

Messaggio

numero

7354

Concerne

data

11 luglio 2017

Dipartimento

CONSIGLIO DI STATO

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 10 aprile 2017 presentata nella forma generica da Gabriele Pinoja e cofirmatari per la Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" per la modifica della Legge di applicazione della preferenza indigena

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

il 10 aprile 2017 è stata presentata un'iniziativa parlamentare nella forma generica dal deputato Gabriele Pinoja e cofirmatari per la Commissione speciale per l'attuazione delle norme costituzionali adottate il 25 settembre 2016. L'atto parlamentare propone di introdurre nella legge dell'8 giugno 1998 di applicazione alla legislazione federale in materia di persone straniere alcune disposizioni per attuare in particolare l'art. 14 lett. *b, j e k* della Costituzione cantonale.

I. INTRODUZIONE

Il 25 settembre 2016 il Popolo ha approvato l'iniziativa popolare costituzionale presentata nella forma elaborata «*Prima i nostri!*» che ha modificato la Costituzione cantonale, completandone inoltre gli obiettivi sociali elencati nell'art. 14. La procedura di conferimento della garanzia federale secondo l'art. 51 cpv. 2 della Costituzione federale (Cost.) è pendente davanti alle autorità federali.

Dopo l'approvazione popolare dell'iniziativa costituzionale sono stati depositati diversi atti parlamentari che propongono misure legislative che mirano ad attuarne i principi. Nell'adozione delle norme il legislatore deve rispettare la Costituzione federale: l'art. 49 cpv. 1 Cost. stabilisce che il diritto federale prevale su quello cantonale contrario e l'art. 5 cpv. 4 Cost. stabilisce che i Cantoni rispettano il diritto internazionale. Di conseguenza, il diritto cantonale deve muoversi entro i limiti del diritto superiore.

Tra le nuove disposizioni costituzionali cantonali vi è quella secondo cui il Cantone provvede affinché «*sul mercato del lavoro venga privilegiato a pari qualifiche professionali chi vive sul suo territorio per rapporto a chi proviene dall'estero*» (art. 14 cpv. 1 lett. *b* Cost. cant.).

La Svizzera ha sottoscritto accordi di libera circolazione delle persone con la Comunità europea e i suoi Stati membri (RS 0.142.112.681) e con gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (RS 0.632.31). Nell'elaborazione del diritto cantonale occorre tenere conto di questi accordi e del diritto federale (perizia del 31 marzo 2015 del prof. Giovanni Biaggini sull'iniziativa popolare «*Prima i nostri!*», pag. 42-43).

Il Cantone deve d'altra parte tenere conto della decisione popolare di modificare la Costituzione cantonale anche mediante l'introduzione di nuovi obiettivi sociali, i quali hanno «*un significato politico diretto per l'attività legislativa, governativa e finanziaria del Cantone*» (rapporto n. 4341R del 9 giugno 1997 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici, commento all'art. 13, pag. 25-26). Con il riferimento all'attività legislativa, si intende evidentemente il mandato al Parlamento di legiferare per perseguire tali obiettivi.

II. COMMENTO SULLE NORME PROPOSTE NELL'ATTO PARLAMENTARE

Il progetto di legge proposto nell'iniziativa parlamentare non è del tutto chiaro dal profilo legislativo. Il testo riprende in modo pressoché integrale la legge dell'8 giugno 1998 di applicazione alla legislazione federale in materia di persone straniere, completandola con alcune disposizioni nuove. Innanzitutto, è proposta la modificazione del titolo della legge: la vigente legge di applicazione alla legislazione federale in materia di persone straniere verrebbe denominata «legge di applicazione della preferenza indigena (*“Prima i nostri!”*)». L'art. 1 della legge vigente concernente il suo campo di applicazione è stato riformulato. È poi stato inserito un nuovo art. 2 nel progetto di legge concernente la preferenza indigena sul mercato del lavoro. Questa disposizione costituisce la norma centrale del progetto di applicazione dei principi costituzionali approvati dal Popolo il 25 settembre 2016. Il progetto contempla inoltre un nuovo art. 3 che riguarda i salari dignitosi: la disposizione tutela i cittadini stranieri che chiedono un permesso per l'esercizio di un'attività lucrativa dipendente. Gli art. 4-10 del progetto corrispondono agli art. 2-8 della legge vigente. L'art. 11 del progetto modifica l'art. 9 vigente mentre non viene ripreso l'art. 11 vigente. Gli art. 12-13 sulle sanzioni corrispondono agli art. 12-13 della legge attuale. Infine, le disposizioni transitorie sono state completate.

