

# Rapporto

numero

data

Dipartimento

9 marzo 2010

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

## **della Commissione della gestione e delle finanze sull'iniziativa parlamentare 17 settembre 2007 presentata nella forma generica da Gianni Guidicelli per il Gruppo PPD concernente la modifica della Legge per l'innovazione economica (L-Inn) del 25 giugno 1997**

### **IL TESTO DELL'INIZIATIVA**

Attraverso la L-Inn, nel periodo 1998-2005 sono state sostenute 225 aziende che hanno ricevuto contributi a fondo perso per 68.6 milioni di franchi. A 72 aziende sono pure state concesse delle agevolazioni fiscali. I nuovi posti di lavoro creati sono stati 2'276.

Sono cifre rilevanti che testimoniano dell'importanza di questa legge nell'ambito della promozione economica nel nostro cantone.

Credo però che, come nell'ambito dei sussidi alle persone per quanto riguarda le prestazioni sociali, anche nell'ambito dell'applicazione della L-Inn bisogna fare in modo che gli aiuti concessi siano veramente mirati e possano portare i benefici sperati.

È quindi importante aiutare prioritariamente le aziende che sono innovative e che, di conseguenza, creano posti di lavoro interessanti anche dal profilo della formazione e della retribuzione. Questi posti di lavoro, nel limite della disponibilità del mercato del lavoro interno, dovrebbero poi venir occupati da lavoratori residenti in Ticino.

A mio modo di vedere i sussidi e gli aiuti previsti dalla L-Inn non sono mirati, quando vanno a finanziare aziende che versano dei salari bassi che non garantiscono un reddito minimo che permetta al lavoratore il sostentamento suo e della sua famiglia. Anche perché poi lo Stato stesso può essere chiamato ad intervenire versando dei sussidi integrativi del reddito, attraverso gli assegni integrativi e di prima infanzia e i sussidi al pagamento dei premi della cassa malati. Lo Stato deve quindi intervenire con le prestazioni sociali per integrare il salario versato per dei posti di lavoro che ha contribuito a creare tramite sussidi alle aziende.

È pure importante che le aziende che ricevono questi finanziamenti si impegnino ad assumere personale indigeno, che abbia evidentemente la formazione professionale richiesta. Sussidiare con soldi pubblici aziende che assumono personale proveniente dall'estero lasciando a carico della disoccupazione, e quindi della collettività, lavoratori residenti che hanno le stesse qualifiche professionali, non mi sembra molto sensato.

## **PROPOSTA DI MODIFICA DELLA L-INN**

L'attuale art. 4 cpv. 2 della legge prevede:

*Possono beneficiare dell'aiuto le aziende con stabilimenti d'impresa nel Cantone che rispettano le condizioni di salario e di lavoro usuali nell'impiego di manodopera.*

Il riferimento ai salari usuali è troppo vago e non risponde alle esigenze che ho citato nella premessa.

Sarebbe quindi auspicabile che si possa inserire nella L-Inn una disposizione che vincoli la concessione degli aiuti alle ditte che:

- **aderiscono ai contratti collettivi di lavoro (CCL) nazionali, cantonali o aziendali oppure, se non sottostanno a nessun CCL, i cui salari sono stati ratificati dalla Commissione Tripartita,**
- **si impegnano ad assumere, a parità di qualifica professionale, la manodopera presente sul mercato del lavoro interno. In alternativa gli aiuti potranno essere graduati al contributo che le aziende danno alla creazione dei posti di lavoro per i residenti in Ticino.**

## **PREMESSA**

L'iniziativa propone due misure concrete destinate a modificare l'attuale art. 4 cpv. 2 della Legge per l'innovazione economica in modo da renderlo maggiormente vincolante.

Vincoli che da una parte mirano ad ottenere una maggiore attenzione al rispetto dei CCL là dove esistono ed alla definizione di minimi salariali inderogabili (definiti dalla commissione Tripartita in materia di applicazione delle misure di accompagnamento alla libera circolazione della manodopera), laddove non esiste nessuna regolamentazione.

L'altro aspetto, certamente il più problematico dal profilo dell'attuazione e dell'applicazione, mira a definire una gradualità di finanziamento direttamente e proporzionalmente legato all'impegno delle aziende che beneficiano di finanziamenti in relazione a priorità definite nell'assunzione di manodopera indigena o residente.

## **INTRODUZIONE**

È abbastanza evidente che ci troviamo confrontati ad un tema di estrema attualità e ciò anche in considerazione della crisi economica in atto, che sta minando alle fondamenta un certo tipo di politica economica e industriale, spesso legata non già al valore aggiunto ma a mere speculazioni favorite dalla possibilità di attingere manodopera particolarmente qualificata a basso prezzo in un mercato quasi inesauribile, quello delle Regioni italiane confinanti.

Un tema che rischia di portare all'esplosione delle richieste, già nei prossimi mesi, non appena alcuni comparti produttivi inizieranno ad intravedere qualche bagliore all'uscita del tunnel della crisi che ci attanaglia. Esplosione delle richieste che potrebbe, come purtroppo soventemente accaduto nel passato, essere determinata più che dalla volontà di far crescere il nostro comparto produttivo, da mire speculative atte a delocalizzare produzioni anche interessanti, ora domiciliate oltralpe. Produzioni finora ben retribuite potrebbero così sbarcare nel nostro cantone, sostenute da incentivi economici e fiscali, al solo scopo di operare in regime di dumping salariale rispetto alle stesse che rimangono sull'altopiano.

Un déjà vu molto imbarazzante dal profilo sindacale, ma anche imprenditoriale, che nel tempo ha purtroppo contribuito a penalizzare oltre misura i livelli salariali del nostro cantone relegandolo a fanalino di coda della Confederazione con differenziali salariali che in certi comparti superano negativamente del 25% il livello medio svizzero.

Una situazione che almeno laddove vi è un cospicuo intervento finanziario dello Stato andrebbe evitata a tutti i costi, non fosse che per il fatto che se lo Stato con il suo comportamento miope contribuisce a sostenere situazioni di dumping salariale, difficilmente si potrà pretendere correttezza dal settore privato. Inoltre, considerato l'ammontare dell'intervento (vedi tabella acclusa) ed il numero dei beneficiari, se si vuole veramente incrementare l'economia locale e di riflesso anche il gettito fiscale è indispensabile sostenere aziende che offrono salari attrattivi anche per i residenti.

Si tratta di attuare una politica di promozione tesa a consolidare l'apparato industriale e nel contempo interessante anche dal profilo economico in quanto generatrice di occupazione di buon livello che, oltre che produrre reddito, alleggerisce lo Stato dall'onere legato al versamento di sussidi di vario tipo.

Una politica che se attuata su ampia scala, in modo quasi automatico è in grado di dare almeno parzialmente risposta anche alla seconda parte del quesito posto dall'iniziativa. Infatti, se l'offerta salariale è sufficientemente attraente non vi saranno quasi più ragioni per l'autoesclusione della manodopera residente.

Su questa seconda parte vi sono però anche altri aspetti che possono e devono concorrere ad una formulazione più mirata dell'articolo in questione. Una formulazione che tenga conto anche di altri aspetti di carattere generale che potrebbe poi fare testo anche per altre leggi (settore appalti).

## **ASPETTI GIURIDICI**

Per poter disporre di una valutazione giuridica pertinente rispetto al margine d'azione possibile in questo settore, si è fatto ricorso al consulente giuridico del Parlamento Dr. Michele Albertini, che ha formulato una serie di indicazioni consultabili nell'allegato accluso.

In sintesi, il giurista del parlamento, non esprime obiezioni di sorta per quanto concerne la prima parte della mozione, mentre solleva una serie di aspetti piuttosto controversi sulla seconda parte dell'atto parlamentare.

Appare quindi subito evidente che, stante un'applicazione rigida e restrittiva della giurisprudenza legata agli accordi bilaterali, il margine di manovra resta molto esiguo. Ciò nondimeno, trattandosi di sostegni finanziari unilateralmente stanziati dal nostro Cantone (che quindi non appartengono a quella cerchia di finanziamenti che beneficiano di interventi a livello EU) qualche margine di manovra dovrebbe essere possibile.

Evidentemente il Consiglio di Stato, il DFE e l'Amministrazione cantonale dovranno, magari con il supporto di gruppo di lavoro ad hoc, approfondire la questione ed esaminare tutte le possibili proposte di soluzione concretamente applicabili.

Un compito difficile ma non impossibile e se guardiamo ai nostri vicini sia grigionesi che d'oltre frontiera, ci rendiamo subito conto che, senza molto scalpore, le reti di protezione le tessono e le rafforzano eccome, ad ogni occasione.

Quindi con qualche accorgimento che tengano conto anche di elementi quali la sostenibilità ambientale e le esigenze del mercato del lavoro interno è certamente possibile, operando con direttive di applicazione interne, procedere nella direzione indicata dall'iniziativa, senza scontrarsi frontalmente con la legislazione e la giurisprudenza svizzera ed europea in materia di accordi bilaterali.

## **CONSIDERAZIONI FINALI E CONCLUSIONI**

Gli aspetti giuridici sollevati chiariscono in maniera inequivocabile che, così come espresso nel testo dell'iniziativa, l'aspetto sollevato non può trovare posto nella Legge in questione, in quanto sarebbe considerato discriminatorio nei confronti di cittadini direttamente provenienti da Paesi terzi, in particolare da quelli con cui abbiamo sottoscritto un accordo di libera circolazione delle persone. Non lo sarebbe, per contro nei confronti dei cittadini di Paesi terzi già residenti sul nostro territorio.

Non sembrerebbe per contro impossibile trovare formulazioni legalmente compatibili che, in qualche modo, possano mettere in condizione il legislatore di raggiungere lo scopo voluto dall'iniziativa. In questo senso, pare alla Commissione, vadano interpretati gli auspici formulati nella frase conclusiva.

Pertanto si tratta, a mente nostra, di indicare alcuni percorsi su cui si possano costruire i necessari presupposti per un'applicazione più restrittiva della legge a favore di quelle imprese che accanto all'innovazione tecnologica si adoperano per dare sbocchi occupazionali con particolare attenzione alle persone residenti e che sappiano mettersi in linea con i livelli salariali svizzeri.



La Commissione della gestione e delle finanze si pronuncia a favore dell'adozione parziale dell'iniziativa parlamentare generica e invita il CdS a preparare un testo conforme che tenga anche conto degli aspetti legati alla formazione e alla sostenibilità ambientale.

Per la Commissione gestione e finanze:

Saverio Lurati, relatore  
Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bignasca A. -  
Bobbià - Brivio - Celio - Foletti - Ghisletta R. -  
Merlini - Orelli Vassere - Regazzi - Vitta

Allegato: Parere giuridico di Michele Albertini

## Parere giuridico Dr. Michele Albertini

*L'iniziativa in questione - pur essendo molto chiara e semplice nella sua esposizione - si inserisce in un campo notoriamente arduo e controverso sul piano giuridico per quanto riguarda le sue implicazioni in ordine alla libera circolazione delle persone.*

*L'atto parlamentare propone, nella sua seconda parte (quella delicata), l'inserimento nella L-Inn di una disposizione che (a) vincoli l'erogazione degli aiuti finanziari alle sole ditte che si impegnano ad assumere, a parità di qualifica professionale, la manodopera presente sul mercato del lavoro interno; in alternativa propone che (b) gli aiuti siano graduati al contributo che le aziende danno alla creazione dei posti di lavoro per i residenti in Ticino. Lo scopo è di impedire che siano sussidiate con denaro pubblico aziende che assumono personale proveniente dall'estero lasciando a carico della disoccupazione, e quindi della collettività, lavoratori residenti che hanno le stesse qualifiche professionali.*

