

# Messaggio

numero	data	Dipartimento
<b>7535</b>	8 maggio 2018	TERRITORIO
Concerne		

## Abrogazione della Legge sulle imprese artigianali (LIA)

Signora Presidente,  
signore e signori deputati,

alla luce della sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del 20 novembre 2017 (inc. n. 52.2016.569) il controllo delle imprese artigianali previsto dalla LIA non appare sorretto da un sufficiente interesse pubblico e non rispetta il principio di proporzionalità. La Commissione della concorrenza (COMCO) sostiene inoltre che l'obbligo di iscrizione all'albo degli artigiani non può essere imposto alle imprese provenienti da fuori Cantone siccome lesivo della LMI; tale tesi ha trovato conferma in due sentenze rese dal TRAM il 27 febbraio 2018 (inc. n. 52.2016.591 e 52.2016.592), giudizi impugnati davanti al Tribunale federale dall'Unione Associazioni dell'Edilizia (UAE) oltre ai vari litisconsorti.

Preso atto delle sentenze del TRAM, lo scrivente Consiglio ha valutato l'ipotesi di applicare dei correttivi e ha esaminato le proposte formulate dal gruppo di lavoro costituito dall'UAE, giungendo alla conclusione che, anche qualora permettessero di conformare la LIA al diritto superiore, le modifiche in questione renderebbero la sua applicazione scarsamente efficace e insostenibile dal profilo finanziario.

Con questo messaggio, che riconosce risultati conseguiti dalla LIA e si confronta con gli approfondimenti giuridici svolti, vi proponiamo di procedere alla sua abrogazione e vi informiamo sulle misure sostitutive che sono state già parzialmente messe in atto. A mente dello scrivente Consiglio la decisione sul mantenimento o meno della LIA non può essere ritardata in considerazione della necessità di risolvere al più presto l'attuale situazione di incertezza e di evitare il verificarsi di un deficit finanziario. Nel contempo rispondiamo a due atti parlamentari sul tema.

### 1. PREMESSA

La LIA è nata dalla richiesta dell'UAE, che riunisce tredici associazioni dell'artigianato e dell'edilizia, di estendere al settore delle imprese artigianali il regime autorizzativo in vigore dal 1989 per le imprese di costruzione. Questa richiesta è stata motivata con la necessità di favorire le imprese che operano sul territorio e di proteggerle dai crescenti abusi nell'esercizio della concorrenza, in particolare da parte di aziende italiane.

Nel 2012, con un'iniziativa parlamentare elaborata, i deputati Pagnamenta, Barra, Guidicelli e S. Lurati hanno proposto al Gran Consiglio di dar seguito a tale richiesta con l'adozione di una legge del tutto simile alla legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore (LEPICOSC).

L'evasione di questa iniziativa è stata sollecitata dapprima con un'interpellanza del 9 dicembre 2013 del primo firmatario (*"Albo degli artigiani: una misura concreta a favore dell'economia ticinese. Il messaggio del Consiglio di Stato che fine ha fatto?"*) e poi con una mozione del 12 marzo 2014 sottoscritta da tutti gli allora capigruppo in Gran Consiglio (*"Per l'introduzione immediata della Legge sulle imprese artigianali"*).

Lo scrivente Consiglio, dopo avere rilevato che l'iniziativa presentava "criticità dal profilo giuridico e pratico" (v. risposta all'Interpellanza 9 dicembre 2013), ha rassegnato il proprio rapporto con il messaggio n. 6999 dell'11 novembre 2014. In questo messaggio esso ha tra l'altro ricordato come il quadro giuridico di riferimento sia *"determinato principalmente dalla Legge federale sul mercato interno (LMI), che sancisce e disciplina in modo vincolante il principio del libero accesso libero al mercato (art. 3) e non ammette sostanzialmente alcuna limitazione alla concorrenza fondata esclusivamente su motivazioni economiche (art. 3 cpv. 3). La normativa federale obbliga inoltre le autorità ad esaminare la proporzionalità delle eventuali restrizioni al principio del libero accesso al mercato tenendo conto dell'esperienza professionale acquisita dall'offerente nel luogo di origine a prescindere dall'esistenza di un certificato di capacità"*. Entro questi limiti e in considerazione della *"necessità di tutelare la qualità dei lavori delle imprese artigianali che operano sul nostro territorio nonché al manifesto bisogno di assicurare maggiori controlli in un settore, come quello delle imprese artigianali, che a tutt'oggi soffre in modo particolare il massiccio afflusso di lavoratori frontalieri, fornitori di prestazioni indipendenti esteri e lavoratori distaccati"*, il Consiglio di Stato ha allora giudicato "comunque proporzionate" le misure contenute nell'iniziativa e ha proposto degli aggiustamenti puramente formali al testo di legge degli iniziativaisti.

