

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>7663 R</b>	8 settembre 2020	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

**della Commissione economia e lavoro  
sulla mozione 15 maggio 2019 presentata da Matteo Pronzini  
"Combattere il supersfruttamento, combattere il cosiddetto "lavoro  
gratuito""**

**(v. messaggio 15 maggio 2019 n. 7663)**

## 1. LA MOZIONE DEL 17 SETTEMBRE 2018

La mozione [M1313](#) presentata da Matteo Pronzini chiede al Governo di impegnarsi a varare una legge sulla regolamentazione degli stage presso imprese pubbliche e private.

Secondo il mozionante, questa legge, facendo riferimento alle disposizioni di legge federali e cantonali già esistenti, dovrebbe permettere di fissare una serie di condizioni, in particolare:

- ogni contratto di stage deve assumere la forma scritta e dovrà essere notificato alle autorità cantonali;
- nessuno stagista (a parità di tempo di lavoro e di attività svolta) potrà ricevere un salario inferiore a quello più basso pagato nell'azienda per la quale lavora;
- nessun contratto di stagista potrà eccedere i tre mesi ed essere prolungato per attività interne alla stessa azienda.

Il mozionante chiede inoltre che il governo si impegni fin dall'accettazione della mozione ad applicare le condizioni previste dalla mozione stessa e che, in caso di mancata approvazione, le condizioni elencate sopra siano comunque applicate unilateralmente dall'Esecutivo cantonale.

## 2. LA RISPOSTA DEL MESSAGGIO [M7663](#) GOVERNATIVO DEL 15 MAGGIO 2019

Il Governo osserva che, di principio, i Cantoni non sono autorizzati a legiferare in materia di diritto civile e di diritto del lavoro.

*«In base al principio della forza derogatoria del diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost) i Cantoni non sono autorizzati a legiferare nelle materie disciplinate in maniera esaustiva dal diritto federale, come nel diritto degli stranieri (art. 121 Cost), nel diritto civile (art. 122 Cost) e nel diritto del lavoro (art. 110 Cost). In questi settori, un disciplinamento è ammesso unicamente laddove è perseguito un altro obiettivo e se ciò non è in contrasto con lo scopo e il significato del diritto federale. Secondo l'art. 6 del Codice civile (CC) le norme di diritto pubblico cantonale non violano il principio della forza derogatoria del diritto federale a tre condizioni: (1) se il legislatore federale non ha regolamentato in modo esaustivo la materia, (2) se le*

*norme sono giustificate da un pertinente interesse pubblico e (3) se non eludono e non sono in contraddizione con il senso o lo spirito del diritto civile federale».*

Il Consiglio di Stato osserva, però, anche che *«questa questione è stata ancora analizzata di recente dal Tribunale federale nella sentenza 2C\_774/2004 del 21 luglio 2017 [https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/aza/http/index.php?highlight\\_docid=aza%3A%2F%2F21-07-2017-2C\\_774-2014&lang=fr&type=show\\_document&zoom=YES&](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F21-07-2017-2C_774-2014&lang=fr&type=show_document&zoom=YES&)*

*Oggetto della sentenza era una procedura di controllo astratto di un atto legislativo del Canton Neuchâtel, che introduceva un salario minimo di fr. 20/ora quale misura di politica sociale (prevenzione "working poor"). La legge cantonale era stata emanata sulla base della Costituzione cantonale, garantita dall'Assemblea federale.*

*Di principio, l'art. 122 della Costituzione federale (Cost) attribuisce la competenza di legiferare nel settore del diritto civile – incluso il diritto del lavoro – alla Confederazione. Gli articoli 342 cpv. 2 e 358 del Codice delle obbligazioni (CO) comprendono una riserva a favore del diritto pubblico cantonale.*

*Il cpv. 2 dell'art. 342 CO prevede una riserva a favore delle prescrizioni cantonali concernenti il lavoro e la formazione professionale che impongono al datore di lavoro o al lavoratore un obbligo di diritto pubblico. L'obbligo diventa un diritto azionabile per l'altra parte in quanto possa essere oggetto di un contratto individuale di lavoro. L'art. 358 CO contiene una riserva in merito ai contratti collettivi di lavoro: il diritto imperativo federale e cantonale prevale sul contratto collettivo; nondimeno, le derogazioni stipulate in favore dei lavoratori sono valide.*

*Secondo l'art. 110 Cost, la legislazione in materia di protezione dei lavoratori compete alla Confederazione. L'art. 71 lett. c della Legge federale sul lavoro (LL) contiene una riserva a favore dei Cantoni e dei Comuni per quanto concerne le prescrizioni di polizia, segnatamente quelle di polizia edile, del fuoco, sanitaria e delle acque, come anche quelle sul riposo domenicale e sull'orario d'apertura delle aziende di vendita al minuto, dei ristoranti e caffè e delle aziende di spettacolo. Quest'ultima lista non è esaustiva: "...Dans ces limites, les cantons restent partant libres d'édicter des dispositions de droit public visant un autre but que la protection des travailleurs". (Consid. 7.3.)"».*

