

Rapporto

numero

6746 R

data

24 maggio 2016

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

**della Commissione della gestione e delle finanze
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)
(v. messaggio 6 febbraio 2013 n. 6746)**

1. RICHIESTE DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE

L'iniziativa propone una modifica della L-rilocc volta all'istituzione di un **registro pubblico delle imprese** tramite il quale rilevare sistematicamente quantità e qualità dei posti di lavoro presenti in Ticino. Tale registro dovrebbe contenere le generalità o la ragione sociale delle aziende, il genere di attività, l'ubicazione, il personale occupato (distinguendo tra personale residente e frontaliero), la tipologia dei contratti di lavoro e la specifica funzione dei singoli lavoratori. Inoltre, l'iniziativa propone di introdurre l'**obbligo di annunciare tutti i posti di lavoro vacanti agli Uffici regionali di collocamento (URC)** della Sezione del lavoro prima di renderli pubblici, di fare ricorso ai servizi delle agenzie di collocamento o di assumere un nuovo dipendente. Le aziende che non dovessero rispettare queste regole sarebbero poi sanzionate con l'**esclusione dai pubblici concorsi**. Tali provvedimenti permetterebbero, stando agli iniziattivisti, di fornire informazioni aggiornate e capillari del mondo del lavoro ticinese, di frenare l'attività delle agenzie di collocamento private considerate veicolo privilegiato per l'importazione di manodopera dall'estero e di favorire l'occupazione di personale residente.

2. IL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO

Pur condividendo la preoccupazione di fondo dell'iniziativa volta a favorire l'occupazione della popolazione residente e a evitare fenomeni di sostituzione tramite l'assunzione di manodopera estera, il Consiglio di Stato adducendo a ragioni giuridiche, organizzative, finanziarie e di efficacia giudica le **proposte inadeguate** e invita dunque il Gran Consiglio a **respingere l'iniziativa**.

2.1 Dal profilo giuridico

Il Consiglio di Stato rileva anzitutto che la Legge federale sul collocamento (LC), che impone ai datori di lavoro di annunciare i licenziamenti e le chiusure d'impresa (art. 29 LC), non lascia 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**.

In secondo luogo, le modifiche proposte sono a mente del Governo **difficilmente compatibili con il principio costituzionale della libertà economica** garantita alle persone fisiche e giuridiche dall'ordinamento legale svizzero, in particolare dall'articolo 27 della Costituzione federale. Nel messaggio si ricorda che attraverso questo diritto fondamentale si determinano non solo la libera scelta della professione, il libero accesso alla professione nonché il libero esercizio, ma anche tutti gli aspetti della libertà imprenditoriale nonché la libertà contrattuale. Sebbene delle limitazioni delle libertà costituzionali siano a determinate condizioni possibili, i provvedimenti proposti appaiono al Consiglio di Stato sproporzionati rispetto agli obiettivi ed eccessivamente limitativi della libertà economica delle imprese.

2.2 Dal profilo organizzativo

L'attuazione dell'iniziativa, in particolare per quanto riguarda la creazione ex-novo di un registro pubblico delle imprese contenente tutti i dati previsti dall'art. 3 ("*generalità o ragione sociale, genere di attività, ubicazione, personale occupato, personale residente e frontaliero, tipologia del contratto di lavoro (contratto di tirocinio, contratto individuale, contratto collettivo) e funzione dei lavoratori (apprendisti, operai, direttori, ecc.)*"), provocherebbe secondo il Consiglio di Stato una mole di lavoro amministrativo elevato, con la **creazione di nuovi uffici cantonali** appositamente dedicati e l'**assunzione di personale amministrativo**, sia addetto alla registrazione dei dati, sia ispettori addetti al controllo del rispetto delle nuove disposizioni e all'emissione di sanzioni per chi le viola. Senza contare il lavoro di costante aggiornamento, importante quanto necessario, visto che 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).

2.3 Dal profilo finanziario

Considerati gli aspetti organizzativi appena descritti, secondo il Consiglio di Stato sono facilmente ipotizzabili **costi di investimento e gestione elevati a carico del Cantone**. I costi, infatti, 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.

2.4 Dal profilo dell'efficacia

A mente del Consiglio di Stato le proposte dell'iniziativa, oltre ad essere sproporzionate, potrebbero addirittura produrre **effetti controproducenti**.

Il carattere pubblico del registro, ad esempio, potrebbe **facilitare la manodopera migrante** che, per accedere al mercato del lavoro svizzero, avrebbe più facile accesso in quanto l'insieme dei posti vacanti gli si paleserebbe facendo capo ad una sola banca dati (la banca dati COLSTA, utilizzata da tutti gli URC della Svizzera, che rende visibili tramite internet tutti i posti di lavoro registrati). Infatti, il rispetto degli Accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE, con particolare riferimento alla libera circolazione delle persone, che permette a 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.

La normativa che sancirebbe l'obbligo di escludere dalla partecipazione a pubblici concorsi tutti i datori di lavoro che non notificassero i posti vacanti, da parte sua, **andrebbe ad**

avvantaggiare 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.

2.5 Agenzie di collocamento

Il Consiglio di Stato prende infine posizione per quanto riguarda le 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 il Governo ricorda 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.

3. APPROFONDIMENTI DELLA SOTTOCOMMISSIONE DISOCCUPAZIONE

3.1 Approfondimenti giuridici

L'iniziativa è stata a lungo e approfonditamente discussa in seno alla Sottocommissione disoccupazione, che – oltre alle audizioni di rito – l'11 novembre 2013 ha **richiesto un secondo parere giuridico** rispetto a quanto affermato dal Consiglio di Stato. Nello specifico, al Consulente giuridico del Gran Consiglio è stato chiesto di valutare le argomentazioni giuridiche del Governo e, se possibile, di identificare eventuali margini di manovra per andare nel senso proposto dall'iniziativa. La risposta è giunta il 17 marzo 2015 e, in sostanza, **conferma quanto già avanzato dal Consiglio di Stato**: *“L'obbligo di notificare alla Sezione del lavoro sia i dati statistici che i posti di lavoro vacanti sul territorio cantonale, in difetto delle quali viene esclusa la partecipazione ai pubblici concorsi, appaiano quindi come delle misure di politica economica non compatibili con l'art. 27 Cost. fed”*. In merito al secondo quesito, vale a dire se esistono margini di manovra, il parere giuridico risponde invece che si potrebbe eventualmente introdurre – sul modello di quanto fatto dai Grigioni – l'obbligo di notificare i posti vacanti specificando espressamente che tale obbligo è limitato ai periodi di alta disoccupazione; un obbligo che però non dovrebbe essere accompagnato né da misure severe né da altre conseguenze economiche, e che dunque resterebbe puramente declamatorio.

3.2 Uffici regionali di collocamento e annuncio posti vacanti

La Sottocommissione ha poi voluto approfondire quella che è l'attività degli Uffici regionali di collocamento. Ogni anno gli URC registrano **mediamente circa 3'000 posti vacanti**. Una cifra che può forse sembrare esigua rispetto al numero globale di nuovi impieghi creati nel Cantone nel medesimo periodo, ma che comporta comunque una notevole attività perché ogni posto vacante, che può essere annunciato in via telefonica oppure tramite il sito web, è gestito singolarmente da un consulente, il quale di norma contatta il datore di lavoro per ottenere le necessarie informazioni, verificare che tutte le condizioni di legge siano rispettate, informarlo sugli incentivi rivolti alle aziende in tema di disoccupazione e definire, in accordo con lui, le modalità da utilizzare per la selezione del personale. Un lavoro, questo, che di regola deve essere svolto **entro 48 ore dalla notifica** e che porta gli URC a

