori e dei contratti collettivi di lavoro vigenti. L'art. 39 cpv. 2 del Regolamento di applicazione della legge sulle commesse pubbliche e del concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 12 settembre 2006 (RLCPubb/CIAP) definisce poi le modalità di comprova di tale obbligo, precisando che all'offerta debba essere allegata la dichiarazione della commissione paritetica competente che attesti il rispetto

¹https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/Gesamtarbeitsvertraege_No_malarbeitsvertraege/Gesamtarbeitsvertraege_Bund/Allgemeinverbindlich_erklaerte_Gesamtarbeitsvertraege.html

dei contratti collettivi di lavoro vigenti nel Cantone per le categorie di arti e mestieri alle quali si riferisce la commessa.

Anche in tale contesto è stato ritenuto incostituzionale pretendere che l'offerente nell'ambito di un concorso pubblico sia firmatario di un CCL, ma è stato sancito che le commissioni paritetiche sono tenute ad assumere il compito del controllo del rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori e dei contratti collettivi di lavoro nei confronti di tutti gli offerenti. Questo compito è conferito dal Consiglio di Stato (art. 7 cpv. 1 RLCPubb/CIAP) e il suo carattere vincolante è confermato dalla giurisprudenza.

La sentenza del Tribunale amministrativo cantonale 52.2011.288 del 12 settembre 2011, già citata, al consid. 4.2, precisa infatti che "Grazie alle sue competenze specifiche, la CPC/IPGN è infatti meglio in grado del committente di pronunciarsi con la necessaria cognizione di causa:

- sia sul rispetto del CCL-GR da parte dei concorrenti che l'hanno sottoscritto;*
- sia sull'equivalenza delle condizioni contrattuali praticate da parte dei concorrenti che non l'hanno sottoscritto, in quanto non dichiarato obbligatorio.*

Va da sé che la CPC/IPGN non può rifiutarsi di rilasciare qualsiasi dichiarazione o limitarsi a certificare l'eventuale mancata sottoscrizione del CCL-GR ma deve concretamente verificare se le condizioni contrattuali applicate ai suoi dipendenti da una ditta che, come la qui resistente, non l'ha sottoscritto ma ha comunque dichiarato di volerlo applicare dal 1° gennaio 2011, rispettano quelle del CCL-GR."

Il compito delle commissioni paritetiche è stato più recentemente confermato ad esempio anche nella STA 52.2018.54 dell'11 maggio 2018, in cui (al consid. 4.2) si legge che "Dalla documentazione prodotta dalla ricorrente in questa sede emerge che la stessa ha a più riprese sollecitato la CPC al rilascio della dichiarazione comprovante il rispetto del CCL e che questa glielo ha negato, senza entrare nel merito della domanda, poiché la ricorrente non aveva sottoscritto il predetto contratto collettivo. [...] Il committente non poteva tutelare tale modo di operare della CPC, che impedisce di fatto ad aziende del settore di partecipare ai concorsi indetti dagli enti pubblici. La decisione di scartare l'offerta dell'insorgente senza adeguati accertamenti si rivela pertanto lesiva del diritto".

Il Consiglio di Stato non manca, rettamente, di indicare che imporre quest'obbligo alle commissioni paritetiche pone qualche dubbio giuridico. Infatti, le stesse sono organismi privati istituiti dai partner contrattuali dei CCL e non sono di principio competenti inter alia.

Ciò detto, e con i vari limiti sopraindicati, la soluzione proposta appare percorribile atteso come le commissioni paritetiche hanno dato la disponibilità di principio ad accettare il compito di controllo delle equivalenze al CCL delle condizioni contrattuali vigenti negli enti esterni non firmatari, ma finanziati dal Cantone tramite contratti di prestazione,

La Commissione della gestione e delle finanze ha poi interpellato comunque il governo a sapere i dettagli operativi relativi all'allestimento dei mandati di prestazione con le Commissioni paritetiche. La domanda è stata la seguente: "Gli ispettori attuali saranno cofinanziati dal Cantone tramite un mandato di prestazione tra Paritetica e Stato (quindi con obiettivi da raggiungere quanto ai controlli), così come da controprogetto all'IP "Basta con il dumping salariale", oppure le Commissioni dovranno operare un potenziamento?"