L'adozione della LIA è stata decisa dal Gran Consiglio il 24 marzo 2015 con un solo voto contrario.

A questa decisione ha fatto seguito l'elaborazione del regolamento di applicazione (RLIA) in collaborazione con l'UAE. Nell'ambito della relativa consultazione pubblica, avviata il 13 ottobre 2015, non sono emerse particolari contestazioni o osservazioni di rilievo.

La legge e il regolamento sono stati pubblicati sul bollettino ufficiale del 22 gennaio 2016 (BU 2016, 7) e posti in vigore a far tempo dal successivo 1. febbraio. Entro il termine stabilito dall'art. 101 della Legge sul Tribunale federale nessuno ha interposto ricorsi contro tali atti normativi.

Poco dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento, alcuni artigiani locali – perlopiù non appartenenti ad associazioni affiliate all'UAE – unitamente alle Camere di commercio di Uri e della Svizzera Centrale e alle Regioni Lombardia e Piemonte (nell'ambito dell'apposito tavolo di lavoro organizzato in seno a Regio Insubrica) hanno manifestato malumori sulle condizioni di iscrizione all'albo e in particolare sull'ammontare della relativa tassa. Alla luce di queste rimostranze e dopo avere nuovamente incontrato i rappresentanti dell'UAE, lo scrivente Consiglio ha deciso una riduzione della tassa d'iscrizione (BU 2016, 373) e ha invitato la Commissione di vigilanza a semplificare nel limite del possibile l'ammissione all'albo.

## **2. L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE E I SUOI EFFETTI**

La LIA ha istituito l'obbligo di ottenere un'autorizzazione cantonale per l'esercizio di tredici professioni nel ramo dell'artigianato (v. Allegato del relativo regolamento). Una volta accertato l'adempimento di determinati requisiti professionali e personali (art. 6 e 7), l'autorizzazione è rilasciata con l'iscrizione in un apposito albo (art. 4), gestito da un organo indipendente (Commissione di vigilanza LIA; art. 13) e finanziato con le tasse d'iscrizione e tenuta a giorno (art. 11 RLIA). In caso di violazione di tali disposizioni sono previste delle sanzioni disciplinari e penali (art. 20 e 22).

### **Iscrizioni e multe**

A far tempo dall'entrata in vigore della LIA e sino al 31 dicembre 2017 sono state inoltrate 5'200 richieste di iscrizione all'albo da parte di circa 4'600 imprese, di cui circa 1'000 provenienti dall'estero. Oltre 3'000 imprese hanno ottenuto l'iscrizione e 132 sono state respinte per mancanza dei requisiti (85 imprese con sede in Svizzera e 47 in Italia). Il trattamento delle domande depositate (nuove iscrizioni e rinnovi) è ancora in corso.

Nello stesso periodo sono state comminate multe per un totale di circa 540'000 franchi. Quelle oggetto di fatturazione (dopo la crescita in giudicato) ammontano 380'000 franchi, di cui circa un terzo sono stati incassati. Delle circa 450 imprese controllate, 2/3 avevano la sede in Svizzera e 1/3 all'estero.

### **Aspetti finanziari**

Dal profilo finanziario la Commissione di vigilanza LIA, nei due anni in cui ha esercitato il diritto alla riscossione delle tasse (2016 e 2017), ha coperto i propri costi e generato riserve (utili riportati al 31 dicembre 2017) per oltre 625'400 franchi.

Nel 2016 sono stati registrati entrate per quasi 700'000 franchi e utili per poco meno di 50'000 franchi, mentre nel 2017, grazie ad un numero di affiliati superiore alle previsioni iniziali, i ricavi sono saliti a circa 1.9 milioni di franchi, con un risultato netto positivo di circa 575'000.- franchi.

Le spese principali sono legate alle risorse umane. A fine 2017 la Commissione occupava nove persone. Tali spese nel 2017 hanno rappresentato la metà dei costi totali (nel 2016 erano pari a 2/3).

