

Rapporto

numero	data	Dipartimento
	7 settembre 2021	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

**della Commissione economia e lavoro
sull'iniziativa popolare legislativa 10 ottobre 2019 presentata nella forma
generica da Angelica Lepori Sergi (prima proponente) "Rispetto per i
diritti di chi lavora! Combattiamo il dumping salariale e sociale!"**

Esame di ricevibilità (art. 38 Cost./TI)

1. L'INIZIATIVA POPOLARE LEGISLATIVA GENERICA

La domanda di iniziativa popolare legislativa generica "Rispetto per i diritti di chi lavora! Combattiamo il dumping salariale e sociale!" è stata depositata il 10 ottobre 2019. In data 15 ottobre 2019 la Cancelleria dello Stato ha stabilito (FU n. 83/2019 del 15 ottobre 2019, pag. 9781 seg.) quale termine per la raccolta delle firme il periodo dal 16 ottobre 2019 al 23 gennaio 2020.

I promotori dell'iniziativa sono Angelica Lepori Sergi (prima proponente), Simona Arigoni, Seo Arigoni, Mauro Beretta, Gerry Beretta Piccoli, Bruna Bernasconi, Martino Colombo, Ivan Cozzaglio, Marco D'Erchie, Alessia Di Dio, Françoise Gehring, Ambra Gregorio, Claudia Leu, Christian Marazzi, Siro Petruzzella, Matteo Poretti, Matteo Pronzini, Giuseppe Sergi, Monica Soldini, Eugenio Zippilli.

In data 29 gennaio 2020 (FU n. 9/2020 del 31 gennaio 2020, pag. 770) la Cancelleria dello Stato ha accertato che le firme valide raccolte a sostegno della domanda di iniziativa popolare legislativa ammontavano a 7'350.

L'iniziativa è stata pertanto dichiarata riuscita e gli atti relativi sono stati trasmessi al Gran Consiglio per le sue incombenze.

L'esame dell'iniziativa è stato assegnato dal Gran Consiglio alla Commissione economia e lavoro in occasione della seduta del 17 febbraio 2020.

2. I LAVORI COMMISSIONALI

La Commissione economia e lavoro ha nominato lo scrivente relatore nella seduta del 27 aprile 2021, limitatamente all'aspetto della ricevibilità.

La Commissione ha discusso la questione della ricevibilità durante le sedute del 2 marzo 2021, 20 aprile 2021 (audizione del Consulente giuridico del Gran Consiglio) e del 27 aprile 2021.

3. L'ESAME DI RICEVIBILITÀ

3.1 Principi generali

Giusta l'art. 38 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino il Gran Consiglio ha il compito di esaminare la ricevibilità delle iniziative popolari legislative: «Se il numero di firme è raggiunto, il Gran Consiglio esamina preliminarmente la ricevibilità della domanda di iniziativa, verificandone la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità entro un anno dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda». Medesimo principio è ribadito nell'art. 102 LEDP.

Pertanto, con il presente rapporto la Commissione economia e lavoro è chiamata unicamente a statuire sulla ricevibilità dell'iniziativa popolare legislativa generica, verificandone, in particolare, la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità.

3.2 L'analisi

La Commissione ha proceduto alla verifica generale della ricevibilità del testo dell'iniziativa e ha approfondito in modo particolare, considerate alcune criticità emerse, i seguenti punti:

- il 2 e il 3, che chiedono l'introduzione dell'obbligo, per i datori di lavoro, di trasmettere all'autorità cantonale tutti i nuovi contratti di lavoro ed ogni modifica degli stessi. La criticità potenziale è legata al diritto superiore in quanto il Codice delle obbligazioni non prevede che i contratti debbano essere stipulati in forma scritta;
- il 6, che chiede l'introduzione di una sezione dedicata al controllo di eventuali disparità di trattamento in ragione del sesso, prevedendo l'assunzione di un numero non indifferente di ispettrici.
La criticità è legata a una conseguente messa a concorso di posti di lavoro per un genere a scapito di un altro.

3.2.1 La Nota sulla ricevibilità elaborata dal Consulente giuridico del Gran Consiglio

Al fine di poter correttamente valutare gli aspetti più delicati dal profilo giuridico dell'atto in questione, la Commissione ha incaricato il Consulente giuridico del Gran Consiglio di elaborare una valutazione generale di ricevibilità dell'iniziativa popolare, segnalando anche nel contempo eventuali aspetti di criticità parziali.

