Messaggio

numero	data	Dipartimento
6960	8 luglio 2014	FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 17 dicembre 2012 presentata da Francesco Maggi per il Gruppo dei Verdi "Salviamo il lavoro"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente rapporto sottoponiamo all'esame del Gran Consiglio la nostra presa di posizione sulla mozione del 17 dicembre 2012 presentata da Francesco Maggi per il gruppo dei Verdi: "Salviamo il lavoro" che si articola su 5 misure.

1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

A titolo preliminare, rammentiamo che una mozione rappresenta "*la proposta scritta fatta da uno o più deputati al Consiglio di Stato di esaminare l'opportunità di prendere un provvedimento di interesse generale*" (Art. 101 cpv. 1 della Legge sul Gran Consiglio e i rapporti con il Consiglio di Stato). In questo caso i mozionanti menzionano, nello stesso atto parlamentare, più misure anche molto diverse tra loro.

Il Consiglio di Stato è chiamato a valutare con la dovuta attenzione ogni singola proposta e prendere posizione su quanto già fatto, sulle misure in corso d'opera o, in caso contrario, su ciò che si ritiene opportuno intraprendere. In altre parole, non ci si esprime su una singola richiesta, bensì concretamente su *molteplici* richieste d'intervento, che toccano svariati settori perlopiù non sempre correlati l'uno con l'altro. Risulta perciò difficile evadere il presente atto parlamentare in modo coerente e secondo quanto previsto dalla LGC/CdS.

Nonostante queste osservazioni di carattere formale, riteniamo opportuno esprimerci – a titolo ricapitolativo – sulle singole questioni sollevate nella mozione, questo alla luce del particolare momento economico e del mercato del lavoro ticinese.

2. COMMENTI E OSSERVAZIONI ALLE SINGOLE PROPOSTE

1) <u>Selezionare/sostenere le imprese virtuose</u>

Chi usa il territorio a scopo commerciale, industriale o artigianale deve assumere una quota maggioritaria di lavoratori e apprendisti residenti. Lo stesso principio vale per le misure di sostegno all'insediamento di aziende. Creare un apposito logo (analogo alle aziende formatrici) per chi occupa almeno l'80% di residenti.

1.0063

Nonostante la lodevole proposta, riteniamo che la promozione di un simile marchio non spetti allo Stato. Sul tema si rinvia ai messaggi n. 6906 del 29 gennaio 2014 e n. 6922 del 18 marzo 2014 nei quali si è già affrontata la questione in oggetto.

Ribadiamo, quindi, quanto espresso nelle conclusioni del messaggio n. 6906 del 29 gennaio 2014: *in conclusione, alla luce di queste considerazioni, il Consiglio di Stato propone al lodevole Gran Consiglio di respingere la mozione così come formulata, quindi formalmente, ma di accoglierla nella sostanza chiedendo alle associazioni economiche esplicitamente di attivarsi per la creazione del marchio "azienda locale", garantendo e verificando periodicamente l'adempimento di chiare condizioni per l'ottenimento e il mantenimento del marchio stesso. In questo senso, qualora il lodevole Gran Consiglio concordasse l'impostazione illustrata nel messaggio, lo scrivente Consiglio si farà parte attiva nel richiedere alle associazioni economiche di analizzare e concretizzare la proposta*.

2) Fiscalità

Le imprese che riservano posti di lavoro ai residenti, ai disoccupati ultracinquantenni o che si impegnano a prolungare il contratto di lavoro al termine della formazione vanno aiutate (per es. incentivi fiscali).

L'art. 23 cpv. 3 della Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni del 14 dicembre 1990 (LAID) concede ai Cantoni la possibilità di prevedere sgravi a favore di determinate imprese. Questi possono introdurre, per via legislativa, sgravi di imposte a favore delle imprese neocostituite che servono gli interessi economici del Cantone, per l'anno di fondazione dell'impresa e per i nove anni seguenti. Un cambiamento essenziale dell'attività aziendale può essere equiparato a neocostituzione (cfr. art. 5 LAID). I Cantoni sono quindi liberi nel definire gli sgravi ma devono attenersi alle condizioni descritte dalla LAID per la concessione di questi ultimi[1].

I principi costituzionali della giustizia tributaria, segnatamente il principio dell'uguaglianza, della generalità dell'imposizione e il principio dell'imposizione secondo la capacità economica precludono infatti la possibilità di prevedere agevolazioni fiscali per imprese che non rientrano nelle condizioni descritte dagli articoli sopraccitati[2]. Per questo motivo, quanto postulato nella mozione, risulta incompatibile con la LAID e con i principi del diritto tributario che discendono dai diritti costituzionali appena descritti.

Per quanto attiene specificatamente la richiesta di prevedere agevolazioni a favore di imprese che riservano posti di lavoro ai residenti, ai disoccupati ultracinquantenni o che si impegnano a prolungare il contratto di lavoro al termine della formazione, s'osserva che il Consiglio di Stato potrà determinarsi compiutamente sulla fattispecie solo allorquando saranno adottate le disposizioni d'applicazione del nuovo art. 121a Cost. fed. (accettato da popolo e cantoni in occasione della votazione federale del 9 febbraio 2014) e questo perché, attualmente, non è possibile discriminare i lavoratori in base alla residenza.

Alla luce di quanto precede – in particolare data l'incompatibilità con la LAID e con i principi di diritto tributario, nonché con le disposizioni previste dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone tuttora in vigore – la proposta dei mozionanti non può essere accolta.

[1]Marco Greter in M. Zweifel/P. Athanas, Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht I/1., ad art. 5 LAID, n. 4 e 5.
[2]Marco Greter in M. Zweifel/P. Athanas, Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht I/1., ad art. 5 LAID, n. 7.

3) Controlli

I controlli contro il dumping salariale e gli abusi devono essere estesi e intensificati in tutte le categorie e in tutti i settori economici. Lo stato deve approntare strumenti cantonali nel caso in cui quelli federali fossero insufficienti.

Nell'ambito delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone – che rimangono in vigore almeno fino a quando non sarà concretizzata l'applicazione del nuovo art. 121a Cost. fed. – il legislatore ha previsto, con l'art. 360a del Codice delle obbligazioni (CO), il monitoraggio sull'evoluzione dei livelli salariali nei differenti rami dell'economia. Questo quale misura cautelativa per fronteggiare eventualmente dei ribassi salariali dovuti all'assunzione di manodopera estera, proveniente da paesi dell'UE e quindi beneficiari degli Accordi bilaterali. In particolare *"qualora in un luogo, una professione o in un ramo vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali, l'autorità competente può stabilire un contratto normale di lavoro di durata limitata che preveda salari minimi differenziati secondo le regioni e all'occorrenza il luogo allo scopo di combattere o impedire abusi."*

Trattasi dell'unica misura diretta possibile, concessa all'autorità a prescindere dalla volontà delle parti sociali, volta a regolamentare eventuali disfunzioni sui livelli salariali e quindi, indirettamente, di proteggere la manodopera locale. Una ditta che dovesse operare in un settore in cui venisse introdotto un contratto normale di lavoro (CNL) con minimi salariali vincolanti, secondo l'art. 360a CO, non sarebbe comunque obbligata ad assumere manodopera locale.

La Commissione tripartita cantonale in materia di libera circolazione delle persone prevede annualmente la pianificazione delle inchieste del mercato del lavoro. Per determinare i settori facenti parte delle inchieste vengono utilizzati quattro criteri fondamentali, vale a dire:

- le segnalazioni (presunte situazioni problematiche segnalate da attori economici o dagli addetti ai lavori);
- i rami a rischio o sotto stretta osservazione definiti dalla SECO e di competenza dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL);
- la presenza di un contratto con salario minimo di riferimento che è stato introdotto/rafforzato a seguito di un intervento della Commissione tripartita e di competenza dell'UIL (in questo caso, è necessario che l'UIL verifichi che tali contratti siano rispettati);
- gli indicatori economici, quali dimensione del ramo economico in termini di addetti e quota di lavoratori frontalieri.

Un ramo economico con molti addetti è prioritario. L'indicatore della quota di frontalieri, invece, informa circa il livello di potenziale concorrenza tra occupati residenti e manodopera frontaliera. Generalmente sono considerati rilevanti i settori con una quota di frontalieri tra il 25% ed il 75%.

Di seguito forniamo una breve spiegazione su come avvengono pianificazione, controlli e verifiche.

Pianificazione dei controlli

Ad inizio anno, l'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML) e l'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL) propongono al Comitato direttivo della Commissione

tripartita cantonale, sulla base dei criteri citati sopra, i settori che saranno oggetto di controlli nel corso dell'anno. Le proposte sono validate con eventuali aggiunte o correttivi.