collocare in modo diretto, cioè senza fare capo a intermediari né utilizzando misure attive, **indicativamente 1'500 iscritti alla disoccupazione**, cioè la metà dei posti vacanti registrati, in linea percentualmente con i risultati ottenuti negli altri Cantoni. Da notare che recentemente, anche su input di alcune associazioni di categoria, la Sezione del lavoro ha introdotto la possibilità per chi annuncia posti vacanti di beneficiare di una scelta nel servizio: da una parte una procedura rapida (3-4 profili disponibili in 2 giorni lavorativi, con i colloqui svolti direttamente dall'azienda) e dall'altra una procedura approfondita (1-2 profili selezionati in 10 - 15 giorni lavorativi, con gli uffici cantonale che effettuano un primo colloquio). Questo perché, al di là degli incentivi, a motivare le aziende a rivolgersi alla Sezione del lavoro è soprattutto la qualità e la rapidità del servizio offerto.

Stando ai servizi cantonali, la proposta di rendere obbligatorio l'annuncio da parte di tutti i datori di lavoro di qualsiasi posto vacante – quindi andando oltre la prassi in vigore prima dell'ALCP, che circoscriveva l'esame preventivo del mercato del lavoro per i lavoratori provenienti dall'estero – potrebbe rivelarsi **controproducente**. I consulenti azienda si ritroverebbero confrontati con un numero enorme di posti vacanti (15'000-20'000 dossier in più rispetto a oggi), per di più in gran parte fittizi (nel senso che i datori di lavoro sanno già chi assumere), che non riuscirebbero ovviamente a gestire in modo approfondito e oculato (a meno di **decuplicare il personale**), diminuendo quindi di molto il tasso di riuscita (collocamento) che raggiungono oggi con i 3'000 posti vacanti che sono volontariamente segnalati e che quindi meritano di essere trattati in maniera prioritaria. **Il rischio è quindi non solo di avere un grossissimo e costoso lavoro burocratico a carico degli URC e delle aziende (in quanto costrette a seguire una procedura che ritengono inutile), ma anche da un lato di disincentivare l'utilizzo del servizio da parte delle aziende e dall'altro di intralciare, se non impedire, la buona esecuzione del difficile lavoro di collocamento che viene eseguito oggi dagli URC con quelle aziende che notificano spontaneamente i posti di lavoro vacanti.**

3.3 Considerazioni commissionali

La Sottocommissione disoccupazione, alla luce degli approfondimenti effettuati, è giunta alla conclusione di non ritenere opportuno dare seguito né alla proposta di realizzazione di un registro pubblico delle imprese né a quella di escludere dai mandati pubblici chi non notifica i posti di lavoro vacanti, non solo in quanto contrari alla Costituzione, ma anche di dubbia utilità (a tratti perfino controproducenti) a fronte di un importante aggravio finanziario e burocratico, per lo Stato e per le imprese.

La Sottocommissione ritiene poco opportuno anche l'introduzione dell'obbligo di notifica di tutti i posti vacanti alla Sezione del lavoro, principalmente per due ragioni. In primo luogo perché senza l'introduzione di sanzioni e soprattutto dell'obbligo di assunzione – come avviene per esempio con il “modello di Ginevra” applicato all'interno del Cantone – il principio resterebbe puramente declamatorio. Secondariamente perché avrebbe effetti controproducenti sul lavoro degli Uffici regionali di collocamento, che come detto dovrebbe puntare su un lavoro improntato alla quantità (molta registrazione di posti vacanti) e non sulla qualità (selezione e collocamento). In altre parole, si metterebbe l'accento su dispendiose e poco utili registrazioni amministrative a scapito dell'importante lavoro di collocamento, che deve restare prioritario.

