

# Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
<b>5787 R1</b>	1° aprile 2008	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

## **della Commissione della gestione e delle finanze sulla mozione 21 febbraio 2005, presentata da Saverio Lurati e Marina Carobbio Guscelli su “Dumping salariale”**

**(v. messaggio 9 maggio 2006 n. 5787)**

### **1. ACCORDI E MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO**

Gli accordi bilaterali conclusi fra la Confederazione svizzera e i paesi membri dell'Unione europea contemplano la cosiddetta “libera circolazione delle persone”. Per la Svizzera questo ha significato lo smantellamento della legislazione che regolamentava le possibilità di residenza e di lavoro in Svizzera da parte di stranieri e – nel caso che ci occupa – delle persone residenti nei paesi dell'Unione europea.

Il tema resta sempre d'attualità poiché l'Unione europea si va allargando ad altri paesi con i quali è necessario estendere gli accordi di libera circolazione delle persone. Dall'inizio dell'anno sono infatti entrati a far parte dell'UE a tutti gli effetti anche la Bulgaria e la Romania.

Nel negoziare gli accordi la Svizzera si è riservata, tra le clausole di salvaguardia, anche le cosiddette misure di accompagnamento.

Tra queste ultime ve ne sono alcune che tendono a non mettere in pericolo il livello salariale raggiunto in Svizzera a causa di forti pressioni al ribasso che potrebbero derivare dall'arrivo in Svizzera di mano d'opera molto meno pagata nei paesi di provenienza e quindi disposta ad accettare remunerazioni inferiori a quelle praticate mediamente nei vari settori dell'economia elvetica. Questo fenomeno viene definito “dumping salariale”.

### **2. IL MODELLO TICINESE**

I cantoni sono incaricati di applicare le misure di accompagnamento di cui si diceva. Per evitare che si possano verificare fenomeni di dumping salariale, il Canton Ticino – come precisa il messaggio del Consiglio di Stato – ha messo in atto un modello di controllo e monitoraggio del mercato del lavoro fondato su tre strutture: la Commissione tripartita, l'Osservatorio del mercato del lavoro dell'IRE e l'Unità di coordinamento che, istituita presso l'Ufficio della manodopera estera, assume le funzioni di segretariato della Commissione, di coordinamento del sistema di sorveglianza e di comunicazione fra gli interessati e di interfaccia tra la Commissione, l'Osservatorio, i servizi dell'Amministrazione cantonale, le Associazioni imprenditoriali e sindacali, le Commissioni paritetiche, l'Associazione interprofessionale di controllo del settore della costruzione e altri attori.

## 2.1 Forme di dumping salariale e controllo

Le tre forme principali di un possibile dumping salariale vengono ravvisate:

- Nei lavoratori distaccati, cioè quei lavoratori che ditte estere distaccano temporaneamente in Svizzera per eseguire una prestazione in Svizzera, i cui salari rimangono quelli fissati nella sede estera del datore di lavoro;
- Nei lavoratori che vengono a lavorare in Svizzera, per datori di lavoro che non sono sottoposti a un contratto collettivo di lavoro, e accettano salari inferiori;
- Nei lavoratori indipendenti, con eventuali aiutanti, che eseguono lavori temporanei in Svizzera, accettando salari inferiori a quelli in uso nel loro settore operativo.

Questo tipo di dumping salariale può essere combattuto con:

- determinazione delle condizioni lavorative e salariali minime per i lavoratori che i datori di lavoro con sede all'estero distaccano in Svizzera nell'ambito di una prestazione di servizio transfrontaliera in base alla Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (LDist) e all'Ordinanza del 21 maggio 2003 sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist);
- possibilità di conferire l'obbligatorietà generale in modo facilitato alle disposizioni in materia di retribuzione, di durata del lavoro e di esecuzione paritetica di un contratto collettivo di lavoro secondo il nuovo art. 1 della Legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro;
- adozione, se manca la possibilità di conferire l'obbligatorietà generale a un contratto collettivo, di un contratto normale di lavoro che stabilisca dei salari minimi secondo i nuovi art. 360a e segg. del Codice delle obbligazioni.

