Messaggio

numero	data	Dipartimento
7214	23 agosto 2016	ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 6 giugno 2016 presentata nella forma generica da Giorgio Fonio e cofirmatari "Controllo sistematico dei nuovi permessi"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

abbiamo esaminato l'iniziativa parlamentare del 6 giugno 2016, presentata nella forma generica dai deputati Giorgio Fonio, Maurizio Agustoni e Luca Pagani. La stessa prende spunto dal fatto che*, "nonostante in Ticino attualmente vi siano in vigore 15 contratti normali di lavoro che stabiliscono dei minimi salariali e numerosi contratti collettivi decretati d'obbligatorietà generale, nelle scorse settimane è emerso un ulteriore caso di dumping all'interno del nostro mercato del lavoro"*. Gli autori riferiscono infatti che su un portale internet estero, "*si proponeva un posto di lavoro come informatico offrendo un salario mensile di EUR 1'200.-- quando il CNL prevede un minimo salariale di Sfr. 18.-- orari*." A fronte di simili "*ripetuti abusi e ad una situazione che si fa viepiù drammatica sotto il profilo della concorrenza tra lavoratori residenti e lavoratori frontalieri*", i firmatari dell'atto parlamentare sono dell'avviso che si imponga una drastica modifica dei sistemi di controllo delle regole contrattuali atta ad arginare il fenomeno del dumping salariale e chiedono pertanto di "*verificare sistematicamente ogni nuova domanda di permesso di lavoro così come i rinnovi in modo da evitare sul nascere abusi nell'applicazione delle regole fissate all'interno dei CNL e dei contratti collettivi di lavoro decretati d'obbligatorietà generale".*

I. PREMESSA

A titolo introduttivo si osserva che nell'ambito delle normative che disciplinano il rilascio e il rinnovo dei permessi di lavoro per cittadini stranieri è necessario distinguere tra due casistiche ben distinte, ovvero quella riferita ai cittadini di Stati non appartenenti all'UE o all'AELS ("cittadini di Stati terzi") e quella inerente i cittadini di Stati membri dell'UE o dell'AELS ("cittadini comunitari"). Le basi legali applicabili divergono, tra le altre, anche in punto alla questione dell'esame delle condizioni salariali. Alla luce delle distinte normative applicabili, la presente risposta è strutturata di conseguenza (vedi punti II. e III.).

II. POSSIBILITÀ DI ESAME DELLE CONDIZIONI SALARIALI PER I CITTADINI EXTRA UE/AELS ("CITTADINI DI STATI TERZI")

Per quanto attiene i cittadini provenienti da Stati terzi, l'aspetto dell'esame delle condizioni salariali nell'ambito della procedura di rilascio di un permesso per l'esercizio di un'attività lucrativa in Svizzera, è contemplato dall'art. 22 della Legge federale sugli stranieri (LStr - R.S. 142.20) il quale recita che "lo *straniero può essere ammesso in Svizzera per esercitare*

un'attività lucrativa unicamente se sono osservate le condizioni di lavoro e di salario usuali nella località, nella professione e nel settore". Pertanto, in virtù del menzionato articolo, per i cittadini stranieri provenienti da Stati terzi, l'esame del rispetto delle condizioni salariali vigenti per un determinato settore, all'atto della valutazione della richiesta della postulata autorizzazione, è già svolto in maniera sistematica sia a livello cantonale, *(*dal Servizio Stati terzi e mercato del lavoro dell'Ufficio migrazione (UM) della Sezione della popolazione (SP), il quale sottopone le casistiche ad una speciale Commissione consultiva composta, tra gli altri, anche da rappresentanti sindacali) sia a livello federale (dalla Segreteria di Stato della Migrazione - SEM, la quale, a dipendenza della durata del soggiorno previsto o delle tipologia del permesso, delibera in ultima istanza circa il rilascio del permesso per l'esercizio di un'attività lucrativa).

Sulla scorta di quanto precede è pertanto possibile affermare che quanto postulato dall'iniziativa parlamentare generica risulta già essere in vigore per le richieste di permesso di lavoro presentate da cittadini di Stati terzi (extra UE/AELS).