Ciononostante, la Sottocommissione condivide l'obiettivo implicito dell'iniziativa parlamentare, vale a dire aumentare il numero di posti vacanti annunciati agli Uffici regionali di collocamento. **Se l'obbligo di notifica non appare come detto un passo adeguato e opportuno, risulta secondo la Sottocommissione quanto mai utile e necessario rafforzare le relazioni tra URC e aziende e aumentare il numero di posti di lavoro sui quali poter agire.** La Sottocommissione apprezza dunque i provvedimenti nel frattempo presi dalle Autorità, in particolare due delle misure presentate lo scorso 23 settembre 2015 dal Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE), nell'ambito di un

pacchetto di misure in tema di mercato del lavoro e occupazione: in primo luogo **l'istituzione – in collaborazione con il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (DECS) – di un sistema di collaborazione tra i consulenti degli URC e gli ispettori di tirocinio della Divisione della formazione professionale**, con lo scopo di offrire maggiori opportunità di collocamento agli iscritti agli URC e di aumentare i posti di apprendistato (una fase di sperimentazione di questo progetto è prevista da gennaio a dicembre 2016); in secondo luogo **la realizzazione di una vera e propria campagna di sensibilizzazione rivolta alle aziende**, attraverso nuovo materiale informativo e l'organizzazione di eventi regionali ad hoc, con l'intento di sensibilizzare maggiormente i datori di lavoro sulle offerte degli URC. Proprio nell'ambito di questa volontà di dialogo e contatto con le aziende, va pure segnalata la collaborazione tra la Sezione del lavoro e l'Associazione industrie ticinesi (AITI), che ha permesso a quest'ultima di inviare una comunicazione congiunta a tutte le imprese associate, con l'obiettivo di sensibilizzarle e informarle su obiettivi e servizi offerti dal "gruppo aziende" degli URC, ponendo l'accento sulla disponibilità immediata di profili professionali potenzialmente interessanti. Un approccio, questo, sul quale occorre insistere.

La Sottocommissione non può quindi dar seguito alle proposte dell'iniziativa parlamentare, ma ne riconosce il merito di aver contribuito all'implementazione delle evoluzioni degli ultimi anni e ne condivide l'obiettivo implicito di aumentare il numero di posti vacanti a disposizione degli Uffici regionali di collocamento, e perciò invita il Consiglio di Stato a voler puntare con determinazione a un rafforzamento delle relazioni tra URC e aziende, aumentando gli sforzi di sensibilizzazione, di contatto e di stretta collaborazione con l'obiettivo di arrivare a ottenere e gestire 4'000-4'500 di posti di lavoro vacanti l'anno (a fronte degli attuali 3'000). L'iniziativa ha già avuto un effetto notevole che non deve ora esaurirsi. Se è vero che il numero di posti vacanti gestito dai consulenti azienda è già oggi abbastanza cospicuo, è altrettanto vero che con un aumento di 1'000-1'500 unità si riuscirebbe verosimilmente ancora lavorare secondo le modalità attuali di consulenza e di approfondimento, quindi senza stravolgimenti particolari e potendosi concentrare su posti di lavoro veri e non fittizi. Se si riuscisse a mantenere la percentuale di collocamenti diretti – circa la metà – si potrebbe così dare un'opportunità a diverse centinaia di persone in cerca di impiego.

4. CONCLUSIONI

La Commissione della gestione e delle finanze, pur dovendo respingere in buona sostanza le proposte dell'iniziativa parlamentare, le riconosce il merito di aver già avuto un effetto concreto e di aver quindi smosso le acque stimolando le Autorità cantonali ad andare nella giusta direzione. Si invita pertanto il Consiglio di Stato a continuare a lavorare con determinazione sul rafforzamento dei rapporti tra gli Uffici che si occupano di disoccupazione e le aziende attive sul territorio, con l'obiettivo di aumentare – tramite iniziative concrete e mirate – a 4'000-4'500 il numero di posti vacanti segnalati agli Uffici regionali di collocamento.

Per la Commissione gestione e finanze:

Nicola Pini, relatore

Bacchetta-Cattori - Badasci - Caprara - Dadò -

De Rosa - Farinelli - Foletti - Garobbio - Gianora -

Guerra - Kandemir Bordoli - Lurati S. - Quadranti