Titolo della legge secondo il progetto dell'atto parlamentare

Il titolo della legge non deve essere modificato, così da mantenere una continuità con le norme vigenti che peraltro nel progetto dell'atto parlamentare sono perlopiù invariate. Per lo stesso motivo, occorre lasciare la numerazione degli articoli della legge vigente.

Articolo 1 del progetto dell'atto parlamentare

Il testo attuale deve essere mantenuto, semmai completando il primo capoverso con l'indicazione secondo cui la legge attua gli obiettivi che figurano nell'art. 14 lettere *b, j e k* della Costituzione cantonale («*La presente legge disciplina l'applicazione della legislazione federale in materia di persone straniere e attua gli obiettivi sanciti nell'articolo 14 lettere b, j e k della Costituzione cantonale*»). Non è certo togliendo dall'art. 1 il riferimento esplicito all'applicazione della legislazione federale che cambia la portata giuridica del rapporto tra diritto superiore e legislazione cantonale.

Articolo 2 del progetto dell'atto parlamentare

Questa norma si pone in contrasto con il diritto superiore. Essa stabilisce la priorità nell'ammissione al mercato del lavoro in modo diverso rispetto alla legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr). In questo caso non si sfrutta un margine di manovra lasciato aperto dal diritto superiore, bensì si disciplina il rilascio dei permessi per frontalieri, dei permessi per dimoranti temporanei per l'esercizio di un'attività lucrativa e dei permessi di dimora per l'esercizio di un'attività lucrativa in modo differente rispetto alla LStr. Come abbiamo spiegato sopra, il Cantone è vincolato dal diritto superiore e quindi

non può disciplinare in modo autonomo o diverso temi sui quali la Confederazione ha già legiferato. Per dare seguito alla proposta dell'atto parlamentare occorrerebbe modificare la legislazione federale.

Articolo 3 del progetto dell'atto parlamentare

Ricordiamo che su questo tema Consiglio di Stato e Gran Consiglio devono elaborare le disposizioni di attuazione delle norme costituzionali approvate dal Popolo il 14 giugno 2015. In questo contesto il Consiglio di Stato ha istituito un gruppo strategico incaricato di accompagnare la concretizzazione dell'iniziativa popolare «*Salviamo il lavoro in Ticino!*», il quale il 9 giugno 2017 ha licenziato il proprio rapporto e un progetto di testo di legge che prevede un salario minimo unico (sociale) sull'ammontare del quale dovrà determinarsi il Consiglio di Stato. Se dovesse quindi essere adottata dal Parlamento la legge di applicazione dell'art. 13 cpv. 3 della Costituzione cantonale, l'art. 3 del progetto dell'atto parlamentare diverrebbe superfluo.

L'attuazione del principio pone dei problemi giuridici (che saranno verosimilmente affrontati dal Tribunale federale nell'ambito dei ricorsi contro disposizioni simili adottate nel Cantone di Neuchâtel) che non possono essere risolti semplicemente trascrivendo una disposizione costituzionale in un atto legislativo. Inoltre, adottando la norma proposta nella legge di applicazione alla legislazione federale in materia di persone straniere, si manifesterebbe la situazione quasi paradossale, in cui per i cittadini stranieri vi sarebbero norme legislative sui «*salari dignitosi*» che non sarebbero invece applicabili ai cittadini svizzeri (e a quelli stranieri già stabiliti in Svizzera). Infine, rileviamo che, a nostro avviso, non è compatibile con il diritto federale subordinare il rilascio di un permesso alla pattuizione di una retribuzione minima corrispondente «*a una percentuale del salario mediano nazionale per mansione e settore economico interessati*». Come indichiamo sotto, le condizioni di salario da rispettare per l'ammissione dello straniero in Svizzera sono già fissate nella legislazione federale.

Reputiamo pertanto indispensabile che l'esame della norma proposta sia semmai affrontato nell'ambito delle norme di attuazione dell'art. 13 cpv. 3 della Costituzione cantonale concernente l'introduzione del salario minimo.

Indipendentemente da queste considerazioni, formuliamo alcune osservazioni sul progetto di articolo.