Per i settori in cui è in vigore un CNL che non è in scadenza, vengono pianificati dei controlli a campione, mentre per i settori in cui il CNL è in scadenza, il controllo deve essere effettuato in tutte le aziende del settore. In entrambi i casi l'UIL potrà emettere delle sanzioni, sulla base della documentazione raccolta, nei confronti di tutte quelle aziende che non rispettano i salari minimi previsti nei CNL.

A partire dal mese di settembre 2013, nel corso del quale la Commissione tripartita ha approvato la modifica nell'applicazione del modello di valutazione del *dumping* salariale, per tutte le inchieste del mercato del lavoro (ad eccezione, come accennato, dei settori con CNL non in scadenza) viene controllata la totalità dei dipendenti del settore, e non più un campione rappresentativo. Questo permette di effettuare, in una seconda fase, un confronto tra i dipendenti assunti negli ultimi due anni e quelli in azienda da più tempo. Tale modifica è stata concepita per poter meglio anticipare eventuali tendenze di abbassamento dei salari.

Tenuto conto delle proposte validate e sulla base degli elenchi forniti dall'USML, l'Ufficio dell'ispettorato del lavoro presenta poi un piano d'intervento dettagliato al Comitato direttivo.

Controlli e verifiche

In una prima fase le aziende oggetto dell'inchiesta sono informate, tramite lettera, sullo scopo degli accertamenti eseguiti dall'UIL. Esse sono invitate a trasmettere una serie di dati necessari a stabilire il salario effettivo pagato al dipendente, più ulteriori informazioni sul lavoratore, che consentano la quantificazione di un salario di riferimento (quello cioè che, in base al calcolatore di salario IRE, viene considerato il salario usuale medio per un determinato dipendente, in una determinata ditta e per un determinato settore).
In una seconda fase si procede a degli *audit* in azienda, a seconda della completezza e dell'attendibilità delle informazioni trasmesse.

Gli effettivi a disposizione dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro – dopo il recente potenziamento di due unità avvenuto nel 2013 – permettono annualmente di poter controllare circa 1'500-1'800 aziende, per un totale indicativo di 7'000-8'000 lavoratori a dipendenza della dimensione dei settori inseriti nella pianificazione annuale.

La pianificazione annuale comprende mediamente tra i 14 e i 18 settori economici. Tale cifra permette di ottenere, a cadenza triennale, uno spaccato della situazione salariale nei principali settori del mercato del lavoro ticinese, considerato il fatto che, in Ticino, sono 53 i settori economici con almeno 500 lavoratori. Inoltre, quando un settore è considerato prioritario dalla Commissione tripartita, è possibile inserirlo immediatamente nella pianificazione, il che concede al Cantone una buona dose di flessibilità operativa.

La mozione chiede d'intensificare e di estendere i controlli a tutte le categorie e a tutti i settori economici. Ciò dovrebbe, a detta degli autori, permettere una maggiore efficacia nella protezione della manodopera residente.

Grazie al recente potenziamento – in termini di risorse – avvenuto presso l'UIL, è stato possibile adeguare le risorse ai nuovi criteri di pianificazione delle inchieste del mercato

del lavoro. Ciò permette quindi di conoscere nel dettaglio la situazione salariale dei differenti settori economici.

Come abbiamo argomentato poc'anzi, grazie alla possibilità di inserire una media di 14-18 settori economici nella pianificazione annuale – parte di essi indicati dalla SECO, mentre la maggioranza è invece indicata autonomamente dalla Commissione tripartita cantonale – è possibile coprire su un arco temporale ragionevolmente ristretto una buona parte dei settori dell'economia cantonale. Vale quindi la pena ribadire che in Ticino è stato controllato, nel 2013, il 16% dei datori di lavoro, un dato di gran lunga superiore all'obiettivo posto dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) a livello nazionale, che si colloca tra il 2 e il 3%.

Con gli effettivi a disposizione sino ad oggi è stato possibile, sull'arco di 8 anni, riscontrare la presenza di *dumping* salariale complessivamente in 11 settori, per una totalità di circa 11'000 lavoratori coinvolti.

Non è necessariamente corretto decretare una relazione diretta tra il numero di controlli ed il numero di settori in cui il *dumping* salariale viene riscontrato. La ragione principale risiede nel fatto che, come spiegato in precedenza, tutti i settori principali dell'economia ticinese possono essere analizzati nell'arco di pochi anni.