Nella sua risposta 16 ottobre 2019, il Governo scrive che "L'attività di certificazione della conformità dei contratti individuali ai CCL delle Commissioni paritetiche è previsto sia finanziata totalmente dagli enti che richiedono tale certificazione. Le Commissioni paritetiche,

sulla base del mandato loro conferito dal CdS, definiranno pertanto tariffe commisurate a copertura dei loro costi.”

Ne consegue che per lo Stato non vi saranno costi ma tutti questi costi saranno a carico di chi vorrà/dovrà ottenere la “certificazione di equivalenza”.

Sulle altre conseguenze finanziarie in generale, si rinvia al punto 5 del presente Rapporto.

3. I SETTORI INTERESSATI

I dati riportati nel precedente Messaggio n. 7122, sopra parzialmente ripreso, sono nella sostanza tuttora validi. Appare altresì condiviso che il tema riguarda essenzialmente solo i settori riferibili al Dipartimento della sanità e della socialità sebbene la Commissione abbia poi chiesto alcuni chiarimenti al Governo anche nel settore dei Trasporti pubblici.

La nuova procedura di verifica da parte della Commissione paritetica di settore si applicherà quindi in particolare ad una quindicina di case per anziani su una quarantina in cui i rapporti di impiego non sono retti da norme di diritto pubblico e a poco meno della metà degli enti che gestiscono istituti per invalidi e centri educativi minorili. Nel settore ospedaliero e in quello delle dipendenze i casi di non adesione ai CCL sono invece singoli.

Ad esplicita domanda della scrivente Commissione a sapere “*Quanti sono attualmente gli enti interessati dalle modifiche proposte, che non sottostanno al CCL ma che beneficiano del contratto di prestazioni?*”, il Consiglio di Stato ha risposto in data 16 ottobre 2019 come segue:

“In ambito ospedaliero (LCAMal) vi sono due enti che non sottostanno al CCL: la Clinica Santa Chiara SA e la Fondazione Cardiocentro Ticino mentre in ambito tossicomanie (LCStup) vi è un solo ente: l'Associazione l'Ancora, per il centro terapeutico per tossicodipendenti di Villa Argentina.

Per quanto riguarda le strutture per anziani (Lanz), la risposta è già contenuta nel Messaggio no. 7639, alla pag. 5, cap. 3 “/ settori interessati”. Non si hanno dati più aggiornati.

Nel settore relativo all'integrazione sociale e professionale degli invalidi (LISPI) 11 enti su 23 non sono firmatari del CCL. Al riguardo precisiamo che, fatta eccezione per una situazione particolare, gli altri enti hanno condizioni che perlopiù rispecchiano quanto stabilito dal CCL.

In merito al settore delle persone richiedenti l'asilo, attualmente vi è un solo ente che a oggi non sottostà ad un CCL.

Per quanto riguarda invece i centri educativi per minorenni (CEM). e le case d'accoglienza per le famiglie (escluso quindi il settore dei nidi d'infanzia di protezione retto da apposite direttive relative agli stipendi massimi riconoscibili) ci sono solo due enti che non hanno sottoscritto il CCL di settore: in un caso, vigono delle condizioni salariali e contrattuali che rispecchiano perlopiù quelle del CCL, mentre in un caso gli stipendi sono retti da un regolamento organico comunale”.

In tutti questi settori non emergono particolari differenze delle condizioni di lavoro tra gli enti aderenti ai CCL e quelli che non sottoscrivono tali contratti: va rilevato peraltro che i costi del personale (ca oltre l'80%) dei costi complessivi, sono considerati nel calcolo dei contributi cantonali secondo le condizioni salariali previste dagli stessi CCL. È quindi garantita la copertura integrale delle condizioni di lavoro definite dai CCL.