Quanto all'efficacia delle misure di controllo, il Consiglio di Stato, nel Messaggio citato, scrive:

*“Le valutazioni sin qui fornite dalla Commissione tripartita e dall'Osservatorio del mercato del lavoro, così pure come l'esito dei controlli, non consentono per il momento di trarre conclusioni definitive circa eventuali e marcate distorsioni – a seguito della libera circolazione delle persone – su un mercato del lavoro che è comunque in evoluzione. Per questa ragione la situazione andrà costantemente monitorata. Nella fase attuale l'autorità cantonale dispone tuttavia degli strumenti adeguati per svolgere questo compito di sorveglianza per evitare il dumping salariale e sociale. Ricordiamo che il modello ticinese di monitoraggio e controllo del mercato del lavoro è citato come esempio sul piano nazionale assieme a quello di Ginevra.”*

## 3. I DATI PIÙ RECENTI

I rischi maggiori di dumping salariale - oltre alle categorie di lavoratori che non sono soggetti a un contratto collettivo di lavoro - sono dovuti ai lavoratori distaccati, ai lavoratori indipendenti (cosiddetti padroncini). Nella maggior parte dei casi questi lavoratori beneficiano di un permesso di lavoro inferiore ai 90 giorni.

Dai dati pubblicati dall'Osservatorio cantonale del mercato del lavoro, possiamo constatare un notevole aumento del numero dei lavoratori in generale, ma più accentuato nelle due categorie citate. Mentre il numero di lavoratori assunti tende percentualmente a ridursi (51% nel 2004, 47% nel 2005, 46% nel 2006 e 45% nel 2007) quello dei lavoratori distaccati o indipendenti tende logicamente ad aumentare, ma in modo sensibile solo per i lavoratori distaccati (35% nel 2004, 36% nel 2005, 40% nel 2006 e 41% nel 2007). La struttura per rami produttivi ci indica inoltre che il fenomeno è molto più diffuso nell'edilizia, con particolare accento in quella accessoria, e nell'industria manifatturiera.

Le due tabelle annesse danno una visione dell'evoluzione del fenomeno, che potrebbe produrre un pericolo potenziale di "dumping salariale". Le tabelle non dicono però ancora nulla sull'esito dei controlli messi in atto e quindi sull'eventuale estensione del fenomeno a livello cantonale.

Ci soccorre parzialmente la diffusione dei dati di controllo pubblicati dall'AIC tabelle allegate). L'11 gennaio scorso, l'Associazione interprofessionale di controllo (AIC) per i settori dell'edilizia principale e dell'artigianato, in occasione di una conferenza stampa, ha fornito i dati che presentiamo qui di seguito (vedi tabelle allegate).

Notiamo che la conferenza stampa aveva lo scopo di confutare l'opinione, sorta in seguito anche a un servizio della TSI, secondo la quale in Ticino tutto è possibile, poiché si è impotenti nei confronti delle pressioni provenienti dalla vicina Italia. I responsabili hanno dimostrato che questa attività di controllo, organizzata in comune da sindacati e padronato, serve perché funge da regolatore del mercato del lavoro ticinese nei confronti della mano d'opera estera, perché ha confutato l'idea di un Ticino "terra di conquista", poiché vi sono precise sanzioni contro i trasgressori; poiché il rispetto delle regole non rende sempre vantaggioso per le ditte italiane lavorare in Ticino; poiché il costo per lo Stato, sotto forma di contributo all'AIC viene in pratica compensato; poiché le assicurazioni sociali hanno potuto incassare i contributi dovuti; poiché il modello ticinese ha fatto scuola in altri cantoni.

L'attività svolta sul terreno ha fatto registrare un costante aumento delle notifiche, passate da 5'182 nel 2005 a 5'741 nel 2006 e nel 2007. Quest'ultima cifra corrisponde a 2'102 ditte.

Sono stati effettuati 1'167 controlli su 853 ditte, pari al 41% del totale. Sono stati intervistati 2'273 lavoratori, di cui 1'612 dipendenti e 662 indipendenti.

Sono state individuate un centinaio di ditte che non avevano inoltrato la necessaria notifica, per cui i casi sono stati segnalati all'Ufficio della manodopera estera per la procedura di contravvenzione.

In seguito gli ispettori verificano che le condizioni d'impiego e di retribuzione siano quelle previste dai contratti collettivi di lavoro svizzeri decretati di forza obbligatoria. Se necessario la ditta viene invitata ad adeguarsi a queste condizioni e, in caso di recidiva, viene segnalata all'Ufficio dell'ispettorato del lavoro che si occupa delle procedure di contravvenzione.

Per il 2007 (fino a novembre) sono state inviate circa 500 richieste di documentazione e sono stati segnalati 12 casi di mancata applicazione delle tariffe salariali e 71 casi di violazione dell'obbligo di fornire informazioni.