Va inoltre sottolineato come parte della problematica del *dumping* salariale non sia direttamente risolvibile, e quindi eliminabile, con i controlli del mercato del lavoro.
Affinché in un settore o in una professione venga confermata l'esistenza di *dumping* salariale, devono essere soddisfatte determinate condizioni. In particolare deve essere superata una determinata soglia di frequenza di abusi gravi. Ne consegue che ad un aumento dei controlli non segue necessariamente un aumento dei casi di *dumping* riscontrati.

Risulta quindi di primaria importanza indirizzare i controlli laddove si ritiene che vi siano le maggiori minacce. Nello specifico, in occasione delle scorse pianificazioni, l'attenzione è stata indirizzata prevalentemente verso il settore terziario, essendo la Commissione tripartita unanime nel ritenere che, attualmente, le minacce principali alla manodopera locale siano da individuare nel comparto dei servizi.

È per tutte queste ragioni che proponiamo di respingere la richiesta di estendere i controlli del mercato del lavoro a tutte le categorie e a tutti i settori economici. Riteniamo infatti che, grazie all'impostazione delle inchieste della Commissione tripartita – che permettono di coprire annualmente un'importante quantità di settori economici – ed al recente potenziamento di tre unità lavorative tra UIL e USML, sia già possibile intervenire in maniera efficace con i mezzi a disposizione dove s'identificano situazioni di abusi salariali.

La Commissione tripartita ha deciso di agire con l'ausilio di misure poco invasive, poco costose e poco macchinose per permettere d'identificare casi di abusi salariali. L'utilizzo del modello di valutazione del *dumping* risponde a questi criteri e, sebbene perfettibile, permette alla Commissione triparitita di agire su base scientifica, all'insegna dell'efficienza e della qualità. Non a caso, il modello di valutazione è già stato oggetto di miglioramenti e lo sarà, presumibilmente, anche in futuro. È, infatti, necessario migliorare costantemente il monitoraggio del mercato del lavoro, grazie a un affinamento delle procedure e a un'accresciuta qualità e quantità dei rilevamenti, sempre tenendo presente l'importanza di un'appropriata relazione tra costi ed efficacia.

Rinviamo, infine, al messaggio n. 6938 del 7 maggio 2014 con il quale abbiamo risposto a delle analoghe domande relative ai controlli sul mercato del lavoro.

Alla luce di quanto precede, la richiesta dei mozionanti può essere considerata evasa considerato che gli strumenti auspicati già esistono.

4) Aiuto alle piccole e medie imprese locali

Creare una rete locale degli artigiani e delle ditte locali che operano in Ticino in modo da permettere una migliore visibilità e la realizzazione di una rete di collaborazione.

Anche in questo caso l'iniziativa deve partire dai settori interessati, rispettivamente dalle associazioni di categoria: non spetta, infatti, allo Stato creare una simile rete. La proposta, così come formulata, deve quindi essere considerata formalmente respinta.

Tuttavia, ricordiamo che la nuova politica economica regionale – concretizzata in Ticino attraverso la Legge d'attuazione della Legge federale sulla politica regionale (LaLPR) – incentiva proprio la messa in rete delle attività economiche. Per queste iniziative è già previsto l'aiuto da parte dello Stato. Gli esempi più recenti di messa in rete realizzati con la politica economica regionale sono:

- il *transfer* tecnologico e del sapere operato dalla Fondazione per l'innovazione AGIRE;
- la realizzazione di un centro di competenze in materia agroalimentare;
- la costituzione di un'associazione di categoria nell'ambito della filiera dell'industria audiovisiva e il finanziamento di una "*Film Commission*" (vedi messaggio n. 6871, accolto dal Gran Consiglio il 15 aprile 2014);
- il sostegno a progetti di collaborazione interaziendale nei settori bosco-legno e salute-benessere;
- lo studio per la realizzazione di un marchio territoriale Ticino.

5) Campagne pubblicitarie per sostenere i consumatori

Attuare spot e campagne cartellonistiche per sensibilizzare i consumatori sulle conseguenze economiche degli acquisti all'estero.

Riteniamo che l'attuazione di simili iniziative per sensibilizzare i consumatori e promuovere il prodotto locale non sia compito dello Stato, bensì in primo luogo delle associazioni di categoria. Non possiamo quindi accogliere la richiesta dei mozionanti, ma ricordiamo che alcune di esse si sono del resto già mosse in questa direzione. Un recente esempio è rappresentanto dallo spot televisivo – promosso dalla Camera di commercio, dalla Società degli impresari costruttori, dall'Associazione interprofessionale di controllo e dall'Unione associazioni dell'edilizia – per sostenere il lavoro delle imprese locali.

Segnaliamo poi che da oltre tre anni in Gran Consiglio è pendente il messaggio n. 6480 con il quale abbiamo proposto una nuova legge sull'apertura dei negozi. La novella legislativa, oltre ad attualizzare quanto previsto dalla vetusta legge cantonale sul lavoro – inadeguata a partire dalla sua denominazione –, non stravolge la situazione attuale, limitandosi giusto a proporre una moderata estensione degli orari d'apertura che saranno di principio peraltro armonizzati a livello cantonale, abbandonando dunque l'attuale regime nel quale sussistono orari differenzati di chiusura. Questa nuova legge, che auspichiamo possa essere adottata a breve – superando quindi il recente rinvio del dossier in Commissione –, contribuirà a migliorare le possibilità di mantenere parte dei consumatori in Ticino.

3. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto in precedenza:

- la proposta 1) è da ritenersi già evasa attraverso altri atti parlamentari;
- la proposta 2) è respinta perché incompatibile con i principi e le disposizioni in vigore;
- la proposta 3) può essere ritenuta evasa, considerato che gli strumenti auspicati già esistono;
- le proposte 4) e 5) non possono essere accolte siccome di competenza dei settori interessati e delle rispettive associazioni di categoria.

Pertanto, sebbene la formulazione non risponda ai criteri di cui all'art. 101 cpv. 1 della LGC/CdS e ponga qualche interrogativo sotto il profilo formale, il Consiglio di Stato invita il lodevole Gran Consiglio a respingere la mozione in oggetto nel suo insieme.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Bertoli
Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 17 dicembre 2012

MOZIONE

Salviamo il lavoro

del 17 dicembre 2012

L'emergenza lavoro in Ticino richiede fatti. Dobbiamo salvare il lavoro legato al nostro territorio e proteggere la manodopera residente: le aziende molto spesso non lo fanno e impongono condizioni inaccettabili per chi vive e lavora in Ticino. L'ennesimo scandalo sul mancato rispetto dei salari minimi, che ormai sono salari da fame, dimostra che la situazione è fuori controllo.

Gli accordi bilaterali e la suddivisione di competenze tra Confederazione e Cantoni non danno soluzioni: tocca allo Stato trovarle! Per questo I Verdi hanno lanciato la petizione "Salviamo il lavoro in Ticino" con proposte di misure concrete da attuare. La petizione, sottoscritta da 1200 cittadini, è stata consegnata il 12 ottobre 2011.

Alcune proposte contenute nella petizione sono state immediatamente trasformate in un'iniziativa parlamentare presentata il 17 ottobre 2011 in 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).

Le altre misure, ampliate con alcune nuove proposte, vengono riprese in questa mozione visti l'urgenza del tema e la lentezza della Commissione delle petizioni nel trattare le proposte della petizione 'per salvare il lavoro'.

Pertanto il Gruppo dei Verdi chiede al Consiglio di Stato di adoperarsi per:

1. Selezionare/Sostenere le imprese virtuose

Chi usa il territorio a scopo commerciale, industriale o artigianale deve assumere una quota maggioritaria di lavoratori e apprendisti residenti. Lo stesso principio vale per le misure di sostegno all'insediamento di aziende. Creare un apposito logo (analogo alle aziende formatrici) per chi occupa almeno l'80% di residenti.

2. Fiscalità

Le imprese che riservano posti di lavoro ai residenti, ai disoccupati ultracinquantenni o che si impegnano a prolungare il contratto di lavoro al termine della formazione vanno aiutate (per es. incentivi fiscali).

3. Controlli

I controlli contro il dumping salariale e gli abusi devono essere estesi e intensificati in tutte le categorie e in tutti i settori economici. Lo stato deve approntare strumenti cantonali nel caso in cui quelli federali fossero insufficienti.

4. Aiuto alle piccole e medie imprese locali

Creare una rete locale degli artigiani e delle ditte locali che operano in Ticino in modo da permettere una migliore visibilità e la realizzazione di una rete di collaborazione.

5. Campagne pubblicitarie per sensibilizzare i consumatori

Attuare spot e campagne cartellonistiche per sensibilizzare i consumatori sulle conseguenze economiche degli acquisti all'estero.

Francesco Maggi
Per il Gruppo dei Verdi