III. POSSIBILITÀ DI ESAME DELLE CONDIZIONI SALARIALI PER I CITTADINI UE/AELS ("CITTADINI COMUNITARI")

Per quanto attiene i cittadini comunitari si osserva innanzitutto che, "*tra il 1° giugno 2002 e il 31 maggio 2007 l'accesso al mercato del lavoro svizzero ai cittadini dell'UE-15/AELS è stato limitato: conservazione delle disposizioni sul mercato del lavoro (priorità dei lavoratori indigeni e controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro) fino al 31 maggio 2004, conservazione dei contingenti massimi specifici fino al 31 maggio 2007. Il 1° giugno 2004 i controlli preliminari delle condizioni del mercato del lavoro sono stati sostituiti dai controlli a posteriori, eseguiti dalle autorità di controllo in virtù delle disposizioni federali adottate nell'ambito delle misure di accompagnamento, in particolare la legge per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti dai contratti di lavoro normali (Legge sui lavoratori distaccati, LDist; RS 823.20).*" (cfr. Istruzioni della Segreteria di Stato per la Migrazione - SEM - OLCP, n. 1.2.1, Stato 06/2016). Dal 1° giugno del corrente anno la libera circolazione totale delle persone si applica ai cittadini di tutti i 27 Stati dell'UE (inclusi Bulgaria e Romania) e dell'AELS. Tuttavia è opportuno precisare che le domande presentate da cittadini della Croazia, Stato al quale non è ancora stato esteso l'ALC, continuano ad essere sottoposte all'esame preventivo del mercato del lavoro di cui al punto II.

Parimenti si rileva che, per quanto attiene l'art. 22 LStr (base legale per la verifica delle condizioni di salario e di lavoro), tale norma non risulta applicabile nei confronti dei lavoratori comunitari, considerato come per i cittadini UE/AELS, giusta l'art. 2 cpv. 2 LStr, tale legge trovi applicazione unicamente qualora la stessa non contenga disposizioni derogatorie o se la medesima prevede disposizioni più favorevoli ("*lex mitior*"). In effetti, ritenuto anche il tenore degli artt. 18-21 e 23 LStr, che specificano le condizioni di ammissione per un soggiorno con attività lucrativa, si deduce che le disposizioni dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC - R.S. 0.142.112.681) tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e i suoi Stati membri, in quest'ambito sono più favorevoli rispetto a quelle previste dalla legge.

Dalle succitate disposizioni legali e dalle summenzionate istruzioni della SEM si evince inoltre che il margine di apprezzamento concesso alle competenti autorità della migrazione nella valutazione delle condizioni del rapporto d'impiego tra il cittadino UE/AELS e il datore di lavoro, dal 2007 per i cittadini UE-25/AELS e dal 1° giugno 2016 per i cittadini UE-2, risulta fortemente limitato. In effetti, le Autorità cantonali della migrazione non sono abilitate ad esaminare le condizioni salariali al momento dell'assunzione dell'impiego (cfr.

art. 9 Allegato. I ALC). Difatti, i contratti dei cittadini svizzeri non sono sottoposti a controlli al momento dell'assunzione di un impiego. La postulata verifica dei contratti di lavoro dei cittadini comunitari al loro arrivo da parte delle autorità di migrazione non risulta compatibile con il principio del diritto alla parità di trattamento fra i cittadini degli Stati contraenti sancito dall'ALC. Considerato come le autorizzazioni UE/AELS per lavoratori hanno puramente carattere dichiaratorio, la loro concessione non può essere subordinata al rispetto delle condizioni salariali, anche se nel settore in oggetto sono in vigore dei contratti collettivi di lavoro (CCL) o contratti normali di lavoro (CNL). Di conseguenza l'Autorità cantonale della migrazione non può entrare nel merito delle condizioni salariali convenute tra le parti e vincolare il rilascio del postulato permesso, rispettivamente il suo rinnovo, alle medesime. Ciò, per assurdo, anche nel caso in cui un contratto di lavoro risulti difforme da un CCL o da un CNL.
Tuttavia, nel nostro Cantone, quando l'Ufficio della migrazione della Sezione della popolazione riscontra degli abusi o presunti tali, informa prontamente l'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML) sulla base delle disposizioni della Legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (LLN - RS 822.41). Quest'ultimo, nell'ambito del proprio ruolo di autorità di coordinamento, predispone gli accertamenti necessari, trasmettendo la segnalazione ai competenti organi di controllo, ossia l'Ufficio dell'Ispettorato del lavoro (UIL) per quanto riguarda il rispetto dei CNL e le commissioni paritetiche (CP) per quanto riguarda il rispetto dei CCL (cfr. art. 7 cpv. 1 lett. a) e b) della Legge federale sui lavoratori distaccati, LDist, RS. 823.20).