Per creare la struttura, tra il 2016 e il 2017 sono stati investiti circa 340'000 franchi, 300'000 dei quali anticipati dal Cantone con un prestito già restituito nella misura del 50% la cui scadenza è prevista il 31 dicembre 2018. Alla fine del 2017 gli investimenti in questione, a seguito degli ammortamenti eseguiti, figurano in contabilità per circa 150'000 franchi.

Grazie alla buona situazione di liquidità, a fine 2017 non si registravano ritardi nei pagamenti per forniture e prestazioni (debiti a breve termine). Le voci principali di passivo (esclusi gli utili) si riferiscono al prestito residuo dovuto al Cantone (150'000 franchi) oltre ad accantonamenti per spese legali.

## Effetti della legge

Come è già stato sottolineato da più parti, l'applicazione della LIA ha anzitutto permesso alle autorità di accertare la presenza sul territorio di un importante numero di realtà operative che in precedenza sfuggivano a qualsiasi rilevamento. Basti considerare che il numero di imprese artigianali attualmente registrate corrisponde a più del doppio di quello inizialmente stimato. Questa circostanza ha consentito, tra l'altro, di meglio inquadrare l'importanza del settore nel contesto dell'economia cantonale e di facilitare il monitoraggio e i controlli all'interno dello stesso.

Tra gli effetti positivi della legge vi è inoltre da registrare un sicuro miglioramento nell'attività di rilevamento e di contrasto delle situazioni di malaedilizia e di abuso della concorrenza; e questo grazie anche alle sinergie instauratesi con gli altri organi di sorveglianza – come ad esempio le commissioni paritetiche, LEPICOSC, AIC, SUVA, gli uffici cantonali e la polizia – e al conseguente moltiplicarsi delle opportunità di intervento.

La verifica dell'adempimento di determinati requisiti professionali e personali (soprattutto quelli concernenti l'avvenuto pagamento degli oneri sociali), prevista al momento dell'iscrizione all'albo, ha poi comportato, da un canto, una maggiore professionalizzazione di alcune imprese, le quali sono state incentivate a conseguire nuovi attestati o ad assumere personale in possesso dei necessari diplomi professionali e, d'altro canto, il rientro di taluni scoperti nei confronti di istituti pubblici e privati d'assicurazione.

Anche nel campo delle commesse pubbliche sono stati riscontrati dei vantaggi. Oltre ad un migliore controllo delle imprese aggiudicatrici (ad esempio nell'accertamento dei casi di subappalto del subappalto), l'esistenza di una verifica dei requisiti professionali al momento dell'iscrizione ha reso superflua la presentazione di diverse attestazioni che sino all'entrata in vigore della LIA erano richieste per ogni concorso.

Infine, pur mancando ancora un'analisi specifica, è possibile ritenere che l'applicazione della legge abbia inciso in modo considerevole sulla massiccia riduzione dei prestatori di servizio esteri indipendenti (-30.8% addetti equivalenti al tempo pieno dal 2016 al 2017) e dei lavoratori distaccati (-23.7%).

Sul piatto della bilancia vanno evidentemente posti anche gli aspetti negativi.

Anzitutto vi sono quelli legati alle effettive restrizioni della libertà economica e dell'accesso al mercato del lavoro, che da parte di alcune imprese – soprattutto di piccola dimensione e attive in più categorie professionali – sono state ritenute molto penalizzanti. Inoltre è stato più volte lamentato l'aggravio burocratico, riconducibile alla necessità di dimostrare (tramite la produzione di attestati e/o la partecipazione ad audizioni) l'adempimento dei requisiti personali e professionali fissati dalla legge. In questo contesto sono pure state rivolte delle critiche all'operato della Commissione di vigilanza, che, a detta di alcuni, si sarebbe mostrata eccessivamente zelante e intransigente nei confronti delle imprese locali. Questi malumori emersi nei confronti della legge e del sistema di controllo da essa istituito sono confluiti nella petizione denominata "Per la libertà degli artigiani ticinesi", presentata al Gran Consiglio il 21 giugno 2017 dal signor Andrea Genola di Astano e sottoscritta da ben 4'602 cittadini, chiedente l'abrogazione della legge.