La situazione del mercato del lavoro e delle condizioni di impiego risulta più eterogenea nel settore dei servizi di assistenza e cura a domicilio privati, da cui invero trae origine la mozione. Il settore conosce tuttavia una particolarità, come ben evidenzia il Consiglio di

Stato: l'obbligo di rispettare le condizioni previste dal CCL potrebbe indurre a migliorare le condizioni di lavoro presso le organizzazioni contrattualizzate con il Cantone che però non aderiscono al CCL. Ad inizio 2019 erano 24 i servizi spitex che hanno sottoscritto un contratto di prestazione con il Cantone e poco meno della metà di essi (11 servizi) aderiscono al CCL. Tuttavia, i servizi contrattualizzati sono a loro volta circa solo i due terzi di tutti i servizi autorizzati. Sempre con riferimento ad inizio gennaio 2019 vi erano infatti 24 organizzazioni che hanno sottoscritto un contratto di prestazione su 38 autorizzate. Vi è dunque una consistente minoranza di enti che riesce a coprire i propri costi grazie alla fatturazione delle prestazioni agli assicuratori malattia, senza necessità di un finanziamento residuo di Cantone e Comuni, e quindi che non sottoscrive il contratto di prestazione.

Su questi enti, che verosimilmente applicano condizioni di lavoro meno attrattive, il vincolo voluto dalla mozione non può quindi avere effetti, senza contare che anche alcuni degli enti oggi contrattualizzati ma non aderenti al CCL potrebbero seguire questa via. Inoltre, nell'assistenza e cura a domicilio sono attivi pure all'incirca 200 infermieri indipendenti, di cui circa la metà non contrattualizzati; perciò anche per questa categoria la mozione non risulta applicabile, proprio in ragione dello statuto professionale di indipendenza.

Per quanto riguarda gli enti assistenziali che erogano prestazioni a richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora, si evidenzia che questi ultimi svolgono anche dei compiti il cui finanziamento non è garantito da un contratto di prestazione sottoscritto con il Cantone. Appare pertanto evidente che, ai fini della verifica del rispetto della nuova norma di legge proposta col messaggio, ci si debba limitare - qualora l'organizzazione nel suo insieme non aderisca ad un CCL - a considerare gli ambiti contrattualizzati.

Nel messaggio non essendo stato considerato il settore del trasporto pubblico, la Commissione ne ha chiesto la motivazione al Governo che in data 16 ottobre 2019 ha risposto come segue:

"I motivi che avevano portato a non inserire la modifica della legge -sui trasporti pubblici (LTPub) nel Messaggio no. 7639 sono essenzialmente quelli menzionati nel Messaggio no. 7122 Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 22 settembre 2014 presentata da Gianni Guidicelli e Lorenzo Jelmini "Vincolare l'adesione a un contratto collettivo di lavoro (CCL) per gli enti beneficiari di contratti di prestazione":

- *non è possibile creare un CCL di settore poiché colliderebbe con l'esigenza delle imprese che operano su più Cantoni (FFS, AutoPostale) di avere un CCL nazionale;*
- *le imprese con cui il Cantone stipula mandati di prestazione sono tutte dotate di CCL (anche ARL); l'eventuale modifica della LTPub, dal profilo giuridico non metterebbe al riparo dal rischio di disdetta del CCL da parte di un'azienda poiché il Cantone sarebbe comunque vincolato a dare un mandato all'azienda in questione perlomeno fino alla scadenza della concessione federale di trasporto (durata standard di 10 anni);*
- *la legislazione federale fissa già alcuni parametri da rispettare, come il salario minimo per i conducenti e gli orari di lavoro alla guida.*

La scelta di non includere il settore del trasporto pubblico è stata il frutto di una ponderazione che ha tenuto conto del duplice obiettivo di non creare norme nuove laddove non strettamente necessario e di evitare aumenti di spesa per il Cantone ineluttabili nel caso in cui fosse fissato il principio di un CCL di settore (che comporta solitamente il livellamento verso l'alto delle condizioni lavorative e quindi dei contributi necessari da parte degli enti pubblici).

Lo spirito della mozione e della decisione parlamentare è comunque garantito dal fatto che, sulla base dell'art. 27 LTPub, le imprese sono tenute a fornire in ogni tempo tutte le informazioni richieste dal DT e dai suoi servizi, che possono quindi verificare eventuali segnalazioni".

Considerato quanto sopra, la Commissione fa proprie le considerazioni dell'Esecutivo prendendo atto dei rischi del meccanismo richiesto con la mozione e degli effetti piuttosto limitati della stessa proprio nei settori ch'essa sperava di poter "regolamentare".

4. LE MOIFICHE LEGISLATIVE PROPOSTE

Premesso che dall'obbligo di produrre la citata attestazione vanno escluse le strutture pubbliche di proprietà cantonale, comunale o consortile, dal momento in cui i rapporti d'impiego del personale sono retti rispettivamente dalla LORD e dai ROD, il meccanismo sopra indicato appare come l'unica strada percorribile.

A dipendenza dell'entrata in vigore delle nuove norme, a tutti gli enti che sottoscriveranno il contratto di prestazione, sarà concesso un lasso di tempo sufficientemente ampio per rivolgersi alle commissioni paritetiche di settore per certificare quanto richiesto, senza pregiudicare, nel primo anno di implementazione, il finanziamento delle prestazioni.

Considerata la delicatezza giuridica del vincolo e l'impatto che comporta sull'autonomia delle istituzioni private assoggettate, con possibili controversie e strascichi legali di cui si è tutti consapevoli, il Consiglio di Stato ritiene che non sarebbe sufficiente inserire l'obbligo di "certificazione dell'equivalenza" come condizioni nei contratti di prestazione o in regolamenti, senza basi legali formali. Esso propone pertanto di inserire nelle leggi di settore un articolo (adattato nella forma in relazione al contesto) del seguente tenore:

La sottoscrizione di un contratto di prestazione, nella misura in cui i rapporti di impiego non sono disciplinati da normative di diritto pubblico, è subordinata alla verifica del rispetto delle condizioni di lavoro usuali del settore da comprovare tramite l'attestazione di adesione a un contratto collettivo di lavoro (CCL) o, nel caso in cui l'istituto non ne avesse sottoscritto uno, la certificazione emanata dalla commissione paritetica del settore che, come da mandato conferito dal Consiglio di Stato, attesti la conformità dei contratti individuali.

Si ritiene che la citata disposizione debba essere aggiunta alle leggi seguenti:

| Raccolta Leggi | Titolo | Campo di applicazione |
|----------------|--|---|
| 801.100 | Legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario (Legge sanitaria, LSan) del 18 aprile 1989 | Enti attivi nel campo della prevenzione e promozione della salute |
| 822.100 | Legge d'applicazione della legge federale sugli stupefacenti del 19 giugno 1978 | Servizi e centri ambulatoriali e residenziali |
| 853.100 | Legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie (LCAMal) del 26 giugno 1997 | Ospedali e reparti acuti di minore intensità |
| 872.100 | Legge sull'assistenza e cura a domicilio del 30 novembre 2010 (LACD) | Servizi di assistenza e cura a domicilio |
| 873.100 | Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane del 30 novembre 2010 (LANz) | Strutture socio-sanitarie, case per anziani |
| 874.100 | Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni del 15 settembre 2003 (Legge per le famiglie) | Centri educativi per minorenni |

| Raccolta Leggi | Titolo | Campo di applicazione |
|----------------|--|--|
| 875.100 | Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi del 14 marzo 1979 | Istituti per invalidi |
| 871.100 | Legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 | Enti assistenziali attivi nel settore dell'asilo |

La commissione dopo discussione ritiene di seguire la proposta del Governo.

5. CONSEGUENZE DI NATURA FINANZIARIA

Le conseguenze di natura finanziaria, indicava il Governo, non sono a priori quantificabili. Esse sono da ricondurre a singole situazioni in cui dovesse essere necessario adeguare le condizioni salariali dei collaboratori e di riflesso i parametri di finanziamento definiti nei contratti di prestazione.