Queste misure, collaterali all'aspetto strettamente legato alla concessione dei permessi, depongono favorevolmente alla volontà di questo Governo nella lotta al fenomeno del dumping salariale, in particolar modo attraverso i compiti che la Sezione della popolazione svolge in collaborazione con altri Uffici dell'Amministrazione cantonale con mansioni operative specifiche.

IV. MISURE ALTERNATIVE NELL'AMBITO DEL CONTROLLO DEL MERCATO DEL LAVORO

Giova pure osservare che, nell'ambito dell'applicazione dell'art. 121a Cost, entrato in vigore a seguito della votazione federale del 9 febbraio 2014, sono al vaglio dell'Autorità federale delle misure per l'eventuale controllo del mercato del lavoro in caso di necessità in determinati settori professionali, che verranno concretizzate a seconda dell'esito delle trattative attualmente in corso tra il Consiglio Federale e l'Unione europea. A riguardo è d'uopo precisare che lo scrivente esecutivo in quest'ambito si è fatto parte attiva proponendo all'Autorità federale l'attuazione di una clausola di salvaguardia "*bottom - up*", messa a punto dal Professor Ambühl del Politecnico federale di Zurigo, sulla base di uno studio espressamente commissionato.

È previsto che le misure contenute nella clausola summenzionata vengano adottate al livello più basso possibile, dove sono riscontrate difficoltà particolari: in rami economici regionali, a livello di regioni oppure in tutta la Svizzera, in funzione del grado di difficoltà (approccio "*bottom-up*"). Per far scattare il meccanismo, il modello si basa su indicatori, oggettivamente misurabili, relativi al mercato del lavoro.

Pertanto, si evince che l'Autorità cantonale, suggerendo all'Autorità federale questa proposta di messa in atto dell'art. 121a Cost. con l'introduzione di una clausola di salvaguardia "*bottom up*", si è fatta parte attiva a tutela del mercato del lavoro indigeno e nella lotta al dumping salariale sia a livello federale sia a livello cantonale. Inoltre, la proposta in questione mira al raggiungimento dello scopo perseguito dai promotori dell'atto

parlamentare in oggetto, ovvero l'adozione di misure atte ad arginare il fenomeno del dumping salariale e volte alla tutela del mercato del lavoro locale. Ciò attraverso una via più attuabile dal punto di vista legislativo.

V. CONCLUSIONI

In considerazione del fatto che, da un lato, gli accordi internazionali sottoscritti dalla Confederazione non permettono l'introduzione di un controllo preliminare e sistematico delle condizioni salariali all'atto dell'esame delle condizioni per il rilascio o per il rinnovo di un'autorizzazione di lavoro o di soggiorno per i cittadini comunitari e, dall'altro, che la lotta al dumping salariale e la tutela del mondo del lavoro nel nostro Cantone viene perseguita tramite strumenti provvisti della necessaria base legale (controlli da parte dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro o delle commissioni paritetiche) e, in caso di accettazione, dall'applicazione della clausola di salvaguardia ("*bottom up*"), il Consiglio di Stato giunge alla conclusione che i presupposti per l'adozione della presente iniziativa generica non sono dati.

Sulla scorta di quanto precede, invitiamo pertanto il Parlamento a respingere l'iniziativa parlamentare generica in oggetto.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Beltraminelli
Il Cancelliere, G. Gianella