

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
7122 R2	11 ottobre 2016	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze
sulla mozione 22 settembre 2014 presentata da Gianni Guidicelli e
Lorenzo Jelmini "Vincolare l'adesione a un contratto collettivo di lavoro
(CCL) per gli enti beneficiari di contratti di prestazione"**

(v. messaggio 30 settembre 2015 n. 7122)

1. LA MOZIONE

Con la mozione presentata in data 22 settembre 2014 i deputati Gianni Guidicelli e Lorenzo Jelmini chiedono che "le legislazioni nei settori soggetti a contratti di prestazione prevedano l'obbligo di aderire a un CCL, concordato tra le parti sociali e che tenga conto delle specificità dei singoli settori. In alternativa, nella misura in cui ciò sia legalmente possibile, di prevedere il citato obbligo nel testo dei contratti di prestazione di volta in volta sottoscritti tra le parti".

Le ragioni principali che hanno mosso i due deputati a presentare questa richiesta sono da una parte la necessità di intervenire per arginare il degrado a tutti noto del mercato del lavoro nel nostro Cantone e dall'altra l'importanza di sostenere l'utilizzo di uno strumento riconosciuto valido proprio per raggiungere l'obiettivo di una maggiore regolamentazione delle condizioni lavorative, ossia il contratto collettivo di lavoro. L'adozione di questo strumento è condivisa anche in ambito politico e dunque si ritiene si possa dare un contributo concreto affinché le aziende o chi, a vario titolo, beneficia di aiuti o contributi statali rispettino almeno dei livelli salariali adeguati alle esigenze dei dipendenti.

Legittima quindi la richiesta indirizzata all'ente pubblico affinché eserciti il suo ruolo di garante e guida al mondo economico e sociale e per incoraggiare e sostenere la concertazione ed il partenariato sociale che nel nostro Paese hanno sempre assunto un ruolo importante ma che oggi sembrano riscontrare delle difficoltà.

L'attenzione dell'ente pubblico nello stabilire delle regole e delle condizioni lavorative condivise viene confermata dai numerosi contratti normali di lavoro che in questi anni sono stati presentati in diversi ambiti professionali. Inoltre pure il Gran consiglio ha di recente riconosciuto la validità e l'importanza della concertazione tra le parti sociali, imprenditori da una parte, sindacati dall'altra, a stabilire delle regole per quanto attiene le condizioni lavorative e salariali che permettono di sviluppare una sana concorrenza tra i vari soggetti attivi del mondo economico. Ne è un esempio la decisione di condizionare l'entrata in vigore di alcune deroghe alle aperture dei negozi alla stipulazione di un CCL applicabile per tutti i negozi.

Anche le ultime votazioni popolari danno conferma di come venga riconosciuta l'importanza e la validità dei CCL come strumenti che permettono di regolamentare il

mercato del lavoro e che favoriscono medesime condizioni, impedendo distorsioni quali il dumping salariale o la presenza sul nostro territorio di figure imprenditoriali che puntano a speculare sulle condizioni anziché competere a partire dalle loro capacità imprenditoriali e delle qualità dei servizi che propongono.

2. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

In risposta a questa richiesta, il Consiglio di Stato ha proposto alcune osservazioni che portano a non dare seguito alla mozione. Presentiamo qui di seguito, commentandole, le osservazioni del Consiglio di Stato.

2.1 La giurisprudenza riconosce e lascia margine di manovra

Il Consiglio di Stato ha voluto riprendere alcune decisioni del Tribunale federale per avallare la sua posizione di diniego.

Inizialmente, tuttavia, il Consiglio di Stato ricorda alcune decisioni che confermano la tesi che i CCL sono strumenti utili nella regolamentazione del mercato del lavoro giungendo persino a considerare che “un’applicazione estesa dei CCL allo scopo di garantire una maggior protezione dei lavoratori rappresenta infatti innegabilmente uno scopo d’interesse pubblico (DTF 124 I 107 cons. 4 lett. b)”.

Ricorda inoltre il Consiglio di Stato una decisione del 1998 (DTF 124 I 107), confermata ancora nel 2011 (DTF 2C_728/2011 del 23.12.2011) e nel 2012 (DTF 138 II 398), con le quali il Tribunale federale ha precisato che i Cantoni possono ricorrere a mezzi di pressione indiretta, per giungere a un’applicazione ampia dei CCL, in quanto si tratta di uno scopo conforme alla Legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (RS 221.215.311).

Giustamente si ricorda pure che la nostra Corte suprema ha precisato che quando lo Stato ricorre a mezzi di pressione indiretti (quali i CCL) sui datori di lavoro è fondamentale che lo faccia rispettando il principio della proporzionalità se non vuole ledere la loro libertà contrattuale e sindacale. In altre parole si ritiene non sia giuridicamente ammissibile imporre l’adesione a un CCL in quanto ciò sarebbe contrario al diritto federale.

Tuttavia con la proposta Guidicelli-Jelmini non si chiede d’imporre CCL, questo anche perché oltre a ledere il diritto federale sarebbe contrario alla natura stessa di un CCL che nasce dalla volontà di concertazione delle parti e non certo dall’imposizione. Si chiede invece sia stabilito l’obbligo di aderire ad un CCL se e solo se si vuole stipulare con lo Stato contratti di prestazione.

Dunque una ditta attiva nel trasporto pubblico, per esempio, è assolutamente libera di non aderire ad un CCL. Se tuttavia desidera sottoscrivere un contratto di prestazioni con lo Stato allora, tra le differenti condizioni a cui attenersi, deve pure dimostrare di aderire a un CCL.

Rimangono comunque forti dubbi sull’impostazione presentata nel messaggio dal Consiglio di Stato che vorrebbe sottolineare come non sia opportuno che lo Stato imponga i CCL quando lo Stato stesso decide, giustamente aggiungiamo noi, d’imporre i contratti normali di lavoro con lo scopo di regolare un determinato ambito professionale!

2.2 La situazione relativa agli enti finanziati dai Dipartimenti

Il Messaggio governativo, a cui si rinvia per maggiori dettagli, ripercorre l'esame dell'attuale situazione degli enti finanziati dai cinque Dipartimenti.

Risulta molto interessante la descrizione proposta nel messaggio dal Consiglio di Stato sulla situazione relativa agli enti finanziati dai differenti dipartimenti.

Rileviamo innanzitutto che vi sono alcuni enti che non aderiscono a un contratto collettivo di lavoro bensì sono sottoposti a regolamenti organici comunali o consortili. Si tratta di enti pubblici che sottostanno al diritto pubblico e che dunque le condizioni contrattuali dei loro dipendenti sono regolati dai ROD comunali o consortili. Questi strumenti sono evidentemente parificabili a un contratto collettivo di lavoro per cui il contratto di prestazione potrebbe essere conferito senza che sia necessario sottoscrivere un CCL.

Per quanto riguarda le altre tipologie, rileviamo che, come indicato dal Consiglio di Stato, la maggior parte e degli enti beneficiari hanno già aderito ad un CCL. Questo significa che già ora la situazione è in gran parte regolamentata da questo strumento per quanto riguarda le condizioni lavorative così come richiesto dalla mozione. Da questo si può dedurre che non vi saranno stravolgimenti nell'implementazione di quanto proposto dai mozionanti.

Inoltre, il Consiglio di Stato sottolinea correttamente che i pochi enti che non hanno sottoscritto un CCL hanno condizioni simili a quelle stabilite da un CCL. Non s'intravedono dunque problemi di sorta per questi enti ad aderire formalmente a un CCL.

Certo è che la descrizione del messaggio lascia qualche punto interrogativo. Innanzi tutto perché non si può sapere anzitutto cosa intende il Consiglio di Stato per "condizioni simili". Non è dato di sapere se la similitudine sia relativa alle condizioni di lavoro, a quelle salariali o ad altro ancora.

Inoltre, a differenza di un CCL che viene sottoscritto dalle due parti interessate, un regolamento viene deciso unilateralmente dal datore di lavoro e può essere modificato in tempi relativamente brevi senza alcuna richiesta di consenso, come del resto dimostrano alcune recenti disdette di CCL.

Non lascia indifferenti la riflessione invece sulla situazione presso la Divisione della cultura e degli studi universitari. In questo ambito riconosciamo una possibile difficoltà nell'applicare la richiesta e dunque crediamo che si possano, nelle regole di applicazione di quanto richiesto dalla mozione, prevedere delle eccezioni a condizione che siano giustificate e che le condizioni di lavoro previste dai contratti individuali o dai regolamenti aziendali non costituiscano un'indebita pressione al ribasso dei salari.

Da parte nostra vogliamo dunque evitare che ci sia una eccessiva rigidità nell'applicare queste indicazioni.

In definitiva si rileva comunque come in tutti gli ambiti riguardati dalla mozione in oggetto siano già presenti dei contratti collettivi di lavoro, ciò che conferma come non vi sia alcuna difficoltà a fare in modo che tale situazione sia estesa a tutti gli attori del settore.

3. CONCLUSIONE

L'importanza di questa impostazione è dovuta anche alla constatazione che il nostro territorio non è totalmente impermeabile alla presenza di attività economiche che hanno quale punto di riferimento, per quanto attiene alle condizioni salariali, la vicina penisola. Una volta regolarizzate le condizioni formali e giuridiche, nulla impedisce anche a enti che adottano questa impostazione di concorrere per ottenere contratti di prestazione. Parallelamente altri enti già attivi in Ticino potrebbero sentirsi legittimati ad usare la leva delle condizioni salariali per rimanere competitivi anziché puntare sulla qualità e l'efficacia delle loro prestazioni.

Si ritiene dunque, fondamentale anche a partire dal quadro presentato nel messaggio del Consiglio di Stato, sia riuscire a gestire gli ambiti dove vigono contratti di prestazione, ossia dove lo Stato sostiene le attività e i servizi, e che gli stessi possono adottare regole di conduzione e salariali adeguate.

Tale impostazione, con le dovute e motivate eccezioni (p. es. in ambito universitario), permetterebbe da una parte di garantire anche nel futuro valide prestazioni alla popolazione e dall'altra di tutelare collaboratrici e collaboratori permettendo di mantenere attrattivi per chi vive nel nostro Cantone questi ambiti lavorativi.

La soluzione preconizzata dalla mozione in oggetto, grazie al coinvolgimento delle parti sociali, faciliterebbe inoltre la verifica del rispetto delle condizioni minime di lavoro, ritenuto che è impensabile che l'amministrazione cantonale verifichi:

1. da un lato la congruità delle condizioni di lavoro contenute nei contratti individuali di lavoro di ogni singolo dipendente della controparte incaricata del mandato di prestazione;
2. dall'altro lato verifichi la loro concreta attuazione e la loro continuità nel tempo, ritenuto poi che i dipendenti possono variare durante l'esecuzione del mandato di prestazione, senza che lo Stato sia necessariamente informato.

In definitiva la mozione in oggetto costituisce un ulteriore tassello nella strategia di difesa del mercato del lavoro e una concreta risposta alle preoccupazioni della popolazione ripetutamente espressa in occasione di diverse votazioni.



Per questa ragione riteniamo che la mozione debba essere accolta tenendo conto delle indicazioni qui riportate.

Per la minoranza della Commissione gestione e finanze:

Fiorenzo Dadò, relatore
Bacchetta-Cattori - De Rosa -
Durisch - Garobbio - Kandemir Bordoli