*A questa seconda parte dell'iniziativa (e nelle due varianti) si oppone, a parer mio, il principio della non discriminazione contemplato dall'art. 2 dell'accordo di libera circolazione tra la Confederazione Svizzera e la Comunità Europea e gli Stati Membri del 21 giugno 1999 (ALC; RS 0142.112.681), che a sua volta riprende l'analogo principio ancorato, tra gli altri, nell'art. 39 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE). Il principio della non discriminazione costituisce un principio chiave, anzi il principio base, dell'accordo bilaterale (MICHELE ROSSI, Introduzione e principi generali, in: Accordi bilaterali Svizzera-Unione europea, Lugano 2009, pag. 8; MARCO BORGHINI/FEDERICA DE ROSSA, Compendio di diritto dell'economia, 2a ed., Lugano 2007, n. 3402).*

**1.** *In limine va detto che il provvedimento legislativo non genera una disparità di trattamento (diretta) tra le aziende ai sensi della L-Inn: sono tutte poste sullo stesso piano, nella misura in cui devono avere la propria sede o uno stabilimento d'impresa nel Cantone Ticino per poter beneficiare degli aiuti finanziari in oggetto. Inoltre, tutte rimangono libere, allo stesso modo, di esercitare la propria attività sia sul mercato indigeno che su quello estero.*

*Il provvedimento normativo interviene invece sulla libertà di scelta delle aziende per quanto attiene al proprio personale dipendente, laddove a un lavoratore domiciliato all'estero e candidato al posto di lavoro, esse dovranno preferire, a parità di qualifica professionale, un lavoratore residente nel Cantone Ticino, se non vorranno vedersi rifiutato l'aiuto finanziario L-Inn. A ben vedere, gli effetti pratici del provvedimento non si concentrano quindi sulle aziende ma sulla posizione dei lavoratori dipendenti: con la misura in oggetto quelli residenti nel Cantone Ticino risultano privilegiati per quanto riguarda l'accesso all'attività economica e il suo esercizio rispetto agli altri. In altre parole, l'ottenimento dell'aiuto finanziario presuppone che le aziende operino, di fatto, una discriminazione dei lavoratori non presenti sul mercato del lavoro indigeno con quelli che invece (già) lo sono.*

*Due situazioni comparabili (lavoratori con pari qualifica professionale, intenzionati a essere occupati presso aziende beneficiarie dei contributi L-Inn) sono quindi trattate in modo diverso (assunzione risp. non assunzione) a ragione della (sola) provenienza (lavoratori indigeni risp. residenti in uno Stato estero).*

**2..** *Nella fattispecie lo scopo ultimo dell'iniziativa parlamentare è di migliorare la situazione occupazionale nel Cantone Ticino, che vive una situazione di crisi accentuata dalla talvolta massiccia presenza di lavoratori (dipendenti) frontalieri. La promozione dell'occupazione è peraltro già prevista, in termini comunque molto generici, nell'art. 1 della L-Inn medesima. A livello generale, la volontà del legislatore tesa a limitare un grande*

potenziale afflusso di manodopera proveniente dall'UE, di per sé non configura ancora una discriminazione illecita: del resto, già in altri settori la Svizzera ha adottato misure volte a contrastare gli effetti indesiderati degli accordi bilaterali. Neppure la finalità perseguita con eventuali provvedimenti di questo tipo è di per sé discriminatoria: determinante è invece come questi provvedimenti siano disciplinati e attuati e se le loro conseguenze siano discriminatorie nel risultato (DTF 130 I 26 consid. 3.1 pag. 34).

Come detto, la misura in oggetto non colpirebbe direttamente le aziende (se non operando una restrizione della libertà di scelta del proprio personale), quanto piuttosto i singoli lavoratori dipendenti. Il principio della non discriminazione di cui all'art. 2 ALC - che concerne evidentemente anche il mercato del lavoro - stabilisce che i cittadini di una parte contraente che soggiornano legalmente sul territorio di un'altra parte contraente non possono essere oggetto, nell'applicazione di dette disposizioni, di alcuna discriminazione fondata sulla nazionalità, ossia deve essere garantito loro il diritto di "nicht schlechter gestellt zu werden als die Angehörigen des Staates, der das Abkommen handhabet" (DTF 130 I 26 consid. 3.2.2 pag. 35). A norma dell'art. 9 n. 1 allegato 1 ALC, il lavoratore dipendente cittadino di una parte contraente non può ricevere sul territorio dell'altra parte contraente, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello riservato ai lavoratori dipendenti nazionali per quanto riguarda le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato.

Gli accordi bilaterali riconoscono in modo particolare il diritto del lavoratore di rispondere a offerte di lavoro effettive; di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri e di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali (BORGHI/DE ROSSA, op. cit., n. 3156 segg.). Segnatamente, l'ALC dà facoltà a chiunque di stabilirsi liberamente in uno Stato contraente, e di potervi lavorare con lo statuto di lavoratore dipendente frontaliere (ossia esercitare un'attività retribuita sul territorio dell'altra parte contraente e ritornare al luogo del proprio domicilio di norma ogni giorno o almeno una volta alla settimana; art. 7 n. 1 allegato 1 ALC).

In definitiva il divieto di discriminazione sancito dai trattati internazionali sulla libera circolazione delle persone ha carattere assoluto, tranne laddove siano previste eccezioni o relativizzazioni (YVO HANGARTNER, *Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der EG*, in *AJP* 2003 pag. 264).

**3.** I diritti conferiti dalle disposizioni dell'ALC possono essere limitati soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica (art. 5 n. 1 All. 1 ALC). Lo scopo dell'ostacolo alla libera circolazione voluto con l'iniziativa legislativa (promozione del mercato occupazionale indigeno, mediante sussidiamento facoltativo di attività economiche innovative nell'ambito dell'industria, dell'artigianato e del terziario avanzato) non rientra tra queste eccezioni, che - peraltro - possono anche non essere considerate le sole teoricamente possibili. Questo è il caso (diverso, ma illustrativo) dell'art. 10 allegato 1 ALC, a norma del quale può essere rifiutato a un cittadino di una parte contraente il diritto di occupare, presso la pubblica amministrazione, un posto legato all'esercizio della pubblica podestà e destinato a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre collettività pubbliche (v. anche art. 39 n. 4 del Trattato che istituisce la Comunità europea; TCE). Dai segnali giurisprudenziali, emerge comunque una tendenza alla relativizzazione di queste esclusioni, affinché non sia vanificata, nel risultato, l'essenza stessa di mobilità professionale e geografica ricercata e sostenuta con gli accordi. Così, per restare all'esempio appena indicato, la Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) - la cui giurisprudenza dev'essere considerata anche dai nostri Tribunali nei termini dell'art. 16 cpv. 2 ALC (DTF 130 I 26 consid. 3.2.2 pag. 35) - ha precisato la citata esclusione (dalla sfera di applicazione della libera circolazione) dei lavoratori degli impieghi nella pubblica amministrazione (art. 39 n. 4 TCE), limitandola alle sole attività che comportano l'esercizio di prerogative dei pubblici poteri e la responsabilità della gestione di interessi generali dell'ente pubblico, a prescindere dalla qualificazione giuridica che opera ciascun diritto nazionale: di conseguenza, quindi, l'eccezione non può più riguardare impieghi legati alla pubblica amministrazione propriamente detta o impieghi in altri settori che

riguardino, p.es., il personale infermieristico degli ospedali pubblici, le professioni di insegnamento nelle scuole di istruzione secondaria e i posti di lettore di lingua straniera nelle università pubbliche (BORGHI/DE ROSSA, op. cit. n. 3166 seg. con i riferimenti giurisprudenziali).