La CGF ha però inteso approfondire il tema ed ha chiesto al Governo uno sforzo per avere quantomeno una stima dei costi per gli ambiti che oggi hanno un CCL che non è di obbligatorietà generale e che beneficiano di mandati di prestazioni.

In data 16 ottobre 2019, il Consiglio di Stato ha risposto come segue:

“In ambito LCAMaI, gli istituti ricevono contributi calcolati moltiplicando volume per tariffa. La tariffa è concordata con gli assicuratori i quali valuteranno (di solito con due anni di décalage) l'eventuale impatto. Siccome il CCT vanta condizioni salariali addirittura migliori rispetto a EOC e all'ACPT e che la Clinica Santa Chiara applica già nella quasi totalità le condizioni contrattuali EOC per un volume di punti pari a meno della metà del CCT, l'impatto per le strutture ospedaliere può essere considerato suppergiù neutro.

*In ambito LCStup, Villa Argentina aveva eseguito una stima nel 2017 (le basi di calcolo sono rimaste in sostanza invariate) e il maggior costo era stato stimato in circa **250'000.-** franchi.*

Per quanto riguarda le strutture per anziani (Lanz), la stima dell'impatto finanziario è difficoltosa, soprattutto perché risulta difficile isolare gli elementi di costo legati al CCL dagli elementi di costo che ne sono indipendenti, quali la dotazione di personale nelle case per anziani o la produttività oraria negli spitex privati, che incide in maniera importante sul costo della prestazione.

*Tenuto conto di un certo margine di errore, si può comunque stimare l'impatto finanziario annuo (riferimento: 2019) in ca. fr. **750'000.- nel settore delle case per anziani** e in ca. fr. **1'000'000.- nel settore degli spitex privati**. Tali importi verrebbero posti a carico del Cantone. per il 20% e a carico dei Comuni per l'80%.*

*In merito al settore delle persone richiedenti l'asilo, a oggi non è possibile effettuare una stima del possibile impatto finanziario derivante dall'applicazione di un CCL in quanto bisognerebbe considerare non solo l'aspetto remunerativo dei collaboratori (più facilmente stimabile) ma anche ambiti come orari di lavoro, vacanze, eccetera, non immediatamente quantificabili in termini economici. Tuttavia, in termini di paragone, l'adozione della scala stipendi dello Stato presso l'ente a oggi non assoggettato a un CCL potrebbe comportare maggiori oneri annui per ca. fr. **450'000.-**, presumibilmente interamente a carico del Cantone.*

*La stima dell'impatto finanziario per quanto riguarda il settore LISPI è di ca. **0.3 mio** di fr., mentre per quanto riguarda i CEM e le case d'accoglienza per le famiglie non dovrebbe superare la somma di **0.15 mio.** di fr.”*

6. RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

L'elaborazione di questa modifica di legge non è contenuta nelle linee direttive, ma conseguente all'approvazione della mozione Guidicelli/Jelmini del 22 settembre 2014.

7. COMPATIBILITÀ CON IL DIRITTO FEDERALE E CON IL DIRITTO CANTONALE

Nella forma prevista, la modifica proposta è stata ritenuta compatibile con la legislazione in vigore da parte del Consiglio di Stato almeno sulla base di giurisprudenza esistente in materia segnatamente di legge cantonale sulle Commesse pubbliche come sopra indicato. Ciò non toglie che resta qualche potenziale rischio in caso di ricorso sino alle istanze giudiziarie superiori.

8. CONCLUSIONI

La scrivente Commissione, visto quanto sopra, ritiene che le modifiche delle leggi citate al punto 4, e contemplate nei vari disegni di legge allegati al Messaggio governativo, siano l'unica via per dar seguito alla mozione approvata dal Gran Consiglio. Ne raccomanda pertanto l'approvazione, richiamando comunque le considerazioni che precedono riguardo all'efficacia del provvedimento.

Per la Commissione gestione e finanze:

Matteo Quadranti, relatore

Agustoni - Bignasca B. - Biscossa - Bourgoin -

Caprara - Caverzasio - Dadò - Durisch -

Farinelli - Ferrara - Fonio - Guerra - Pini - Storni