Oltre a ciò, di recente sono pure state riscontrate delle pratiche di aggiramento della LIA da parte di operatori esteri. Come ha avuto modo di constatare l'Associazione interprofessionale di controllo – che sul tema ha pure sollecitato la SECO – diverse

imprese d'oltreconfine hanno trovato il modo di essere attive in Ticino senza iscrizione all'albo, facendo semplicemente assumere – spesso tramite agenzie di collocamento – il proprio personale da imprese locali. Questo sotterfugio ha fatto sì che rispetto al 2016 le assunzioni d'impiego (in addetti equivalenti al tempo pieno) di persone notificate siano aumentate del 14,4%, ciò che vanifica in parte le predette diminuzioni evidenziate nelle notifiche di padroncini e di distaccati.

In generale, comunque, si può senz'altro affermare che la LIA ha concorso a migliorare il quadro della situazione nel settore delle imprese artigianali. I suoi effetti, nel loro complesso, vanno pertanto valutati positivamente.

### **3. LE CONTESTAZIONI DI CARATTERE GIURIDICO**

Nell'ambito delle circa 5'200 procedure gestite dalla Commissione di vigilanza, una trentina di decisioni sono state impugnate davanti al TRAM. Tre di questi ricorsi hanno portato all'emanazione di sentenze che hanno messo in rilievo delle criticità dell'impianto normativo dal profilo della conformità alla legge sul mercato interno (LMI) e da quello della libertà economica.

#### **Conformità alla LMI**

La conformità della LIA alla LMI è stata contestata dalla COMCO nei ricorsi interposti contro l'avvenuta iscrizione di imprese provenienti da fuori Cantone.

Mediante tali ricorsi l'autorità federale ha sostanzialmente confermato la posizione assunta nell'ambito di un'inchiesta avviata nel 2012 nei Cantoni Berna, Ticino e Vaud e riassunte nella Raccomandazione 19 dicembre 2016/13 febbraio 2017 concernente l'accessibilità degli offerenti esterni a nove settori economici cantonali (in seguito: Raccomandazione). In ognuno dei settori considerati – oltre a quello disciplinato dalla LIA sono stati sottoposti ad esame i settori assoggettati alla LEPICOSC, alla LEPIA, alla LFid e ad altre normative simili – la COMCO ha rilevato delle situazioni di non conformità alla LMI e ha chiesto l'abrogazione di diverse norme cantonali ritenute contrarie al diritto superiore. Tale Raccomandazione è stata discussa durante un incontro tra la COMCO e il Consiglio di Stato tenutosi il 30 maggio 2017. Lo scrivente Consiglio ha in quel frangente deciso di attendere l'esito del contenzioso giuridico avviato sulla LIA.

In ogni caso, per l'autorità federale l'obbligo d'isciversi all'albo LIA costituirebbe una restrizione illecita del libero accesso al mercato ai sensi dell'art. 9 cpv. 2<sup>bis</sup> LMI. La COMCO riconosce invero – in modo del tutto teorico – che il diritto al libero accesso al mercato secondo le prescrizioni del luogo d'origine non vale in maniera assoluta e che l'autorità del luogo di destinazione potrebbe, per mezzo di condizioni e oneri, limitare l'accesso al mercato. In questo contesto, tuttavia, l'autorità cantonale è dapprima tenuta a verificare se le normative concernenti l'accesso al mercato di natura generale-astratta e la relativa prassi del luogo d'origine di un offerente esterno garantiscano un livello equivalente di tutela degli interessi pubblici a quello dalle norme del Cantone di destinazione (si tratta della cosiddetta confutazione della presunzione di equivalenza ai sensi dell'art. 2 cpv. 5 LMI). Se le normative sono equivalenti, l'accesso al mercato va garantito senza alcuna condizione. Per contro, nei casi di normative non equivalenti, l'autorità del Cantone di destinazione, per potere intervenire, dovrebbe ancora dimostrare che la restrizione del libero accesso al mercato soddisfa (cumulativamente) le condizioni

dell'articolo 3 cpv. 1 LMI, cioè che la stessa è indispensabile per proteggere interessi pubblici preponderanti, è conforme al principio di proporzionalità e non è discriminatoria (v. Raccomandazione, n. 9 a pag. 5).

Poste queste premesse di carattere generale l'autorità federale sostiene anzitutto che la *qualità dei lavori* – che è uno degli obiettivi perseguiti dalla LIA – non costituisce un interesse pubblico preponderante ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 lett. b LMI. Anche ammettendo che altri obiettivi quali la *sicurezza dei lavoratori* e la *prevenzione degli abusi in materia di concorrenza* possano a certe condizioni rappresentare degli interessi pubblici, l'iscrizione all'albo non sarebbe in ogni caso misura idonea o indispensabile per il loro conseguimento. In effetti, per la COMCO, il solo fatto che un'impresa sia iscritta all'albo non permette ancora di garantire che la stessa rispetti le normative in materia di sicurezza dei lavoratori e non commetta abusi in materia di concorrenza (Raccomandazione n. 93 a pag. 26).

Pure la richiesta sistematica dell'inoltro di un diploma o di un titolo di studio specifico combinato con la prova di una pratica minima di tre anni da parte di offerenti extracantionali (art. 6 LIA e 5 RLIA) non sarebbe a mente della stessa autorità federale conforme alla LMI. In particolare, nel caso in cui il Cantone d'origine dell'offerente extracantonale ammettesse l'esercizio di un'attività senza richiedere un diploma o un titolo di studio, l'autorità ticinese sarebbe tenuta dapprima a dimostrare che le normative del luogo d'origine non garantiscono una protezione equivalente degli interessi pubblici preponderanti e che quindi la presunzione di equivalenza è confutata; successivamente dovrebbe verificare se le restrizioni previste dalla LIA soddisfano le condizioni dell'art. 3 cpv. 1 LMI. La COMCO ritiene che difficilmente queste condizioni potrebbero essere rispettate. In primo luogo perché, anche se i requisiti professionali imposti dalla LIA venissero considerati adeguati per garantire una certa qualità dei lavori, gli stessi non sarebbero indispensabili per perseguire tale scopo (la qualità dei lavori è, da un lato, determinata dalla concorrenza tra gli offerenti presenti sul mercato, e dall'altro, tutelata dalle disposizioni in materia di diritto delle obbligazioni e di diritto procedurale civile, che permettono di giudicare i litigi relativi a delle prestazioni di qualità scadente); inoltre, non esisterebbe un rapporto ragionevole tra i possibili benefici per la tutela della qualità dei lavori che risultano dall'obbligo di soddisfare i requisiti professionali della LIA (titoli di studio e pratica professionale minimi) e la restrizione del libero accesso al mercato subita dall'impresa interessata. In secondo luogo, i titoli di studio o la prova di un'esperienza professionale minima non si configurerebbero come misure adeguate e indispensabili per proteggere la sicurezza dei lavoratori o per prevenire gli abusi in materia di concorrenza. In questo contesto, la COMCO sottolinea ancora che il quadro legale esistente, in particolare in materia di protezione dei lavoratori e di misure di accompagnamento, permette già alle autorità cantonali competenti di effettuare le verifiche e di adottare le misure necessarie per realizzare tali obiettivi (Raccomandazione n. 94 a pag. 26 e 27).

Le stesse considerazioni valgono, secondo la COMCO, anche per i requisiti personali, quali la condizione di non avere subito condanne penali per atti contrari alla dignità professionale, di non essere gravati da attestati di carenza beni e di rispettare le disposizioni legislative sul lavoro e sui contratti collettivi di lavoro (art. 7 LIA). In particolare, per quanto concerne quest'ultimo aspetto, la COMCO sottolinea che se un CCL non ha carattere obbligatorio generale, l'autorità ticinese non può imporre agli operatori locali o extracantionali il rispetto dello stesso. Ma anche se un CCL avesse carattere obbligatorio generale nel Cantone Ticino, l'obbligo del rispetto di tale CCL rappresenterebbe una restrizione del libero accesso al mercato che può essere considerata ammissibile soltanto se la presunzione di equivalenza secondo l'art. 2 cpv. 5 LMI venisse confutata e se le

condizioni dell'art. 3 cpv. 1 LMI risultassero soddisfatte (Raccomandazione, n. 95 a pag. 27).

Infine, in merito agli emolumenti previsti dall'art. 19 LIA e 11 RLIA (fr. 600.- per l'iscrizione all'albo e fr. 400.- per la tenuta a giorno), la COMCO sottolinea che la procedura di accesso al mercato per degli offerenti extracantionali deve essere gratuita (art. 3 cpv. 4 LMI). Pertanto la richiesta del pagamento di tasse d'iscrizione e di tenuta a giorno all'offerente extracantonale non è conforme al diritto superiore (Raccomandazione n. 97 pag. 28).