La «Nota sulla ricevibilità» (valutazione peritale orientativa), elaborata dall'avv. Roberto Di Bartolomeo, è stata consegnata alla Commissione in data 9 febbraio 2021.

La nota, dopo la spiegazione degli aspetti procedurali che impongono al Gran Consiglio, quale autorità competente, di esprimersi sulla ricevibilità, – decisione senza la quale non vi è base legale per poter procedere nell'elaborare un progetto nel senso della domanda (art. 39 cpv. 2 Cost./Ti e art. 108 cpv. 2 LEDP) –, passa in rassegna i fattori determinanti di ricevibilità.

Unità della forma e principio dell'unità di rango

La nota giuridica evidenzia come l'iniziativa presenti in alcuni punti un alto grado di concretezza e in altri meno e come questo fatto, non essendo data la possibilità di presentare una iniziativa mista, faccia sì che l'iniziativa rientri e possa essere trattata come generica. Aspetti questi che inducono il Consulente giuridico a concludere come il requisito dell'unità di materia sia da ritenersi soddisfatto: «(...) *non prevedendo l'iniziativa in disanima*

nient'altro che di avere una riforma legislativa che tenga conto delle richieste formulate ai punti 1. a 7. (in termini talvolta dettagliati e puntuali ma pur sempre generici), il requisito dell'unità di forma appare senz'altro soddisfatto» (p. 4).

Per quanto concerne il tema dell'unità di rango, corollario all'unità di forma, lo stesso viene valutato come rispettato in quanto l'iniziativa suggerisce d'intervenire esclusivamente a un livello, quello legislativo, senza proporre interventi che vanno a influenzarne altri (per esempio quello costituzionale).

Unità della materia

La nota giuridica, dopo aver fornito un quadro generale degli aspetti che entrano nella valutazione di merito sul concetto di unità di materia, indica che *«un'iniziativa popolare può predisporre strumenti di vario tipo nel medesimo settore, purché questi possano essere ricondotti, senza artifici, al postulato centrale degli iniziattivisti (DTF 125 I 227 consid. 3c)»* (p. 6). Concretamente essa valuta che i *«mezzi previsti»*, i punti d'intervento in essa declinati, *«presentino una certa coesione e coerenza»*, e che pertanto l'iniziativa sembra ragionevolmente rispettare il requisito dell'unità di materia.

Conformità al diritto superiore

Il Consulente giuridico osserva che la legislazione nel campo del diritto del lavoro compete alla Confederazione e sottolinea che la stessa ne esaurisce *«la propria competenza legislativa in tale materia con il titolo X del Codice delle obbligazioni (CO, RS 220) che regola il contratto di lavoro, nonché con l'adozione della Legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro, LL, RS 822.11)»* (p. 8). Di conseguenza, i Cantoni non possono legiferare in contrasto con tali disposizioni. Il Consulente giuridico ritiene che le richieste dell'iniziativa, che si concentrano su aspetti di protezione dei lavoratori, di fatto, non possono essere ritenute in contrasto con il quadro giuridico superiore.

Attuabilità

Nell'affrontare il tema della ricevibilità il Consulente giuridico, evidenziando come il concetto di attuabilità risulta portare con sé un discreto margine di apprezzamento, rileva come le condizioni di inattuabilità debbano essere di tipo manifesto e che quindi un eventuale *«ostacolo alla sua realizzazione sia insormontabile»*. Perché, *«per la dottrina, l'inattuabilità va ammessa solo con grande cautela e solo in casi in cui il testo dell'iniziativa contenga condizioni fra loro contraddittorie o che sia formulato in modo incomprensibile, rispettivamente che esso risulti altrimenti in contrasto con le regole fondamentali della logica e della natura»* (p. 10).

Pertanto la perizia, pur rilevando come gli aspetti legati a un'eventuale non sostenibilità finanziaria possano essere elementi critici, esprime un parere di ricevibilità anche per il requisito dell'attuabilità.

3.2 Le richieste dalla mozione n. 1509 del 29 aprile 2020 presentata da Matteo Pronzini e cofirmatarie "Potenziare la sicurezza e la salute sul lavoro: sarebbe ora!" e l'iniziativa popolare

Alla Commissione è stata anche attribuita per evasione la mozione n. 1509 del 29 aprile 2020 presentata da Matteo Pronzini e cofirmatarie "Potenziare la sicurezza e la salute sul

lavoro: sarebbe ora!", che chiede il rafforzamento (almeno il raddoppio) immediato della dotazione di ispettori del lavoro che si occupino delle condizioni di salute e di sicurezza sui luoghi di lavoro.

In data 10 giugno 2020 il Consiglio di Stato ha elaborato il messaggio n. 7825 relativo ad essa, nel quale il Governo evidenzia che quanto richiesto dalla mozione, di fatto, riprende buona parte dei temi e delle richieste formulate nell'iniziativa popolare generica in oggetto e propone che la sua evasione sia rimandata in sede di trattazione dell'iniziativa.

3.3 Chiarimenti ed audizione sulla nota di ricevibilità

In data 18 marzo 2021, il Consulente giuridico del Gran Consiglio, avv. Roberto Di Bartolomeo, estensore della nota di ricevibilità del 9 febbraio 2021, su richiesta della Commissione, si è espresso sulle osservazioni preliminari del Consiglio di Stato formulate nella risoluzione governativa n. 1729 dell'8 aprile 2020, tramite la quale il Governo indica, dopo una «verifica sommaria», le criticità di alcuni punti dell'iniziativa stessa.

Il Consulente giuridico ha confermato il contenuto generale della nota di ricevibilità del 9 febbraio 2021 sottolineando che:

- a) il fatto, anche se evidente, che l'IP145 ingenererebbe costi elevati non è un motivo sufficiente, dal profilo della dottrina e della giurisprudenza, per ritenerla irricevibile;
- b) in merito al presunto contrasto con il Codice delle obbligazioni, per il fatto che lo stesso non preveda espressamente che i contratti siano elaborati in forma scritta, e quindi potrebbero sorgere problemi legati alla sua trasmissione, viene fatto notare che l'iniziativa non chiede una tale forma, ma prevede una notifica tramite formulario all'ispettorato del lavoro e che la forma della stipulazione del contratto in sé non è oggetto della domanda d'iniziativa;
- c) per quanto concerne il tema legato alla formazione di una sezione all'interno dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro "al femminile", il Consulente giuridico rileva come effettivamente la messa a concorso di posti di lavoro per un genere ad esclusione di un altro sia ammissibile solo a determinate condizioni, ma rileva anche che la forma generica nella quale è stata presentata l'iniziativa implica che essa contiene una serie di proposte generali che spetta al Parlamento realizzare, concretizzando "alla lettera" le indicazioni fornite dagli iniziattivisti oppure proponendo un testo conforme agli stessi contenuti ma dalla formulazione diversa, tale da renderlo conforme alla legislazione in vigore; quindi, di fatto, tale problematica è rimandata al legislatore, senza ragionevolmente incidere sulla ricevibilità della stessa.

Il complemento alla nota così si conclude: *«Ora anche a voler ammettere che le criticità sollevate dal Consiglio di Stato fossero fondate, i requisiti per una ricevibilità parziale sono adempiuti in concreto: da un lato gli altri punti dell'iniziativa hanno un proprio senso e possono essere interpretati in modo conforme al diritto federale; dall'altro si può presumere che i cittadini avrebbero sottoscritto l'iniziativa anche senza il predetto punto contestato».*

In sede di audizione, avvenuta in data 20 aprile 2021, la Commissione ha avuto il modo di riflettere sui diversi scenari di ricevibilità anche ponendo l'IP145 in relazione con i contenuti della mozione n. 1509, che saranno parte integrante delle riflessioni finali della Commissione.

4. LE VALUTAZIONI COMMISSIONALI

Alla luce di quanto emerso, la Commissione ha ritenuto non solo di valutare attentamente le note sulla ricevibilità espresse dal Consulente giuridico ma anche di soffermarsi e riprendere, pure a tutela degli iniziativaisti e degli obiettivi generali dell'iniziativa, gli aspetti critici sollevati dal Consiglio di Stato, aspetti ampiamente discussi e soppesati in quanto ritenuti importanti.

In particolare, la Commissione, non avendo voluto entrare nel merito dell'iniziativa, non è comunque stata indifferente al fatto che la sua concretizzazione, se accolta, comporterebbe importanti aspetti di sostenibilità economica.

In sintesi, comunque, la maggioranza della Commissione ritiene di considerare fondate le criticità esposte dal Consiglio di Stato sul punto 6 dell'iniziativa e, in particolare, il rischio di trovarsi nella situazione paradossale di incorrere in una misura che potrebbe ingenerare, nella sua concretizzazione, una disparità di trattamento di genere, negando, di fatto, lo spirito positivo e costruttivo di attenzione e sensibilità crescente innescato dall'Amministrazione e dal Paese in generale negli ultimi anni verso il tema della parità di genere. Senza dimenticare come alla Commissione appare peraltro chiaro che la funzione di ispettore, attività svolta all'interno di un chiaro quadro normativo, non possa essere influenzata e/o orientata per qualità ed efficacia da discriminanti di genere.

Questi aspetti rilevanti inducono pertanto la Commissione a valutare come ricevibile il punto 6 in modo parziale. In particolare, si ritiene ricevibile esclusivamente la prima parte del punto 6, dove si indica l'obiettivo di lottare contro le discriminazioni di genere attraverso la costituzione di una "sezione" – che non deve essere intesa secondo la tipologia dell'organigramma dell'Amministrazione cantonale visto che le Sezioni inglobano gli Uffici, bensì quale gruppo di collaboratori operanti all'interno dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro – avente il compito di verificare la corretta applicazione delle disposizioni in vigore nel campo specifico. È pertanto dichiarata ricevibile la seguente parte del punto 6: *«Con l'obiettivo di lottare contro le discriminazioni di genere, verrà costituita una sezione all'interno dell'Ispettorato cantonale del lavoro per verificare la corretta applicazione di tutte le disposizioni relative alla parità e alla lotta contro le discriminazioni di genere. [...] Per analogia valgono le disposizioni contenute nel punto 5»*.

Per contro non si ritiene ricevibile la seconda parte del punto 6 poiché la Commissione valuta discriminatoria l'imposizione del genere femminile dei dipendenti di questa potenziale "sezione". È pertanto dichiarata irricevibile la seguente parte del punto 6: *«Questa sezione avrà a disposizione esclusivamente delle ispettrici (una ogni 2'500 donne attive sul mercato del lavoro cantonale)»*.

Per quanto concerne invece le criticità sempre esposte dal Consiglio di Stato e non evidenziate dalla nota giuridica sui punti 2 e 3 dell'iniziativa, ma approfondite in seguito tramite audizione, che evidenziano le problematichità legate alla trasmissione dei contratti di lavoro in relazione al Codice delle obbligazioni, la maggioranza della Commissione, pur reputandole pertinenti, ritiene come le stesse in questa fase dedicata esclusivamente all'analisi di ricevibilità, non possano essere ritenute influenti. Le stesse, così come la fattibilità economica, saranno certamente da verificarsi in ambito di elaborazione del progetto.

Infine, la maggioranza della Commissione ritiene pertinente seguire le indicazioni del Consiglio di Stato su esposte e confermate come pertinenti dal Consulente giuridico concernenti la mozione n. 1509 che sarà analizzata assieme alla trattazione e all'evasione dell'iniziativa.

5. LE CONCLUSIONI

Per i motivi indicati in precedenza, l'iniziativa rispetta in larga misura il requisito della conformità al diritto superiore, rispetta il requisito dell'unità della forma e dell'unità del rango, rispetta il requisito dell'unità della materia e rispetta il requisito dell'attuabilità.

La Commissione economia e lavoro invita quindi il Gran Consiglio a dichiarare **ricevibile** l'iniziativa popolare legislativa generica (IP145) "Rispetto per i diritti di chi lavora! Combattiamo il dumping salariale e sociale!", per i punti n. 1, 2, 3, 4, 5 e 7 e **parzialmente ricevibile** per il punto 6, limitatamente alla parte *«Con l'obiettivo di lottare contro le discriminazioni di genere, verrà costituita una sezione all'interno dell'Ispettorato cantonale del lavoro per verificare la corretta applicazione di tutte le disposizioni relative alla parità e alla lotta contro le discriminazioni di genere. Per analogia valgono le disposizioni contenute nel punto 5»*, approvando il disegno di decreto allegato.

Per la Commissione finanze e economia:

Paolo Ortelli, relatore

Ay - Balli - Bignasca - Garbani Nerini -

Isabella - Maderni - Minotti - Noi - Passalia -

Passardi - Sirica - Speciali - Tenconi

Iniziativa popolare legislativa generica 10 ottobre 2019

Rispetto per i diritti di chi lavora! Combattiamo il dumping salariale e sociale!

IL GRAN CONSIGLIO

DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- vista l'iniziativa popolare legislativa generica il 10 ottobre 2019 denominata "Rispetto per i diritti di chi lavora! Combattiamo il dumping salariale e sociale!", volta a chiedere al Gran Consiglio di:

«varare al più presto una riforma legislativa fondata sui seguenti principi:

- 1. L'Ispettorato cantonale del lavoro (ICL) assume compiti di ispezione e controllo relativi al mercato del lavoro, al rispetto dei salari e degli orari di lavoro e di tutte le disposizioni che hanno attinenza con il contratto di lavoro.*
- 2. Ogni datore di lavoro avente sede o domicilio nel Cantone Ticino è tenuto a notificare, al più tardi entro 30 giorni dalla stipulazione, ogni contratto di lavoro all'autorità competente, tramite formulario – cartaceo o elettronico - e a trasmetterne copia al dipendente. La notifica conterrà i dati fondamentali di ogni contratto di lavoro, in particolare: tipo di contratto e durata (determinato, indeterminato), funzione, salario, qualifica richiesta, luogo di lavoro, grado di occupazione; inoltre dovranno essere forniti i dati relativi al/alla dipendente: età, sesso, nazionalità, formazione, figli a carico, domicilio. Nel caso di posti di lavoro in precedenza già occupati da un altro dipendente, andrà notificato anche il salario precedentemente versato.*
- 3. La stessa procedura verrà osservata al momento dello scioglimento di un contratto di lavoro, comunicando gli stessi dati, al più tardi entro 30 giorni dallo scioglimento del rapporto di lavoro.*
- 4. Qualora, nell'ambito della raccolta dei dati fondamentali inerenti ad un contratto di lavoro, l'autorità riscontrasse infrazioni a leggi o contratti di lavoro, esse saranno segnalate agli organismi interessati alla loro applicazione.*
- 5. Ai fini dell'esecuzione della presente legge, l'Ispettorato cantonale del lavoro è dotato di un ispettore ogni 5'000 persone attive sul mercato del lavoro cantonale. L'organico viene adattato annualmente. Nel numero di ispettori del lavoro qui indicato non possono essere conteggiate le unità al servizio delle commissioni paritetiche professionali.*
- 6. Con l'obiettivo di lottare contro le discriminazioni di genere, verrà costituita una sezione all'interno dell'Ispettorato cantonale del lavoro per verificare la corretta applicazione di tutte le disposizioni relative alla parità e alla lotta contro le discriminazioni di genere. Questa sezione avrà a disposizione esclusivamente delle ispettrici (una ogni 2'500 donne attive sul mercato del lavoro cantonale). Per analogia valgono le disposizioni contenute nel punto 5.*
- 7. L'autorità cantonale allestisce e pubblica annualmente, sulla base dei punti 2 e 3, una statistica dettagliata. Tale statistica riferisce in particolare in merito ai salari nel Cantone Ticino e funge da base di riferimento per l'attività della Commissione tripartita cantonale in materia di libera circolazione delle persone.*

L'allestimento di questa statistica si avvarrà della consulenza di una commissione di valutazione e sorveglianza nella quale siederanno, oltre ai rappresentanti

dell'amministrazione, anche rappresentanti delle associazioni professionali. Tutti i dati raccolti nell'ambito di questa statistica saranno accessibili al pubblico».

- richiamato l'articolo 38 della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 e la Legge sull'esercizio dei diritti politici del 19 novembre 2018;
- visto il rapporto 7 settembre 2021 della Commissione economia e lavoro;
- dopo discussione;

d e c r e t a :

I.

L'iniziativa popolare legislativa generica presentata il 10 ottobre 2019 denominata "Rispetto per i diritti di chi lavora! Combattiamo il dumping salariale e sociale!", è dichiarata ricevibile per i punti 1, 2, 3, 4, 5 e 7 e parzialmente ricevibile per il punto 6 limitatamente alla parte *«Con l'obiettivo di lottare contro le discriminazioni di genere, verrà costituita una sezione all'interno dell'Ispettorato cantonale del lavoro per verificare la corretta applicazione di tutte le disposizioni relative alla parità e alla lotta contro le discriminazioni di genere. Per analogia valgono le disposizioni contenute nel punto 5».*

II.

La presente decisione è pubblicata nel Foglio ufficiale.

III.

Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico (art. 82 e segg. della Legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005) al Tribunale federale, Losanna.