- Il principio di subordinare il rilascio di un permesso per esercitare un'attività lucrativa dipendente al rispetto di un determinato salario è tutt'ora valido per i cittadini degli Stati terzi (extra-UE/AELS). Ogni domanda di permesso, in questo caso, sottostà a un esame preventivo del mercato del lavoro che comprende la verifica delle condizioni lavorative e salariali. Lo straniero può essere ammesso in Svizzera per esercitare un'attività lucrativa unicamente se sono osservate le condizioni di lavoro e di salario usuali nella località, nella professione e nel settore (art. 22 LStr).
- Le domande nominative concernenti i cittadini di Stati terzi che intendono esercitare un'attività lucrativa vengono oggi decise dall'Ufficio della migrazione, sentito il preavviso della Commissione consultiva del mercato del lavoro, la quale si esprime anche in merito all'adempimento delle condizioni salariali.
- Prima dell'entrata in vigore dell'Accordo del 21 giugno 1999 sulla libera circolazione delle persone (ALC) anche il rilascio di permessi di lavoro a cittadini comunitari (UE-AELS) era sottoposto a un esame del mercato del lavoro e, in particolare, al rispetto delle condizioni di salario usuali nella località, nella professione e nel settore. Era quindi

stata istituita una commissione *ad hoc*, la «Commissione per la determinazione dei salari usuali per la manodopera estera non domiciliata», incaricata di formulare proposte di salari nei rami di attività oggetto di richieste di permessi di lavoro.

- La norma prevede – nell’ambito del rilascio di permessi a stranieri che intendono esercitare un’attività lucrativa – che, nel caso in cui in un settore economico non vi sia un salario minimo garantito da un contratto collettivo di lavoro o da un salario minimo obbligatorio, il Consiglio di Stato stabilisca un salario che corrisponde a una percentuale del salario mediano nazionale per mansione e settore economico interessati.
- Tenuto conto del margine di apprezzamento del Consiglio di Stato, sono ipotizzabili due soluzioni:
 - la costituzione di una commissione *ad hoc* (sul modello della «commissione salari» esistente prima dell’entrata in vigore dell’ALC), incaricata di determinare ed eventualmente rivedere annualmente l’importo o gli importi del salario minimo (salario corrispondente a una percentuale del salario mediano nazionale);
 - alternativamente, l’importo o gli importi del salario minimo (corrispondente a una percentuale del salario mediano nazionale) potrebbero essere stabiliti dal Consiglio di Stato medesimo, previo coinvolgimento dell’USTAT e delle parti sociali.

Articolo 11 del progetto dell’atto parlamentare

Seppur sia pacifica la procedura applicabile sulla base dell’art. 1 cpv. 1 della legge del 24 settembre 2013 sulla procedura amministrativa (LPAm), la norma vigente può essere completata con tale riferimento. Per contro, non è possibile togliere la possibilità di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo contro le decisioni del Consiglio di Stato.

Articolo 11 vigente

Nell’atto parlamentare se ne propone l’abrogazione senza spiegarne le ragioni. Non è chiaro se l’abrogazione sia motivata dal fatto che vi sono norme simili (comunque non del tutto identiche per quanto riguarda la facoltà del Consiglio di Stato di esigere il versamento anticipato di un importo a copertura delle spese presumibili della procedura) nell’art. 47 cpv. 2 e 3 LPAm.

Articolo 14 del progetto dell’atto parlamentare

È aggiunta una norma transitoria riguardante l’esclusione dell’applicazione del nuovo diritto alle procedure di ricorso quando la decisione è stata pronunciata prima della sua entrata in vigore. Reputiamo superflua la norma, che peraltro corrisponde all’art. 113 cpv. 2 LPAm.

III. CONCLUSIONI

Come abbiamo rilevato sopra, le norme centrali del progetto, cioè gli art. 2 e 3, si pongono in contrasto con il diritto superiore. Reputiamo che tali norme non possano prestarsi a un’interpretazione conforme al diritto federale. Infatti, i testi delle norme federali e cantonali sono in contraddizione tra loro. Alcune indicazioni sulla compatibilità delle disposizioni costituzionali cantonali (e, indirettamente, sul margine di manovra del legislatore cantonale) potrebbero giungere nei prossimi mesi quando il Consiglio federale licenzierà il messaggio concernente il conferimento della garanzia federale alle modificazioni del 25 settembre 2016 della Costituzione cantonale. Spetterà poi all’Assemblea federale

nell'ambito della decisione sul conferimento della garanzia federale e ai tribunali delineare i limiti di intervento dei Cantoni. Tuttavia, crediamo che il diritto superiore non lasci spazio alle norme cantonali proposte.

Pertanto, invitiamo il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa parlamentare.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri