

# Messaggio

numero

**6746**

data

6 febbraio 2013

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 17 ottobre 2011 presentata nella forma elaborata da Michela Delcò Petralli per il Gruppo dei Verdi per la modifica della Legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati (L-rilocc) del 13 ottobre 1997 (per salvare il lavoro)**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente rapporto vi sottoponiamo la presa di posizione del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare del 17 ottobre 2011 presentata nella forma elaborata da Michela Delcò Petralli per il Gruppo dei Verdi per la modifica della Legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati (L-rilocc) del 13 ottobre 1997 (per salvare il lavoro).

L'iniziativa propone una modifica della L-rilocc volta alla creazione di un registro pubblico tramite il quale rilevare sistematicamente tutti i posti di lavoro offerti in Ticino. Tale registro dovrebbe contenere le generalità o la ragione sociale delle aziende, il genere di attività, l'ubicazione, il personale occupato (facendo distinzione tra personale residente e frontaliero), la tipologia dei contratti di lavoro e la funzione dei singoli lavoratori.

Inoltre, viene proposto di introdurre l'obbligo di annunciare agli Uffici regionali di collocamento (URC) della Sezione del lavoro tutti i posti di lavoro vacanti prima di renderli pubblici o di fare ricorso ai servizi delle agenzie di collocamento.

Le aziende che non dovessero rispettare queste regole verrebbero escluse dalla partecipazione a pubblici concorsi.

Stando agli iniziativaisti, i motivi per adottare queste modifiche legislative risiedono, in primo luogo, nella carenza di dati statistici e nella conseguente difficoltà di reperire informazioni aggiornate e capillari del mondo del lavoro ticinese. Testualmente: *“Con l'istituzione di un registro pubblico l'iniziativa vuole permettere la raccolta di dati statistici capillari ed aggiornati. La pubblicità dei dati statistici permetterà all'autorità di orientare la politica di sostegno economico alle aziende presenti sul nostro territorio, di individuare le cause di disoccupazione e di prevenirla.*

*La pubblicità del registro permetterà anche ai consumatori o committenti di mandati pubblici o privati di orientare le loro scelte.*

*I dati sull'occupazione del territorio rapportati alle attività svolte e al numero di posti di lavoro creati per ogni attività, permetteranno allo Stato di gestire meglio il territorio cantonale e le misure di promovimento economico, impendendo l'insediamento di società che occupano molto spazio (come le società di logistica) ma creano poca occupazione.”*

In secondo luogo, l'iniziativa si prefigge di frenare l'attività delle agenzie di collocamento private considerate veicolo privilegiato per l'importazione di manodopera dall'estero, in particolare di frontalierato.

Testualmente: *"Con il nuovo articolo 4 l'iniziativa vuole in sostanza ridurre il ruolo di "attrattori" di manodopera estera delle agenzie di collocamento. L'obbligo di annunciare i posti vacanti alla Sezione del lavoro prima di offrirli al libero mercato dovrebbe favorire i lavoratori residenti a condizione che le informazioni vengano divulgate velocemente e rese di facile accesso alle persone in cerca di lavoro."*

Considerata la portata delle modifiche proposte e le conseguenze di natura giuridico-organizzative, nonché finanziarie che ne deriverebbero, il Consiglio di Stato formula le seguenti osservazioni.

## **1. DAL PROFILO GIURIDICO**

Innanzitutto, va rilevato che la Legge federale sul collocamento (LC) impone ai datori di lavoro di annunciare i licenziamenti e le chiusure d'impresa (art. 29 LC), senza lasciare ai Cantoni la facoltà di istituire obblighi supplementari nel senso auspicato dall'iniziativa. L'introduzione dei vincoli proposti necessiterebbe dunque di una modifica della legge federale e non solo di quella cantonale.

Le modifiche proposte fanno nascere alcune perplessità in relazione alla loro compatibilità con la libertà economica (art. 27 Cost.) garantita alle persone fisiche e giuridiche dal nostro ordinamento legale. Appare opportuno ricordare che attraverso questo diritto fondamentale *"(...) la Costituzione federale s'esprime per un ordinamento economico fondamentalmente non sottoposto allo Stato, basato sul principio dell'autonomia privata, e orientato su principi d'economia di mercato"* (cfr. messaggio concernente la revisione della Costituzione federale del 20 novembre 1996, pag. 163).

Riguardo all'estensione della protezione offerta della libertà economica va pure osservato: *"(...) Il capoverso 2 (ndr dell'art. 27 Cost.) elenca tre diritti individuali che fanno tradizionalmente parte della libertà economica: libera scelta della professione, libero accesso alla professione nonché libero esercizio. Esso intende così sottolineare l'importante dimensione umana di questa libertà fondamentale. Come risulta chiaramente dal tenore del capoverso 2, la garanzia della libertà economica non si limita tuttavia a questi aspetti menzionati esplicitamente. L'articolo 23 (ndr numerazione secondo il disegno di Costituzione presentato con il messaggio del 20 novembre 1996) comprende l'attività economica privata in quanto tale, segnatamente anche tutti gli aspetti della libertà imprenditoriale nonché la libertà contrattuale. Della tutela garantita dalla libertà economica godono tuttavia non soltanto le persone fisiche bensì anche quelle giuridiche (sempre che non si tratti di qualità che possono competere soltanto alle persone fisiche)"* (messaggio concernente la revisione della Costituzione federale del 20 novembre 1996, pag. 165).

Ora, sebbene delle limitazioni delle libertà costituzionali sono certamente - a determinate condizioni - possibili, i meccanismi di cui si auspica l'introduzione appaiono a questo Consiglio, oltre che molto gravosi per i privati e l'amministrazione, sproporzionati rispetto agli obiettivi e eccessivamente limitativi della libertà economica delle imprese. Se è vero che la proposta in esame non limita la conclusione dei singoli contratti di lavoro, essa prevede comunque delle conseguenze molto severe (esclusione dai concorsi pubblici) in caso di non rispetto

dell'obbligo di notifica dei posti vacanti oppure di fornire i dati necessari alla tenuta dell'auspicato registro pubblico.

Anche per quanto concerne la proporzionalità della raccolta dei dati sulle imprese e la loro pubblicazione, va sollevato qualche dubbio. La migliore conoscenza del mercato del lavoro locale potrebbe infatti essere eventualmente indagata, in caso di necessità - come indicato nel rapporto dell'IRE citato dall'iniziativa - con un'indagine dedicata (cfr. Istituto di Ricerche Economiche, Disoccupazione e frontalierato nel Cantone Ticino, Febbraio 2011, pag. 78). Soluzione certamente meno estesa e maggiormente proporzionata rispetto ad un monitoraggio permanente.

A tale proposito si ricorda che il DECS, nell'ambito di un contratto quadro di collaborazione con l'Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP), ha dato recentemente a quest'ultimo l'incarico di attuare un'indagine sulle "Tendenze del mercato del lavoro ticinese e il sistema scolastico". Questa ricerca si propone di analizzare l'evoluzione del mercato del lavoro ticinese, cercando di dare una risposta al dibattito apertosi sulle conseguenze dell'aumento dei frontalieri rispetto alle prospettive di lavoro soprattutto per i giovani ticinesi.

## **2. DAL PROFILO ORGANIZZATIVO**

La creazione ex-novo di un registro pubblico contenente tutti i dati indicati nell'art. 3 cpv. 3 dell'iniziativa, relativi a tutti posti di lavoro offerti da qualsiasi tipo d'azienda operante in Ticino, provocherebbe una mole di lavoro amministrativo difficilmente quantificabile, ma certamente elevato. Ricordando che le aziende in Ticino sono oltre 20'000 (fonte: USTAT) e che i posti di lavoro sono oltre 181'000 (fonte: STATIMP), appare evidente che ciò richiederebbe la creazione di nuovi uffici cantonali appositamente dedicati, nonché l'assunzione di parecchio personale amministrativo, addetto alla registrazione dei dati, ed ispettori addetti al controllo del rispetto delle nuove disposizioni e all'emissione di sanzioni per chi le viola. Anche la successiva attività di aggiornamento costante dei dati comporterebbe un carico di lavoro non indifferente: infatti le persone che cambiano posto di lavoro in Ticino sono mediamente attorno alle due migliaia ogni mese (stima approssimativa formulata sulla base dei dati di entrata ed uscita dalla disoccupazione).

Una tale eventualità richiederebbe ovviamente la creazione di una banca dati informatizzata adatta per la registrazione, l'interrogazione statistica, nonché la consultazione pubblica dei dati in questione.

Occorrerebbe inoltre allestire un sistema di monitoraggio statistico volto a fornire le informazioni quantitative utili agli scopi indicati dall'iniziativa (*"orientare la politica di sostegno economico alle aziende; individuare le cause della disoccupazione; prevenire la disoccupazione; gestire meglio il territorio cantonale e le misure di promovimento economico;..."*).

Infine dovrebbe essere garantita la fruibilità dei dati al pubblico (consultazione in loco o accesso diretto tramite internet?).

## **3. DAL PROFILO FINANZIARIO**

Considerati gli aspetti organizzativi sopraelencati, pur non potendo fare una stima attendibile relativa agli impegni finanziari necessari per l'allestimento e l'aggiornamento di tale banca dati, sono facilmente ipotizzabili costi di investimento e gestione elevati.

Se tale compito fosse assegnato agli uffici della Sezione del lavoro, i costi non potrebbero essere coperti dal mandato federale per l'esecuzione della Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (mandato che copre la quasi totalità dei costi di gestione della Sezione del lavoro) in quanto una tale attività non rientra negli scopi del mandato. Tali costi sarebbero quindi interamente a carico del Cantone e a

#### **4. DAL PROFILO DELL'EFFICACIA**

Secondo le intenzioni dei promotori dell'iniziativa, la raccolta di dati statistici capillari e aggiornati relativi a tutti i posti di lavoro esistenti in Ticino dovrebbe permettere *“all'autorità di orientare la politica di sostegno economico alle aziende presenti sul nostro territorio e individuare le cause di disoccupazione al fine di prevenirla”*. In subordine la possibilità per il pubblico di consultare questo registro permetterebbe *“ai consumatori o committenti di mandati pubblici o privati di orientare le loro scelte”*.

Inoltre, questi dati permetterebbero *“allo Stato di gestire meglio il territorio cantonale e le misure di promovimento economico, impendendo l'insediamento di società che occupano molto spazio ma creano poca occupazione”*.

Non è chiaro in che modo il possesso, l'analisi e la pubblicità di tali dati permetta di ottenere i risultati auspicati dagli iniziativaisti. Tuttavia, se l'obiettivo indiretto di queste modifiche legislative fosse quello di proteggere il mercato di lavoro locale dalla concorrenza della manodopera estera, tale operazione avrebbe dal profilo dell'efficacia un impatto praticamente nullo, anzi la pubblicità del registro potrebbe addirittura facilitare la manodopera migrante che - per accedere al mercato del lavoro svizzero - non dovrebbe nemmeno più far capo ad agenzie di collocamento in quanto l'insieme dei posti vacanti gli si paleserebbe facendo capo ad una sola banca dati.

Infatti, il rispetto degli Accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE, con particolare riferimento alla libera circolazione delle persone, che permette ad ogni azienda di assumere personale proveniente dai Paesi dell'UE senza discriminazione alcuna e senza dunque la possibilità per il Cantone di influenzare tali scelte, renderebbe qualsiasi intervento statale, volto a limitare questa scelta, illegale.

Al contrario, la normativa che sancirebbe l'obbligo di escludere dalla partecipazione a pubblici concorsi tutti i datori di lavoro che non rispettassero queste regole produrrebbe un risultato oltremodo paradossale, in quanto ne risulterebbero avvantaggiate le aziende estere o situate in altri Cantoni, le quali non avrebbero l'obbligo di sottostare a questi pesanti vincoli amministrativi ed al conseguente rischio di esclusione.