Il Governo conclude quindi che *«siamo quindi confrontati con uno dei (rari) casi in cui vi è una competenza parallela della Confederazione e dei Cantoni (e in parte dei comuni; cfr. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Bundesstaatsrecht, Zürich 2016; N1100ss)».*

Importante è, però, osservare che *«il TF giunge alla conclusione che la legge cantonale sul lavoro di Neuchâtel, che determina un salario minimo di fr. 20/ora, non viola alcun diritto costituzionale in quanto si tratta di un provvedimento di politica sociale per il quale sussiste la competenza del legislatore cantonale e una relativa base legale».*

### **3. CONSIDERAZIONI SULLA MOZIONE**

Da quanto visto al punto precedente la legge proposta dal mozionante può essere considerata come una delle situazioni in cui vi è una competenza parallela della Confederazione e dei Cantoni.

Il mozionante intende combattere il super sfruttamento. Ciò può anche essere considerato un obiettivo di politica sociale per il quale è data la competenza del legislatore cantonale.

Fra le richieste della mozione vi è, però, quella secondo cui *«nessuno stagista potrà ricevere un salario inferiore a quello più basso pagato nell'azienda per la quale lavora».*

La richiesta è quindi una retribuzione degli stagisti in funzione del salario più basso versato dall'azienda e tale salario è, evidentemente, di natura economica e non di natura sociale.

Una disposizione con questo contenuto verrebbe quindi, molto verosimilmente, censurata, in quanto contraria al principio della libertà economica.

Il mozionante chiede anche che «ogni contratto di stage deve assumere la forma scritta e dovrà essere notificato alle autorità cantonali» e che «nessun contratto di stagista potrà eccedere i tre mesi ed essere prolungato per attività interne alla stessa azienda».

Queste limitazioni appaiono contrarie al diritto superiore e, in particolare, al principio della libertà economica. Le stesse, non rientrano del resto nemmeno fra le norme di polizia, segnatamente quelle di polizia edile, del fuoco, sanitaria e delle acque, come anche quelle sul riposo domenicale e sull'orario di apertura delle aziende, ecc. a favore delle quali – come detto sopra – la legge federale sul lavoro contiene una riserva.

Una legge cantonale per la regolamentazione degli stage come suggerito nella mozione, non è pertanto proponibile in quanto lesiva della libertà economica e contraria al diritto superiore.

Si osserva, comunque, che la richiesta del mozionante, secondo cui ogni contratto debba essere notificato alle autorità cantonali, è oggetto di una delle richieste contenute nell'[IC49](#) del 21.6.2018 **Modifica del Codice delle obbligazioni - Per contratti di lavoro equi** di Ghisletta - Bang - Ducry - Durisch - Lepori, iniziativa al vaglio della Commissione economia e lavoro e in attesa della presa di posizione del Consiglio di Stato.

Al punto 3. di tale mozione si chiede infatti una «*definizione restrittiva degli stages, che devono consentire al dipendente di conseguire un titolo riconosciuto dallo Stato (va previsto in particolare l'obbligo di una notifica all'ispettorato del lavoro e il diritto dello stagista al rimborso delle spese vive)*. Obiettivo: evitare lo sfruttamento di manodopera sottopagata, con il pretesto della formazione».

Si osserva infine che la richiesta appena citata, contenuta nell'[IC49](#), va anche nel senso auspicato dal mozionante durante l'audizione in commissione del 9 giugno 2020. In quell'occasione, infatti, il deputato Pronzini diceva, riguardo alla mozione n. 1313 di cui stiamo trattando: «*questo tipo di atto parlamentare offre la possibilità alla Commissione di fare proposte che possono anche sanare eventuali possibili contraddizioni con leggi federali. (...) Il Parlamento deve dare un segnale politico, proponendo misure legislative che vietano di utilizzare gli stage come mezzo per non retribuire correttamente il personale impiegato*».

#### **4. MISURE GIÀ IN VIGORE PER REGOLAMENTARE GLI STAGE**

La Commissione tripartita in materia di libera circolazione delle persone (CT), a partire dal 2014, avendo rilevato nel contesto delle inchieste del mercato del lavoro la presenza di lavoratori assunti a basso costo sotto la classificazione di "stagisti", ha adottato le «Linee guida sugli stages» (<https://www.asip-ti.ch/data/uploads/documenti/linee-guida-stage.pdf>) all'indirizzo delle commissioni paritetiche e dell'Ufficio dell'Ispektorato del lavoro, che permettono di definire le caratteristiche di un posto di stage, lo statuto dello stagista e le relative modalità di assunzione.

Tali linee guida considerano tre livelli di valutazione dello stage e vertono, fra l'altro, sulla durata massima, sulla presenza di un contratto, sulla presenza di un progetto formativo, sullo scopo, sul tipo e l'orario di lavoro ecc.

