

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
	30 settembre 2009	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

della Commissione della legislazione sull'iniziativa popolare cantonale 20 settembre 2007 «Per un salario minimo legale»

Avvertenza: la maggioranza della Commissione condivide con la minoranza la conclusione di considerare l'iniziativa irricevibile, distanziandosi invece dalle altre cui sono giunti i commissari firmatari del rapporto di minoranza, già elaborato dal collega Werner Carobbio al momento di stilare il presente rapporto. Non deve perciò sorprendere che, per ciò che concerne le parti con cui concordiamo (capitoli da 1 a 3), quanto segue riporti esattamente le parole utilizzate dal collega Carobbio.

PREMESSA

Il 20 settembre 2007 il Movimento per il socialismo rappresentato da Giuseppe Sergi ha depositato presso la Cancelleria dello stato l'iniziativa popolare cantonale «*Per un salario minimo legale*» corredata da 7'526 firme. La stessa è stata trasmessa alla Commissione della legislazione, che ha incaricato una Sottocommissione composta da Werner Carobbio (coordinatore), Mirto Bignasca, Jacques Ducry, Gianni Guidicelli, Eros Mellini dell'esame preliminare della stessa. Durante i lavori della Sottocommissione

- *è stato sentito il sig. Giuseppe Sergi, primo firmatario dell'iniziativa;*
- *si sono ottenuti e valutati due pareri giuridici del giurista del Consiglio di Stato Guido Corti e del sig. Marco Poretti, della Segreteria del Gran Consiglio;*
- *si è riunita documentazione relativa allo stesso tema discusso nei Cantoni di Ginevra, Giura e Vaud e al Consiglio nazionale.*

I sottoscritti per valutare l'iniziativa hanno approfondito i seguenti punti:

- 1) contenuto dell'iniziativa**
- 2) motivazioni degli iniziativaisti**
- 3) ricevibilità dell'iniziativa**
- 4) problematica generale del salario minimo legale**
- 5) considerazioni finali**
- 6) conclusioni**

1. NATURA E CONTENUTO DELL'INIZIATIVA POPOLARE CANTONALE

L'iniziativa dell'MPS è un'iniziativa legislativa che si basa sull'art. 14, cpv. 1 della Costituzione cantonale che prevede in particolare alla lettera a) quanto segue:

Art. 14 cpv. 1 - Obiettivi sociali

Il Cantone provvede affinché:

a) *ognuno possa sopperire ai suoi bisogni con un lavoro svolto in condizioni adeguate e con una retribuzione che gli assicuri un tenore di vita dignitoso, [...]*

Con la stessa si chiede "**l'elaborazione di una legge sul salario minimo interprofessionale**" (SMI).

Legge che dovrà essere fondata su 9 principi elencati nel testo dell'iniziativa e in particolare stabilire:

- 1) **che le disposizioni relative al salario minimo interprofessionale (SMI) si applicano a tutti i lavoratori e le lavoratrici assunti da tutte le imprese o parti di imprese svizzere o straniere, pubbliche o private, operanti sul territorio del Cantone Ticino;**
- 2) **l'istituzione di un salario minimo interprofessionale lordo (SMI) di fr. 4'000.- versato 13 volte per un contratto di lavoro a tempo pieno. Salario da adeguare annualmente all'evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo;**
- 3) **il calcolo proporzionale del salario minimo nel caso di rapporti diversi per durata e forma;**
- 4) **per gli apprendisti salari minimi del 25% di fr. 4'000.- per il primo anno, del 35% per il secondo anno, del 50% per il terzo anno, del 75% per il quarto anno;**
- 5) **la costituzione di una commissione paritetica cantonale di sorveglianza;**
- 6) **la notifica di ogni contratto di lavoro all'Ufficio cantonale del lavoro entro un mese.**

2. MOTIVAZIONI DEGLI INIZIATIVISTI

Gli iniziativaisti, come ha avuto occasione di ribadire durante la sua audizione il primo firmatario, motivano la loro proposta sulla base dei seguenti argomenti:

- si tratta di concretizzare con disposizioni precise il principio sancito dall'art. 14 della Costituzione che stabilisce che il Cantone deve provvedere affinché ognuno possa sopperire ai suoi bisogni con *"una retribuzione che gli assicuri un tenore di vita dignitoso"*;
- salari lordi inferiori a fr. 4'000.- non sono sufficienti per far fronte ai bisogni a cui lavoratori e lavoratrici devono far fronte;
- sono ancora molti i settori e le aziende che versano salari ben al di sotto;
- questo vale in particolare per tutti quei settori e quelle aziende dove non esiste nemmeno un contratto collettivo di lavoro, che del resto non sempre prevede un salario minimo;
- d'altronde i dipendenti coperti da un contratto collettivo di lavoro sono una minoranza: meno del 40% sono infatti le aziende sottoposte a contratti di lavoro di obbligatorietà generale;
- l'entrata in vigore degli accordi bilaterali ha favorito il dumping salariale. Questo vale in particolare in regioni periferiche come il Ticino;
- le misure di accompagnamento previste non sono in grado né sufficienti a combattere il fenomeno del dumping salariale, anche perché non intervengono in funzione preventiva, ma solo dopo la verifica di abusi ripetuti;

- l'introduzione del salario minimo legale darebbe concretezza ed efficacia alle misure di accompagnamento;
- l'importanza del fenomeno dei "working poor" depone a favore delle proposte dell'iniziativa.

3. RICEVIBILITÀ DELL'INIZIATIVA

Trattandosi di un'iniziativa popolare la prima questione da sciogliere riguarda la sua ricevibilità. A tale scopo esistono e vanno considerati le prese di posizione del giurista del Consiglio di Stato Guido Corti ma anche i documenti giuridici dei cantoni di Ginevra e Vaud, che hanno dovuto occuparsi di una problematica analoga. Con però una differenza sostanziale rispetto a quella ticinese: nei due casi trattasi di proposte costituzionali.

Nel Canton Vaud dell'iniziativa Dolivo, poi respinta a debole maggioranza dal Gran Consiglio nel 2007; nel Canton Ginevra di un'iniziativa popolare dichiarata ricevibile in un rapporto del Consiglio di Stato del 30 gennaio 2009 che propone però di respingerla.

Altro documento di riferimento è quello relativo alla Costituzione del Canton Giura, che nel 1977 ha ottenuto la garanzia federale benché contenesse e contenga all'articolo 19 terzo capoverso delle disposizioni relative alla possibilità per i Cantoni di garantire un salario minimo.

Dall'esame dei pareri e dei documenti citati emergono le seguenti indicazioni:

- a) a livello costituzionale è possibile nell'ambito dei cosiddetti obiettivi sociali stabilire il principio di un salario adeguato a garantire un tenore di vita dignitoso;*
- b) tuttavia a livello legislativo la competenza del Cantone a legiferare in materia è condizionata al rispetto del diritto superiore federale. In altre parole non è possibile legiferare con norme che introducano un salario minimo legale generalizzato per tutte le categorie e per tutti i dipendenti in quanto tale competenza è della Confederazione;*
- c) un Cantone potrebbe legiferare in materia quando l'interesse pubblico potrebbe essere minacciato, ad esempio nel caso di salari talmente bassi che non permettono di assicurare il minimo vitale e che quell'obiettivo non possa essere raggiunto altrimenti (principio di proporzionalità).*

Nel caso dell'iniziativa popolare cantonale in discussione, trattandosi di iniziativa legislativa e non costituzionale, è alla luce delle citate considerazioni e dei limiti indicati che la stessa va esaminata.

In questa ottica il giurista del Consiglio di Stato fa osservare quanto segue:

- *"la legislazione nel campo del diritto del lavoro compete alla Confederazione, che ha esaurito la propria competenza legislativa in tale materia con il titolo X del CO che regola il contratto di lavoro e che prevede la possibilità di stabilire salari minimi vincolanti mediante contratto normale e con l'adozione della legge sul lavoro del 13 marzo 1964".* Ne consegue che in ossequio al principio della preminenza del diritto federale i cantoni non possono legiferare in contrasto con le disposizioni federali che non prevedono un salario minimo legale generalizzato;
- *"la possibilità di introdurre salari minimi tramite i contratti normali di lavoro prevista nell'ambito delle misure di accompagnamento agli accordi bilaterali è data solo sulla*

base della verifica di abusi ripetuti e su proposta delle Commissioni paritetica e per un periodo limitato";

- *"inoltre al di là dei casi assolutamente eccezionali ove i salari dovessero situarsi a livelli così bassi da costituire un vero e proprio scandalo per l'ordine pubblico, gli interventi dello Stato su queste retribuzioni non sono più coperti da tempo dalla nozione di polizia economica";*
- anche il principio dell'unità della forma non è rispettato: *"l'iniziativa è generica, ma particolarmente dettagliata, e lascia invero poco spazio al Gran Consiglio"* per elaborare il così detto testo conforme.

Guido Corti conclude: "nella misura in cui (l'iniziativa) interferisce nei rapporti di diritto privato mi sembra anticostituzionale, ovvero contraria al diritto federale, pertanto inammissibile".

Le considerazioni e le conclusioni del giurista Guido Corti sono state fatte proprie dal Consiglio di Stato in una lettera dell'11 marzo 2008 trasmessa alla Commissione della legislazione.

Analogo il parere del sig. Marco Poretti che in una sua presa di posizione del 23 maggio 2008 precisa a sua volta che l'iniziativa:

- *"andrebbe concretizzata in una legge cantonale, tradizionalmente sottoposta all'obbligo di rispettare il diritto superiore", nel caso concreto la legislazione federale, "viola - almeno - le norme cantonali e federali a tutela della libertà economica nonché gli articoli 360a e segg. del Codice delle obbligazioni". Disposizioni che "si occupano già del tema ponendo una serie di condizioni (es. ripetuti abusi) e di restrizioni (es. contratto di durata limitata e salari minimi differenziati) ad una provvisoria introduzione del salario minimo".*

Per Poretti le singole richieste dell'iniziativa ai punti 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 visto quanto precede sono irricevibili.

Diverso secondo Poretti il discorso per il punto 9 - *"obbligo di trasmettere all'Ufficio cantonale del lavoro ogni contratto di lavoro stipulato con i relativi dati fondamentali (forma del contratto, percentuali di occupazione, età e sesso del/la lavoratore/trice, nazionalità, orario)"* in modo che l'UCL *"possa allestire delle statistiche sui salari da rendere pubbliche"* e parzialmente per il punto 8 - possibilità di sorveglianza da parte della Commissione di sorveglianza -.

L'istituzione di un controllo capillare e sistematico dei contratti sarebbe "conforme al diritto superiore (previsto dal CO ed essenzialmente passivo)".

Anche altre prese di posizione di giuristi, così come quelle dei documenti dei Cantoni Ginevra e Vaud già citati, per non parlare della precisazione della Confederazione alla concessione della garanzia federale alla costituzione giurassiana, confermano sostanzialmente le posizioni e le indicazioni dei due pareri giuridici citati. **L'eventuale legge cantonale è sottoposta al rispetto del diritto superiore federale e da questo punto di vista le principali richieste dell'iniziativa in discussione sarebbero in contraddizione con quel diritto.**

4. LA PROBLEMATICA GENERALE DEL SALARIO MINIMO LEGALE

Qui le strade dei commissari della legislazione si dividono. I firmatari di questo rapporto non condividono le tesi della minoranza, per gli stessi motivi che fecero nel 2007 respingere due iniziative parlamentari Storelli/Agustoni, rispettivamente Bill Arigoni, riportate dal rapporto di maggioranza dell'allora deputato PLR Olimpio Pini.

Innanzitutto, la tematica dei salari deve essere lasciata al contratto tra datore di lavoro e salariato. Un salario lordo di fr. 4'000.- come richiesto dall'iniziativa può essere ragionevole in determinati settori, e quindi verosimilmente inserito nei contratti collettivi, ma può anche essere insostenibile per altri con conseguenti chiusure o delocalizzazione di aziende che attualmente, seppure non necessariamente impieganti molto personale svizzero, perlomeno pagano le imposte nel nostro Cantone.

A suo tempo, il relatore Olimpio Pini così motivava il rigetto delle iniziative parlamentari menzionate sopra, motivazioni che mantengono tutta la loro validità per l'iniziativa popolare oggetto di questo rapporto:

- *il mercato del lavoro influenza i ritmi ed i livelli con il miglior risultato: la massima disponibilità di posti di lavoro (limitando così le esclusioni), e la flessibilità degli operatori economici tramite l'accordo diretto tra le parti, che tiene conto al meglio degli interessi delle parti. Ne trae beneficio tutto il sistema economico e di conseguenza anche i salariati dei redditi più bassi.*
- *Nei casi in cui la contrattazione porta a situazioni di redditi oggettivamente insufficienti, lo Stato - specificatamente ai bisogni di ognuno - interviene con le misure sussidiarie d'uso. Lo Stato può valutare indipendentemente quale sia il livello di reddito minimo garantito ai singoli individui (e non solo ai salariati) in funzione delle proprie risorse e delle strategie politiche.*
- *Proprio creando le migliori condizioni quadro nell'economia - tramite flessibilità, meritocrazia ed un salario legato all'effettiva produttività aziendale - l'economia produce più reddito e più posti di lavoro. Lo Stato si finanzia così tramite un maggior introito fiscale con la possibilità di assicurare alle fasce di popolazione più sfavorite il necessario supporto assistenziale.*
- *Occorre distinguere tra lo sfruttamento e altre situazioni in cui, per vari motivi, effettivamente il salario versato dal datore di lavoro non può essere maggiore in rapporto al valore del lavoro svolto. Si ritiene più efficace contribuire all'integrazione del salario del lavoratore con sussidi o contributi tramite l'Assicurazione disoccupazione, per evitare che certe persone possano essere escluse dal mercato del lavoro finendo a carico della pubblica assistenza. In questi casi, con l'aiuto della solidarietà pubblica, i salari minimi sono comunque garantiti.*
- *Prioritario è l'inserimento delle persone a rischio di emarginazione sociale nel mondo del lavoro. Nel caso in cui questo inserimento non è legato a prestazioni di produzione equivalenti, è preferibile intervenire con un reddito aggiuntivo sovvenzionato dall'Ente pubblico (si richiamano le proposte dei Comuni di Zurigo e di San Gallo, con posti di lavoro a fr. 1'000.- mensili), piuttosto che penalizzare il datore di lavoro imponendo salari superiori al valore di produzione. In quest'ultima situazione il datore di lavoro non sarebbe più interessato alla creazione di posti di lavoro in perdita.*
- *Ricordano che anche nell'ambito di importanti contratti collettivi, il salario minimo non è tra gli accordi presi; ciò significa che questo fattore non è ritenuto determinante dalle parti sociali. Non da ultimo poiché spinge al ribasso i salari medi di categoria.*

5. CONSIDERAZIONI FINALI

Sulla base di quanto precede, i commissari firmatari di questo rapporto ritengono che la proposta d'irricevibilità dell'iniziativa non debba essere corredata da mandati e/o raccomandazioni al Consiglio di Stato, volti a soddisfare seppure parzialmente delle rivendicazioni sulle quali la popolazione non ha la possibilità di esprimere il suo parere, e che quindi rimangono solo il desiderio di 7'526 cittadini.

Ricevibilità dell'iniziativa

Dietro l'iniziativa ci sono oltre 7'000 cittadini che hanno chiesto che il popolo si pronunci sull'opportunità di introdurre nel Cantone un salario minimo legale, non fosse altro che per porre un limite a salari scandalosamente al di sotto del minimo esistenziale. Per cui si potrebbe sostenere che al di là delle questioni formali è giusto tener conto della volontà degli iniziativaisti.

Tuttavia gli argomenti giuridici largamente esposti nei punti precedenti propendono per concludere che l'iniziativa è irricevibile perchè anticostituzionale e perché la sua applicazione violerebbe il principio del rispetto del diritto superiore, quello federale.

Altresì, un'accettazione del solo punto 9 - notifica obbligatoria di ogni contratto di lavoro all'Ufficio cantonale del lavoro (UCL) - seppure non esclusa a priori da alcuni commissari, oltre ad aumentare la burocrazia per le aziende che, al contrario, rivendicano semmai un alleggerimento in quest'ambito, non rispecchierebbe l'obiettivo primario degli iniziativaisti, ossia l'introduzione del salario minimo. Si tratta, in altre parole, del discorso già sperimentato in occasione dell'iniziativa «28 inceneritori bastano» - con la differenza che allora i punti ricevibili erano 2 su 3, mentre ora la proporzione è addirittura di 1 su 9 - che originò un dibattito-fiume in Gran Consiglio il 22 novembre 2007. Non si può mandare la popolazione a votare su un nono dell'iniziativa che, per di più, ha un valore irrisorio nel complesso delle richieste espresse da quest'ultima.

6. CONCLUSIONE

Concludendo i sottoscritti chiedono al Gran Consiglio:

- **di dichiarare irricevibile l'iniziativa popolare cantonale del Movimento per il socialismo del 20 settembre 2007 «Per un salario minimo legale».**

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Eros N. Mellini, relatore
Bignasca M. - Caimi - Dafond - Gianoni -
Pantani - Paparelli - Righinetti - Solcà

Allegata:

- iniziativa popolare 20 settembre 2007