Un'eccezione al divieto di discriminazione - o meglio una sua relativizzazione - potrebbe anche fondarsi su principi (superiori) dello stato di diritto, riconosciuti sia dalla nostra Costituzione federale (art. 5 Cost.) sia a livello di Unione Europea (art. 6 del Trattato sull'Unione Europea; TUE). Tuttavia, come emerge anche dalla giurisprudenza comunitaria, un motivo giustificativo per una disparità di trattamento non deve comportare un privilegio dei propri cittadini rispetto a quelli residenti in un altro Paese membro e quindi essere di ostacolo alla libera circolazione: per essere lecita, o comunque tollerabile, la regolamentazione deve essere la conseguenza necessaria dell'applicazione di un bene giuridico superiore, riconosciuto da tutti gli Stati contraenti (HANGARTNER, op. cit., pag. 265). Se da un lato, come già illustrato, può essere considerato legittimo l'obiettivo generale di prevedere misure suscettibili di mantenere funzionale e funzionante il mercato del lavoro interno, preservandolo così da un possibile "collasso" (come nel noto caso della limitazione del numero dei fornitori di prestazioni ammessi a esercitare a carico della LAMal), dall'altro occorre che tali misure legislative siano - anche e soprattutto dal profilo del principio della proporzionalità (GEORG MÜLLER, *Rechtsgleichheit*, Kommentar zu Art. 4 BV, Basilea ecc. 1995, op. cit., n. 32a) - di portata tale da giustificare, nel risultato, la legittimità di una discriminazione tra i lavoratori presenti sul mercato del lavoro interno e gli altri.

Va rilevato, a quest'ultimo riguardo, che il principio di non discriminazione vieta non soltanto le discriminazioni manifeste ed esplicite fondate sulla nazionalità (discriminazione diretta o formale), bensì anche ogni forma dissimulata di discriminazione che conduca di fatto, attraverso l'applicazione di altri criteri distintivi, al medesimo risultato (discriminazione indiretta o materiale). A meno che essa non sia oggettivamente giustificata e proporzionata allo scopo perseguito, una disposizione nazionale deve essere qualificata come indirettamente discriminatoria se, per sua natura, è suscettibile di colpire maggiormente i lavoratori migranti rispetto ai lavoratori nazionali (poiché le condizioni ivi previste possono essere più facilmente adempite da questi ultimi), rischiando pertanto di penalizzare particolarmente i primi (DTF 131 V 209 consid. 6.3 pag. 215; 131 V 390 consid. 5.1).

Si può infine aggiungere che un'eccezione al principio di non discriminazione potrebbe anche essere ravvisabile, e giustificabile, qualora determinate attività, per loro natura e caratteristiche, imponessero l'assunzione di personale indigeno (p.es. l'esigenza di tutelare il carattere nazionale rappresentativo proprio di determinate attività sportive o culturali; HANGARTNER, op. cit., pag. 263).

**4.** Concluderei questa breve e sommaria nota ricordando che in materia di uguaglianza nella legge il legislatore dispone tradizionalmente di un'ampia latitudine di giudizio e quindi, sovente, di un ampio ventaglio di possibilità. Come viene spesso giustamente sottolineato, riconoscere lo scopo di una determinata soluzione legislativa e valutarlo sotto l'aspetto della parità di trattamento (e della non discriminazione ai sensi del diritto comunitario) "fällt oft schwer" (MÜLLER, op. cit., n. 30). Prova ne siano del resto anche le esitazioni e le precisazioni nella copiosa giurisprudenza, non solo nazionale ma anche comunitaria. Nel caso specifico la proposta è inserita in un'iniziativa parlamentare generica e in più è incentrata su un tema - quello della salvaguardia dei posti di lavoro del mercato occupazionale interno - che per sua natura offre variegate strategie e opzioni d'ordine politico, senza porsi in contrasto (diretto) con gli accordi bilaterali.

Il mio auspicio è che questa nota - al di là delle conclusioni formulate all'inizio - possa contribuire a individuare elementi utili alla discussione di competenza del Gran Consiglio.