A detta del Consiglio di Stato «*queste linee guida vengono oggi sistematicamente utilizzate sia da parte dell'autorità cantonale, nell'ambito delle inchieste del mercato del lavoro e della verifica del rispetto dei salari minimi fissati nei contratti normali di lavoro (CNL), sia dalle commissioni paritetiche (CP) che le hanno adottate, nell'ambito dei controlli di loro competenza*».

Questo strumento si è dimostrato di fatto molto efficace, per regolamentare in maniera uniforme lo statuto dello stagista e, in particolare, per contrastare il raggio delle disposizioni sui salari minimi previsti sia dai contratti collettivi di lavoro (CCL) sia dai CNL».

## **5. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE ECONOMIA E LAVORO**

Nel corso della discussione in Commissione sono emersi alcuni aspetti che riteniamo opportuno menzionare in questo rapporto.

Innanzitutto la necessità di riaffermare la natura dello stage che deve avere anche una connotazione formativa. Come indicano le Linee guida sugli stage, proposte nel 2016 dalla Commissione tripartita in materia di libera circolazione delle persone, la nozione di stagista, pur avendo significati e sfumature diverse, viene pensata per studenti delle scuole superiori e dell'università o per persone che intendono inserirsi o reinserirsi in un'attività professionale. Un'impostazione che deve dunque tenere in considerazione, oltre a quanto già indicato, la formazione programmata e le mansioni che lo stagista ricopre. In altre parole deve risultare un complemento del percorso formativo della persona per agevolare le sue scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro.

Una impostazione confermata nelle indicazioni dell'USI che definisce lo stage come un "periodo di tirocinio pratico che offre a studenti e a neolaureati l'opportunità di vivere un'esperienza lavorativa e conoscere una realtà professionale". Gli obiettivi sono in particolare prendere contatto con il mondo del lavoro ma anche "individuare le possibilità di inserimento in un determinato ruolo professionale e orientare gli studi alla luce dell'esperienza lavorativa svolta".

Da queste considerazioni diventa evidente che lo stage non può essere utilizzato impropriamente per aggirare oneri derivanti da altri tipi di contratto di lavoro. Non può neppure essere confuso con il periodo di prova, pensato per una valutazione limitata nel tempo a favore delle due parti contraenti. Inoltre, l'aspetto formativo giustifica anche una possibile remunerazione differente, a volte inferiore, rispetto a quanto previsto per altre situazioni e per contratti di lavoro di un determinato settore professionale o di un'azienda.

La Commissione ha pure affrontato la questione dei possibili abusi di questa forma contrattuale e la necessità di garantire un controllo della situazione. Dalla discussione è emersa l'importanza del partenariato sociale. Difatti la presenza di contratti collettivi permette di precisare con più chiarezza le condizioni degli stage a beneficio dei datori lavoro e a tutela delle lavoratrici e dei lavoratori e garantisce un controllo del corretto impiego tramite le Commissioni paritetiche.

Rimane la necessità di una maggiore attenzione per quegli ambiti lavorativi privi di una contrattazione collettiva. In questo caso la Commissione è dell'opinione che lo Stato, tramite gli organi preposti (dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro, per esempio) possa attuare delle puntuali verifiche come pure sostenere l'adozione delle Linee guida sugli stage. Proprio su questo strumento, che come già indicato è stato proposto dalla Commissione tripartita in materia di libera circolazione delle persone, la Commissione è dell'opinione che venga presentata un'analisi sulla sua efficacia a cinque anni dalla presentazione.

La Commissione economia e lavoro riconosce l'intento del mozionante di evitare l'utilizzo improprio dello stage e lo sfruttamento degli stagisti. Ciò nonostante ritiene che le proposte della mozione non solo sono in contrasto con il diritto superiore e con il principio costituzionale della libertà economica, ma non tengono in considerazione la natura stessa dello stage, come precisato nelle considerazioni riportate nel precedente capitolo.

## **6. CONCLUSIONI**

Fatte queste considerazioni, la Commissione invita quindi il Gran Consiglio a respingere la mozione.

Nel contempo la Commissione chiede al Consiglio di Stato di mettere in opera, presso le aziende, una campagna di sensibilizzazione sulle «Linee guida sugli stages» e di far verificare il rispetto di tali linee dall'Ufficio dell'ispettorato del lavoro in particolare negli ambiti lavorativi dove non vigono CCL, e da parte delle CP, dove vi sono i CCL.

Infine, la Commissione chiede al Governo di allestire, tramite la Commissione tripartita in materia di libera circolazione delle persone, un rapporto che presenti la situazione sugli stage a cinque anni dall'introduzione delle Linee guida.

Per la Commissione formazione e cultura:

Edo Pellegrini, relatore  
Bignasca - Censi - Dadò - Durisch -  
Garbani Nerini - Jelmini - Maderni -  
Minotti - Noi - Ortelli P. - Passalia -  
Passardi - Pini - Sirica - Speciali