#### **4. CHE COSA CHIEDE LA MOZIONE**

1. Di verificare l'attualità del cpv. 2 dell'art. 4 della Legge per l'innovazione economica e di prevederne lo stralcio e la sua sostituzione con un nuovo capoverso 2 che non faccia riferimento ai salari usuali nell'impiego della manodopera, ma che fissi invece, quale salario di riferimento, il salario mediano svizzero rilevabile dalle statistiche ufficiali;
2. di rendere pubblico l'elenco di tutte le aziende che beneficiano di aiuti o esenzioni fiscali ai sensi della L-inn;
3. di estendere l'applicazione del nuovo capoverso, al momento della sua entrata in vigore, a tutte le aziende che beneficiano già di aiuti o esenzioni fiscali;
4. di abolire la Commissione salari d'uso e di demandare le eventuali esigenze di verifica in materia di salari alla Commissione tripartita che potrà avvalersi dell'Osservatorio del mercato del lavoro.

## **5. CHE COSA RISPONDE IL CONSIGLIO DI STATO**

Riprendiamo in questa sede i punti essenziali della presa di posizione del Consiglio di Stato.

### **Al punto 1**

*In Svizzera i salari non sono stabiliti dallo Stato per legge, ma sono il frutto della contrattazione tra le parti sociali. L'articolo 322 del Codice delle obbligazioni stabilisce che "il datore di lavoro deve pagare il salario convenuto o d'uso o stabilito mediante contratto normale o contratto collettivo".*

*Numerosi contratti collettivi fissano i salari minimi. In mancanza di un accordo contrattuale, fa stato il salario usuale, stabilito confrontando i salari corrisposti per lavori uguali o simili, svolti negli stessi settori, nella stessa regione e tenendo conto delle caratteristiche del lavoratore (età, anni di servizio, ecc.).*

*Al salario usuale fanno riferimento le normative federali e cantonali che regolano i rapporti di lavoro, ma anche altre leggi che utilizzano i salari come parametri (ad esempio la Legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione, la Legge cantonale sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati, la Legge cantonale sull'assistenza sociale per quanto riguarda i programmi d'inserimento).*

*Introdurre nella L-inn, quale salario di riferimento, il salario mediano svizzero, significherebbe dunque inserire un elemento estraneo al quadro normativo federale e cantonale. La proposta contenuta nella mozione non può pertanto essere accolta.*

### **Ai punti 2 e 3**

*L'art. 26 della L-inn prevede, per i beneficiari degli aiuti, l'obbligo di informare. Il cpv. 1 recita che "per tutto il periodo in cui riceve un aiuto cantonale o un'agevolazione fiscale, e in ogni caso per 10 anni dalla decisione di aiuto, l'azienda beneficiaria deve trasmettere agli organi competenti stabiliti dal regolamento le informazioni specificate nella decisione di aiuto".*

*Il cpv. 2 specifica poi che "su richiesta del Dipartimento competente, l'azienda deve autorizzare l'esame dei libri contabili e di altri documenti, come pure autorizzare le banche a fornire i dati corrispondenti alle informazioni richieste".*

*Questi dati vengono trattati dai servizi cantonali nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati e del segreto d'ufficio. La mozione propone di rendere pubblico l'elenco di tutte le aziende che beneficiano di aiuti o esenzioni fiscali ai sensi della L-inn. Tale richiesta non può essere accolta, poiché si tratterebbe di una palese violazione della Legge sulla protezione dei dati e del segreto d'ufficio.*

### **Al punto 4**

*L'Ufficio della manodopera estera, quale autorità del mercato del lavoro, autorizza dunque il rilascio dei permessi di lavoro ai cittadini di Stati terzi (extra CE) e ai cittadini provenienti dagli 8 nuovi Stati membri (CE-8) unicamente se il datore di lavoro offre allo straniero condizioni di salario e di lavoro usuali per luogo e la professione uguali a quelle degli Svizzeri. In virtù dell'art. 9 dell'Ordinanza federale che limita l'effettivo degli stranieri (OLS) del 6 ottobre 1986, le condizioni di salario e di lavoro usuali per il luogo e la professione sono determinate giusta le prescrizioni legali, i salari e le condizioni vigenti per un lavoro analogo nella stessa azienda e ramo d'attività, nonché giusta i contratti collettivi e i contratti normali di lavoro. Inoltre, si deve tener conto dei risultati dei rilevamenti statistici sui salari operati ogni due anni dall'Ufficio federale di statistica.*

