

Messaggio

numero

6229

data

26 maggio 2009

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 17 settembre 2007 presentata nella forma elaborata da Manuele Bertoli e cofirmatari per una nuova legge sul lavoro e il sostegno dell'occupazione

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente rapporto sottoponiamo all'esame del Gran Consiglio la presa di posizione del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare del 17 settembre 2007 presentata nella forma elaborata da Manuele Bertoli e cofirmatari per una nuova legge sul lavoro e il sostegno dell'occupazione. Per le ragioni indicate di seguito proponiamo di respingere l'iniziativa così come presentata, a beneficio dell'accoglimento delle misure specifiche proposte, con messaggio separato, nell'ambito dell'adozione di due nuove leggi cantonali di applicazione a leggi federali in materia di diritto del lavoro.

1. I CONTENUTI DELL'INIZIATIVA

Con l'iniziativa elaborata, presentata il 17 settembre 2007, i deputati Manuele Bertoli e cofirmatari propongono di adottare una nuova legge sul lavoro e il sostegno all'occupazione.

I motivi che giustificano l'iniziativa sono sostanzialmente tre:

- a) le norme cantonali in materia di diritto del lavoro, tutela dei lavoratori e sostegno dell'occupazione e dei disoccupati sono sparse in diversi atti normativi;
- b) vi è carenza, a livello cantonale, di basi legali d'applicazione di alcune leggi federali importanti in questo ambito;
- c) è necessaria una riforma degli strumenti atti ad evitare le conseguenze negative dell'accordo bilaterale con l'Unione Europea sulla libera circolazione delle persone e attualmente non sufficientemente sviluppati a livello cantonale, che tuteli la manodopera indigena e il Cantone nei suoi interessi.

Gli obiettivi della nuova legge sono:

- a) radunare tutti i vari testi cantonali sparsi in materia di diritto del lavoro e sostegno ai disoccupati in una sola normativa;
- b) codificare le competenze cantonali previste dalla legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro del 28 settembre 1956, dalla legge federale sul collocamento e il personale a prestito del 6 ottobre 1989 e dalla legge federale concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali dell'8 ottobre 1999;

- c) introdurre qualche competenza in più per l'Ufficio cantonale di conciliazione;
- d) introdurre qualche disposizione sui salari minimi e sulle competenze della Commissione tripartita in materia di libera circolazione delle persone;
- e) riprendere la L-rilocc con alcune modifiche;
- f) introdurre dei principi di coordinamento tra i servizi dell'amministrazione cantonale.

2. LA VALUTAZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

A. Premessa

Il Dipartimento delle finanze e dell'economia, confrontato con la necessità di preparare un progetto di legge d'applicazione della legge federale sui lavoratori distaccati e le misure collaterali, la cui entrata in vigore era prevista per il mese di luglio 2004, aveva dato avvio nel 2004 all'elaborazione di una normativa che comprendesse in ampia misura la complessa tematica concernente il diritto del lavoro e la protezione dei lavoratori, e più precisamente concernente l'applicazione dei seguenti atti legislativi federali:

- la legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio del 13 marzo 1964,
- la legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni del 20 marzo 1981 (titolo sesto),
- la legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro del 28 settembre 1956,
- la legge federale sul lavoro nelle fabbriche del 18 giugno 1914,
- la legge federale concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali dell'8 ottobre 1999.

Questo disegno di legge avrebbe sostituito le seguenti normative cantonali in vigore a quel momento, ossia:

- la legge di applicazione della legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio, del 10 novembre 1998
- il testo unico dei decreti legislativi 12 settembre 1919 e 12 gennaio 1921 istituenti l'Ufficio di conciliazione
- il decreto legislativo concernente i giorni festivi nel Cantone del 10 luglio 1934
- il decreto esecutivo d'applicazione della legge federale sul conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro del 5 aprile 1957.

L'introduzione di una legge d'applicazione della legge federale sui lavoratori distaccati e misure collaterali è tuttavia stata rinviata, perché già si iniziava a parlare di un rafforzamento delle misure collaterali, che avrebbe richiesto un immediato adeguamento delle normative cantonali eventualmente adottate e dell'introduzione di una nuova legge federale concernente la lotta al lavoro nero.

Questo rinvio ha comportato anche il rinvio della revisione degli altri atti normativi cantonali sopraccitati. E non solo.

Con decreto federale del 17 dicembre 2004, che approva e traspone nel diritto svizzero, mediante revisione delle misure collaterali, il protocollo concluso con la Comunità Europea e i suoi stati membri relativo all'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri della Comunità Europea, in vigore dal 1. aprile 2006, è, in effetti, intervenuto il previsto rafforzamento delle misure fiancheggiatrici.

Il 17 giugno 2005 è inoltre stata approvata la nuova legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero. La stessa è entrata in vigore il 1. gennaio 2008.

A questo punto, il Consiglio di Stato ha preparato e sottoposto ad approvazione del parlamento il messaggio del 23 ottobre 2007 relativo alla Legge d'applicazione della legge federale concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (LDist.) e della legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (LLN).

L'11 marzo 2008 il Gran Consiglio ha approvato quest'ultimo messaggio, ciò che comporta ora, da parte del Consiglio di Stato, l'abbandono di un progetto di legge cantonale che raggruppi diversi atti normativi riguardanti un'ampia porzione della tematica del diritto del lavoro per i motivi che seguono.

B. Leggi differenti per tematiche differenti

a) In riferimento alla legislazione federale

Nel diritto del lavoro si possono evidenziare tre settori principali di intervento normativo:

- Contratto individuale di lavoro (diritto privato)
- Tutela dei lavoratori (diritto pubblico)
- Mercato del lavoro - Sostegno all'occupazione (diritto pubblico)

Tali settori non sono statici, bensì si completano vicendevolmente, a seconda degli obiettivi che il legislatore vuole raggiungere. A mo' di esempio vengano qui citate le normative della legge federale sul lavoro a domicilio, che opera una simbiosi tra normative di tutela del lavoratore, di diritto pubblico, applicate a normative di diritto privato sul lavoro a domicilio.

La sistematica del diritto federale mostra del resto la puntuale collocazione delle diverse normative che trattano il tema del diritto del lavoro secondo i contenuti e gli obiettivi regolamentati nei singoli atti legislativi ed esecutivi.

Se analizziamo gli atti legislativi federali inglobati nella presente iniziativa alla luce della sistematica del diritto federale e pertanto alla luce delle materie trattate, notiamo quanto sia complesso, se non impossibile, raggrupparli sotto un unico tetto, senza creare un mastodontico miscuglio di tematiche e di obiettivi alquanto dispersivo e carente proprio di quella trasparenza e sicurezza legale che si vuole applicata di principio negli atti legislativi ed esecutivi e di cui si fa paladino il settore della tecnica legislativa.

E questo medesimo principio vale anche a livello legislativo cantonale, allorché si tratta di legiferare in applicazione delle normative della legislazione federale in materia, ancorché talvolta in misura minore per l'ampiezza limitata delle relative norme d'applicazione.

In concreto l'iniziativa elaborata comprende i seguenti atti legislativi federali:

1. Legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio del 13 marzo 1964 (legge sul lavoro) (LL)
2. Legge federale sul lavoro a domicilio del 20 marzo 1981 (LLD)
3. Legge federale sul collocamento e il personale a prestito del 6 ottobre 1989 (LC)
4. Legge federale concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali dell'8 ottobre 1999 (L-dist)
5. Legge federale sul lavoro nelle fabbriche del 18 giugno 1914 (LLF)
6. Legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro del 28 settembre 1956 (LOCCL)
7. Legge federale sulle misure preparatorie intese a combattere le crisi e procurare lavoro del 30 settembre 1954 (LMP)

Tenuto conto, come precedentemente indicato, della recente approvazione parlamentare della legge d'applicazione della legge federale concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (LDist.) e della legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (LLN) in data 11 marzo 2008 e dell'altresì recente approvazione parlamentare, in data 20 marzo 2007, della modifica della legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati (L-rilocc), che applica pure la LMP e che ha pure inglobato la medesima norma di applicazione della LC proposta all'art. 9 dell'iniziativa elaborata Bertoli, rimarrebbero ancora da applicare le quattro leggi federali di cui sopra ai punti 1, 2, 5 e 6.

Seguendo i suindicati criteri selettivi si delinerebbero tre ambiti distinti per materia ed obiettivi:

- a) Tutela dei lavoratori (LL e LLD: cfr. RS 822.11 e 822.31)
- b) Conflitti collettivi (LLF: cfr. RS 821.41)
- c) Contratti collettivi (LOCCL: cfr. RS 221.215.311)

Ritenuta comunque la rilevanza del contratto collettivo di lavoro nell'ambito dei conflitti collettivi, e un'importanza ancora maggiore datagli nell'iniziativa, non è certo fuori luogo attribuire l'unità di materia a questi ultimi due temi e riunire quindi in un solo atto legislativo cantonale le disposizioni di applicazione delle due relative leggi federali, visto peraltro la presenza, nel disegno di legge di cui all'iniziativa, di soli 2 articoli sul contratto collettivo di lavoro.

In conseguenza a quanto sinora evidenziato, la migliore soluzione legislativa cantonale che garantisca unità di materia e di obiettivi è senz'altro quella dell'adozione di due separate leggi:

- a) la legge sull'ufficio cantonale di conciliazione e sul conferimento del carattere obbligatorio al contratto collettivo di lavoro
- b) la legge di applicazione della legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio e della legge federale sul lavoro a domicilio

b) In riferimento alla legislazione cantonale

Applicando a livello cantonale il medesimo principio legislativo indicato precedentemente in relazione alla legislazione federale, anche se in maniera meno rigorosa, ma pur sempre nel rispetto di una marcata differenziazione per materia e obiettivi nell'elaborazione di atti legislativi, si giunge in concreto alle seguenti considerazioni.

Le leggi cantonali che completano il quadro legislativo proposto con l'iniziativa elaborata Bertoli sono:

- a. La legge cantonale sul lavoro
- b. La legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati (L-rilocc).

Per quanto attiene alla legge cantonale sul lavoro, è certamente utile riportare alla mente quanto avvenuto nell'ultimo decennio.

Il 10 novembre 1998 il Parlamento approvava la nuova legge di applicazione della legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio, frutto dell'abrogazione dei primi tre capitoli della legge cantonale sul lavoro. Questa nuova legge è entrata in vigore il 1. luglio 2000.

Dall'altro lato, il 7 febbraio 1999 veniva bocciata dal popolo, con una maggioranza esigua (no: 53%; sì: 47%), la Legge sugli orari di apertura dei negozi che era pure stata varata dal Gran Consiglio il 10 novembre 1998; il referendum era stato lanciato e sostenuto in

particolare dal Sindacato edilizia e industria. Punto debole della riforma allora proposta, presumibilmente alla base del referendum e del voto popolare negativo, era la mancata subordinazione della possibilità di prolungare l'orario d'apertura al rispetto delle condizioni di lavoro per il personale definite nel Regolamento quadro per il personale di vendita, che era stato sottoscritto da Federcommercio e sindacati il 6 marzo 1998.

Il motivo della scissione tra le due succitate leggi era peraltro da ricondurre alla volontà del legislatore di mantenere ben distinti due temi-chiave nell'ambito del diritto del lavoro: la tutela dei lavoratori (igiene, salute) da un lato e le norme di polizia sull'apertura e la chiusura dei negozi dall'altro.

Il secondo millennio ha portato il DFE, i commercianti e i rappresentanti dei lavoratori del settore della vendita ad uno sforzo comune, in un clima di collaborazione e di concertazione, per il raggiungimento di obiettivi che potessero soddisfare tutte le parti interessate. Tale sforzo è sfociato, nel 2003, in un nuovo disegno di legge messo in consultazione. Questo avamprogetto - seppur con sfumature, posizioni e motivazioni diverse - non ha trovato il consenso della maggior parte dei sindacati. Tuttavia è stato un altro elemento ad aver determinato il rallentamento dell'iter legislativo. Una sentenza del 13 luglio 2004 del Tribunale federale, in merito all'ordinanza sugli orari di chiusura dei negozi di Basilea Città, ha giudicato incostituzionale il fatto di vincolare la fascia oraria prolungata, e alcune deroghe agli orari di chiusura, al rispetto del CCL del settore della vendita o di regolamentazioni almeno equivalenti, ciò che rappresentava una delle principali novità dell'avamprogetto messo in consultazione.

Nel novembre del 2007 il DFE ha presentato alle parti sociali (commercianti e associazioni dei lavoratori) un avamprogetto di legge sugli orari d'apertura dei negozi, riprendendo il tema dopo la consultazione effettuata nel 2003, ed ha indetto più incontri nel 2008 e nel 2009 allo scopo di giungere a una soluzione concertata, che consenta di introdurre una maggiore flessibilità negli orari d'apertura dei negozi con adeguate garanzie per il personale di vendita. Gli incontri tripartiti volevano stimolare i partner sociali a trovare un terreno di accordo, ritenuto che il Cantone non può introdurre norme in materia di legislazione sul lavoro che rientrano nella competenza esclusiva della Confederazione. Nell'incontro del 23 aprile 2009 si è potuto constatare il raggiungimento di un'intesa fra il DFE, la Federcommercio e la Comunità contrattuale (OCST-SICTICINO-SIT e SYNA), mentre che UNIA Ticino e Moesa si è espressa assai negativamente sul contenuto dell'avamprogetto. Conformemente al programma di legislatura 2007-2011 in seno al DFE è attualmente in elaborazione il progetto di messaggio da sottoporre al CdS. Si ritiene pertanto opportuno trattare questo tema separatamente da altri atti legislativi cantonali e quindi di non dare seguito a quanto proposto dall'iniziativa in oggetto.

La legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati (L-rilocc) tratta una materia che nei contenuti e negli obiettivi è ben distinta dai primi due settori principali di intervento normativo citati in ingresso al punto 2A del presente messaggio (Contratto individuale di lavoro - Tutela dei lavoratori).

Già solo questo motivo porterebbe questa legge a restare regolamentata come lo è attualmente, ovvero come legge a sé stante.

Oltre a ciò va sottolineato che il 20 marzo 2007, dopo un lungo iter parlamentare durato quasi 2 anni, la L-rilocc è stata quasi interamente rivista nella forma, come in parte nei contenuti, per cui non si vede motivo per ulteriori interventi legislativi a breve termine.

Peraltro gli articoli della L-rilocc riportati nell'iniziativa elaborata Bertoli, pur presentati in data successiva rispetto all'approvazione parlamentare di marzo, non corrispondono al testo della L-rilocc attualmente in vigore, bensì a quello di una versione precedente. Inoltre alcune delle proposte di modifica delle prestazioni L-rilocc contenute nella presente iniziativa, quali ad esempio forme di sussidio supplementari per giovani neolaureati o per

disoccupati problematici ultracinquantenni, sono già stati ampiamente analizzati dal Parlamento parallelamente alla revisione della L-rilocc e respinti in contemporanea all'adozione della nuova versione della suddetta legge (vedi rapporto di maggioranza sui messaggi n. 5667-5667a del 27 febbraio 2007).

Pertanto, in considerazione delle motivazioni sopra addotte, in particolare delle recenti decisioni del Parlamento, riteniamo inopportuno entrare in materia su una nuova collocazione formale delle normative L-rilocc al di fuori della già esistente legge speciale e riteniamo pure prematuro entrare nel merito di tali modifiche proposte dagli iniziativaisti.

3. CONCLUSIONI

La presente iniziativa elaborata che propone il disegno di legge sul lavoro e il sostegno dell'occupazione abbraccia troppi temi e obiettivi differenti tra loro, che necessitano di una valutazione e di una regolamentazione separata, al fine di permettere ancora una chiara visione d'insieme e una certa suddivisione sistematica della complessa materia del diritto del lavoro, come del resto avviene già attualmente a livello di normative federali.

Ad una sola normativa cantonale omnicomprensiva, complessa, pesante e avente il rischio potenziale di creare insicurezza giuridica è da preferire un numero limitato di atti legislativi, che raggruppano tematiche specifiche simili. La proposta formulata nel messaggio specifico di adozione della nuova legge sull'ufficio cantonale di conciliazione e sul conferimento del carattere obbligatorio al contratto collettivo di lavoro e della nuova legge di applicazione della legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio e della legge federale sul lavoro a domicilio raggiunge tale obiettivo.

Pertanto, sulla base delle considerazioni sviluppate nel presente messaggio, vi invitiamo a respingere formalmente l'iniziativa parlamentare del 17 settembre 2007 presentata nella forma elaborata da Manuele Bertoli e cofirmatari per una nuova legge sul lavoro e il sostegno dell'occupazione, ritenuto che la stessa trova parziale accoglimento di merito nel messaggio riguardante le due nuove leggi testé menzionate.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti

Il Cancelliere, G. Gianella