#### **5. AGENZIE DI COLLOCAMENTO**

Pur condividendo una certa preoccupazione per la crescita costante e consistente del ruolo del prestito di personale sul mercato del lavoro ticinese osservato negli ultimi anni e certamente favorito dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone, occorre ricordare che le agenzie di collocamento e prestito di personale sono tenute ad operare in conformità con la Legge federale sul collocamento ed il personale a prestito (LC), e necessitano - a seconda dei casi - di un'autorizzazione federale oltre a quella cantonale. Esse inoltre devono rispettare le condizioni di impiego e di salario regolamentate dal Contratto collettivo di lavoro per il settore del prestito di personale entrato in vigore il 1° gennaio 2012.

L'introduzione di qualsiasi regola tesa a regolamentare ulteriormente l'attività delle agenzie dovrebbe, come indicato in precedenza, tenere conto delle disposizioni federali che regolano la materia, come pure ovviamente dalla libertà economica protetta costituzionalmente delle imprese di collocamento privato o prestito di personale, rispettivamente dei datori di lavoro. La modifica delle disposizioni della L-rilocc, che relativamente alla Legge federale sul collocamento contiene solo delle norme d'applicazione, non appare dunque in ogni caso il mezzo adatto per incidere, sempre che questo fosse ritenuto opportuno, sul campo d'azione delle cosiddette agenzie private di collocamento.

Approfittiamo qui per correggere un dato riportato nel commento dell'iniziativa, laddove si afferma che *"è noto l'esempio delle Officine FFS di Bellinzona dove metà del personale è frontaliere e di questi la metà sono interinali forniti dalle agenzie di collocamento"*.

In realtà - dati al 31 ottobre 2012 - alle Officine vi sono, in totale, 513.04 unità equivalenti a tempo pieno: 423 con impiego fisso (di cui 14 frontalieri) e 90.04 temporaneo (di cui 41 frontalieri).

## **6. CONCLUSIONI**

Il Consiglio di Stato condivide la preoccupazione di fondo di questa iniziativa volta a favorire l'occupazione della popolazione residente e a evitare fenomeni di sostituzione tramite l'assunzione di manodopera estera, in particolare frontaliere, con i problemi indicati dal recente studio dell'Ufficio cantonale di statistica *"Libera circolazione: gioie o dolori?"*; ritiene tuttavia che sulla base degli accordi internazionali e delle leggi federali attualmente in vigore, gli unici strumenti legittimi siano quelli offerti dalle misure accompagnatorie all'Accordo sulla libera circolazione delle persone, che il Consiglio di Stato da anni si impegna sia ad implementare, tramite la collaborazione della Commissione tripartita cantonale in materia di libera circolazione delle persone, sia a rafforzare con una costante pressione sulle Autorità federali, ciò che ha permesso di giungere al varo di interventi più incisivi ad esempio per contrastare il fenomeno dei cosiddetti falsi indipendenti e per sanzionare in modo più efficace le violazioni del salario minimo dei Contratti normali di lavoro e dei Contratti collettivi di obbligatorietà agevolata.

Nel contempo si sono affinati anche strumenti di competenza cantonale, come la nuova prassi di applicazione della Legge per l'innovazione economica con la graduazione dei contributi anche in base ai livelli salariali, ai nuovi posti di lavoro creati e all'impiego di manodopera residente.

Evidentemente, in considerazione della forte pressione cui è sottoposto il mercato del lavoro nel nostro Cantone, gli sforzi per sostenere l'occupazione, contrastare la sostituzione della manodopera e lottare contro il dumping salariale, andranno continuati con sempre maggior determinazione, sia a livello cantonale sia sul piano federale.

A questo riguardo si rimanda alla risposta data dal Consiglio di Stato il 17 ottobre scorso all'interrogazione n. 176.12 del gruppo UDC *"Libera circolazione: per il Ticino son dolori!"*, nonché alle indicazioni fornite dal DFE durante la conferenza stampa del 19 novembre scorso sul tema della sorveglianza del mercato del lavoro e delle

misure di rilancio dell'occupazione e di sostegno ai disoccupati (documentazione disponibili sul sito internet dell'amministrazione).

In conclusione, il Consiglio di Stato, per le motivazioni sopra esposte, ritiene che l'iniziativa in oggetto sia una risposta inadeguata e invita pertanto a respingerla.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella