

Rapporto di minoranza

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»

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 anticonstituzionale, 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 PROBLEMATICHE GENERALE DEL SALARIO MINIMO LEGALE

Al di là però delle considerazioni giuridiche sulla ricevibilità dell'iniziativa il problema dell'introduzione del salario minimo legale è andato assumendo sempre maggior importanza negli ultimi tempi. Politicamente è recepito, soprattutto dopo l'entrata in vigore degli accordi bilaterali, come uno strumento per combattere il dumping salariale. Non a caso sono andate moltiplicandosi a livello cantonale e federale le iniziative e le proposte in tal senso.

In Ticino il problema è già stato dibattuto dal Gran Consiglio nel 2007, quando sono stati affrontati i rapporti di maggioranza e di minoranza sull'iniziativa parlamentare generica 8 febbraio 1988 di Cristiana Storelli e Carla Agustoni e l'iniziativa parlamentare generica 5 novembre 1990 di Giuseppe (Bill) Arigoni. Mentre il rapporto di minoranza proponeva di dar seguito alle due iniziative per l'introduzione nel Cantone del principio del salario minimo garantito, in particolare con misure nei settori non soggetti a contratti collettivi di lavoro, il rapporto di maggioranza fatto poi proprio dalla maggioranza del Parlamento proponeva di considerare evase le due iniziative. Pur riconoscendo l'attualità della problematica si faceva *"riferimento alla legislazione federale a cui compete la legislazione sul diritto del lavoro"*.

Come già richiamato precedentemente, proposte relative all'introduzione del principio del salario minimo legale a livello costituzionale sono state presentate:

- nel Canton Vaud con l'iniziativa Dolivo respinta a stretta maggioranza dal Gran Consiglio;
- nel Canton Ginevra con l'iniziativa popolare di Solidarité;
- nel Canton Neuchâtel dove è stata presentata un'iniziativa parlamentare.

Anche a livello federale la problematica è stata sollevata più volte. Recentemente nel 2005 e nel 2009, con l'iniziativa Zisyadis per la modifica del CO per creare la base legale per l'introduzione di un salario minimo legale differenziato per regione e settore economico. Iniziative fin qui respinte.

Si aggiunga che sono in discussione a livello svizzero ipotesi di lancio di un'iniziativa popolare federale ovviamente costituzionale per ancorare nella stessa il principio del salario minimo legale.

Tutto ciò conferma quanto attuale sia la problematica. Gli stessi sindacati, che in passato erano stati piuttosto contrari a norme legali sul salario preferendo la via della contrattazione sociale, oggi hanno cambiato - è il caso in Germania - o stanno cambiando posizione. Negli stati dell'Unione europea 18 Nazioni su 25 hanno fissato nella legge un salario minimo, conosciuto negli Stati Uniti e in Inghilterra.

Tutto questo per dire che la risposta all'iniziativa popolare cantonale non può essere solo ed esclusivamente giuridica - irricevibilità della stessa - ma soprattutto politica. La gran maggioranza delle cittadine e dei cittadini, in particolare delle lavoratrici e dei lavoratori mal comprenderebbero una semplice risposta di tipo formale. In specie nell'attuale momento di crisi economica e per quanto riguarda in particolare il Ticino viste le preoccupazioni di dumping salariale e sociale legate all'entrata in vigore degli accordi bilaterali e alla loro estensione.

S'impone quindi la ricerca di una risposta politica che andando oltre i limiti e le contraddizioni dell'iniziativa dia un'indicazione politica positiva alle preoccupazioni di molte lavoratrici e di molti lavoratori.

L'iniziativa in discussione persegue un obiettivo condivisibile e valido, ma si urta:

- alle disposizioni costituzionali e legali in vigore e in particolare agli stretti limiti posti dalla legislazione federale in materia di diritto del lavoro alle possibilità per il Cantone di legiferare in materia di salario minimo legale;

- alla rigidità delle richieste della stessa che ad esempio non permettono di tener conto delle diverse situazioni settoriali;
- a prevedibili e possibili ricorsi al Tribunale federale per chiarire la sua costituzionalità o meno.

5. CONSIDERAZIONI FINALI

Sulla base di quanto precede si ribadisce l'attualità della tematica sollevata dall'iniziativa popolare cantonale e la validità, al di là della forma e dei contenuti della stessa, degli obiettivi perseguiti. Così come si riconferma che la questione non può essere evasa solo con argomentazioni giuridiche, ma richiede delle valutazioni e delle risposte politiche. In questa ottica i sottoscritti non si limitano a prendere posizione sulla ricevibilità dell'iniziativa del Movimento per il socialismo, ma formulano delle proposte che almeno in parte possano costituire una risposta positiva alle istanze sollevate dagli iniziativaisti.

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 perché anticostituzionale e perché la sua applicazione violerebbe il principio del rispetto del diritto superiore, quello federale.

Proposte per una risposta politica

Indipendentemente dalla scelta di irricevibilità dell'iniziativa e tenuto conto, come già sottolineato, dell'attualità della tematica sollevata dalla stessa, i sottoscritti ritengono importante formulare delle proposte alternative che almeno in parte vadano incontro alle aspettative di chi ha firmato l'iniziativa. Per questo pensano che:

- il Consiglio di Stato dovrebbe studiare una modifica della Legge cantonale sul lavoro per introdurre l'obbligo per tutti i settori dove non esiste un contratto collettivo di lavoro di trasmettere all'Ufficio cantonale del lavoro ogni contratto di lavoro sottoscritto con tutti i dati relativi. Proposta che non sarebbe, come indicato dal parere di Marco Poretti, in contrasto con il diritto superiore e costituirebbe un importante sostegno al lavoro della Commissione paritetica in materia di accordi bilaterali oltre che un qualificato contributo al controllo del mercato del lavoro;
- si dovrebbe introdurre nelle procedure di appalto, eventualmente attraverso la modifica della legge sulle commesse pubbliche, la norma secondo la quale una delle condizioni per l'ottenimento della commessa dovrebbe essere l'esistenza di un contratto collettivo che fissi un minimo salariale;
- sarebbe importante adottare un'iniziativa cantonale del Gran Consiglio all'indirizzo dell'Assemblea federale perché proceda a introdurre per via costituzionale il principio del salario minimo legale o in alternativa a creare nell'ambito del CO la base legale per introdurre il salario minimo legale che tenga conto delle regioni e dei settori occupazionali.

6. CONCLUSIONE

Concludendo i sottoscritti chiedono al Gran Consiglio:

- a) di dichiarare irricevibile l'iniziativa popolare cantonale del Movimento per il socialismo del 20 settembre 2007 «Per un salario minimo legale»;**
- b) di incaricare il Consiglio di Stato di studiare una modifica della Legge cantonale del lavoro per introdurre nei settori dove non esiste un contratto collettivo di lavoro l'obbligo di trasmettere all'Ufficio cantonale del lavoro ogni contratto di lavoro con tutti i dati relativi;**
- c) di vincolare nelle procedure di appalto la norma che una delle condizioni per l'ottenimento della commessa è l'esistenza di un contratto collettivo che fissi un minimo salariale;**
- d) di adottare un'iniziativa cantonale del Gran Consiglio all'indirizzo dell'Assemblea federale perché proceda a introdurre per via costituzionale il principio del salario minimo legale o in alternativa a creare nell'ambito del CO la base legale per introdurre un salario minimo legale che tenga conto delle regioni e dei settori occupazionali.**

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Werner Carobbio, relatore

Ducry - Ghisletta D. - Guidicelli - Kandemir Bordoli -

Pedrazzini - Pestoni