*Questo compito viene attualmente assolto dalla Commissione salari, che già a partire dal 1° giugno 2004 si avvale pure della collaborazione della Commissione tripartita in materia di libera circolazione delle persone e, in particolare, dell'Osservatorio del mercato del lavoro, al quale è stato demandato il compito di osservare l'evoluzione del mercato del lavoro.*

*In effetti, anche la Commissione tripartita in materia di libera circolazione delle persone ha il compito, fra le altre cose, di "partecipare alla determinazione dei salari usuali nel luogo, nella professione e nel ramo", giusta l'art. 11 cpv. 1 lett. b della Legge federale sui distaccati. Ne discende che l'auspicata collaborazione tra i diversi organi (Commissione salari, Commissione tripartita e Osservatorio del mercato del lavoro) cui fa riferimento la mozione è già in atto. Per questo motivo, ma soprattutto per il fatto che fino al momento in cui sarà in vigore l'attuale*

*ordinamento giuridico contraddistinto da due regolamentazioni diverse, una per i cittadini CE/AELS e CE-8, e una per i cittadini extra-CE/AELS, appare prematuro parlare di abolizione della Commissione per la determinazione dei salari d'uso. Una sua abolizione, nel momento attuale, sarebbe del resto in contrasto con l'obiettivo evocato nella mozione di evitare forme di dumping salariale.*

## **6. CONCLUSIONI**

Il problema sollevato dalla mozione è più ampio di quanto la mozione stessa contempli. Essa chiede infatti alcuni interventi concernenti temi ben definiti, ma che si rifanno tutti all'attualissimo problema dei possibili abusi rispetto alle misure di accompagnamento degli accordi bilaterali conclusi tra la Svizzera e i paesi dell'Unione europea, soprattutto in riguardo alla libera circolazione delle persone. Alcuni altri atti parlamentari si occupano degli stessi temi e il Consiglio di Stato ha pubblicato il 23 ottobre 2007 il Messaggio 5982 sulla Legge cantonale d'applicazione della Legge federale concernente le condizioni lavorative e salari minimi per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (LDist), e della Legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (LLN). Tale legge è stata recentemente approvata dal Gran Consiglio.

Il Parlamento si è in parte già occupato di questa problematica e tornerà ad approfondirne gli aspetti nei prossimi tempi. Non riteniamo perciò necessario in questa sede estendere la discussione del tema. È comunque vero che il mercato del lavoro ticinese (probabilmente più di quello nazionale) è sottoposto a forti pressioni dall'estero. In alcuni settori, soprattutto nella fase di espansione congiunturale di questi ultimi tre anni, la Svizzera ha potuto trarre largo profitto dagli accordi di libera circolazione, soprattutto nella ricerca di personale specializzato.

Gli accordi bilaterali hanno in sostanza posto le basi per la creazione di un grande mercato integrato anche nel campo del lavoro. Questo mercato tenderà sempre più a parificare le condizioni di lavoro in tutti i paesi a lunga scadenza. La crescita dell'economia dei paesi che fanno parte dell'accordo tenderà ad appianare alcune divergenze di fondo, comprese quelle dei livelli salariali. Se, come si spera, questo livellamento avverrà verso l'alto, la Svizzera non nutrirà più grandi timori di dumping salariale. È però difficile prevedere quando ciò possa avvenire, per cui le misure di accompagnamento, nei termini previsti, hanno tutta la loro ragione di essere.

Nel merito della mozione Lurati/Carobbio, sulla base delle considerazioni espresse in questo rapporto, la Commissione della gestione e delle finanze non vede motivi sufficienti per eventualmente distanziarsi dalla presa di posizione del Consiglio di Stato che condivide. Qualche dubbio può sorgere circa l'opportunità di mantenere in vita la Commissione "salari d'uso", il cui mandato scade il 30 giugno di quest'anno. Anche la Commissione tripartita in materia di libera circolazione delle persone ha il compito, secondo l'art. 11 cpv. 1 lett. b della Legge federale sui distaccati, di partecipare alla determinazione dei salari usuali sul luogo nella professione e nel ramo e può quindi assolvere lo stesso compito.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Ignazio Bonoli, relatore

Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bignasca -

Bobbià - Celio (con riserva) - Foletti - Gobbi N. -

Merlini - Pinoja - Righinetti - Vitta