Con due sentenze del 27 febbraio 2018 (52.2016.591 e 52.2016.592) – non ancora cresciute in giudicato in quanto impugnate davanti al Tribunale federale dall'UAE, da alcune associazioni professionali e da singole imprese – il TRAM ha accolto i ricorsi della COMCO confermando sostanzialmente le sue tesi e richieste.

Anzitutto esso ha accertato che per l'offerente extracantonale i requisiti professionali e personali previsti dalla LIA costituiscono delle restrizioni d'accesso al mercato (consid. 3); in quanto validi anche per gli offerenti locali, essi non creano una disparità di trattamento lesiva di quanto prescritto dall'art. 3 cpv. 1 lett. a LMI (consid. 4.3.1).

Nel seguito il Tribunale ha comunque negato che tali restrizioni siano indispensabili per tutelare interessi pubblici preponderanti e che rispettino il principio di proporzionalità (consid. 4.3.2). In particolare esso ha escluso che la *garanzia della qualità* dei lavori artigianali possa di per sé giustificare l'istituzione di un regime autorizzativo, dato che i prodotti e i servizi offerti in ambito artigianale, a differenza di quelli relativi all'edilizia e al genio civile, non necessitano di tutela particolarmente accresciuta (consid. 4.3.2.1). Nemmeno la *sicurezza dei lavoratori* è per il Tribunale un motivo valido atto a giustificare delle limitazioni all'accesso al mercato. Anzitutto perché, essendoci già altri strumenti giuridici che perseguono questo scopo (ad esempio la legge sul lavoro, la legge sui lavoratori distaccati e la legge concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero), le restrizioni imposte dalla LIA non sono indispensabili. Ma poi anche perché l'imposizione delle disposizioni in materia di condizioni di lavoro vigenti in Ticino agli offerenti esterni (v. ad es. CCL cantonali obbligatori) *“potrebbe entrare in linea di conto soltanto se dovesse essere dimostrato che le prescrizioni del luogo d'origine sono tali da generare un indebito vantaggio in ragione di una minor protezione sociale dei lavoratori. Evenienza, questa, che comunque all'interno del mercato svizzero dovrebbe risultare molto rara”* (consid. 4.3.2.2). Infine, anche la *prevenzione degli abusi nell'esercizio della concorrenza* non torna utile per giustificare un interesse pubblico delle restrizioni e questo semplicemente perché la LIA non è comunque idonea a conseguire questo scopo (consid. 4.3.2.3). Tutto ciò ha spinto il TRAM a ritenere che a sostegno delle restrizioni previste dalla LIA *“restano unicamente dei motivi intesi a proteggere le imprese locali da una concorrenza, soprattutto estera, ritenuta sconveniente [...] Ciò costituisce tuttavia un'illecita interferenza nella libera concorrenza tra imprese che non può essere ammessa”* (consid. 4.3.2.4).

In ultima analisi, il Tribunale ha pure confermato la tesi della COMCO secondo cui la procedura prevista dalla LIA per l'iscrizione all'albo delle ditte extracantionali non risulta conforme alle condizioni di semplicità, rapidità e di gratuità prescritte dall'art. 3 cpv. 4 LMI (consid. 5).

## Libertà economica

Con una sentenza del 20 novembre 2017 (inc. n. 52.2016.569), precedente pertanto quelle rese sulla scorta dei ricorsi della COMCO, il TRAM, accogliendo il ricorso di un'impresa attiva nel commercio di mobili e attrezzature per l'arredamento di case d'abitazione e uffici, ha stabilito che l'obbligo di ottenere un'autorizzazione per l'attività di posa di rivestimenti per pavimenti e montaggio di mobili esercitata a titolo accessorio (per meno di 30'000 franchi all'anno) è lesivo della libertà economica, in quanto:

- a) la conseguente restrizione a questa libertà non appare sorretta da un sufficiente interesse pubblico (consid. 5.4);
- b) essa non rispetta nemmeno il principio di proporzionalità dal momento che altri strumenti del vigente ordinamento permettono di raggiungere i medesimi scopi (strumenti del diritto civile e penale, leggi sul lavoro, aiuti a protezione della concorrenza sleale) e che l'aggravio per l'impresa interessata è eccessivo in rapporto alla scarsa entità dei lavori da essa svolti (ibid.).

Nella sua pronuncia il Tribunale ha sì giudicato improponibili le critiche rivolte dalla ricorrente alla costituzionalità dell'intero impianto della normativa (consid. 2: *“andavano se del caso sollevate nell'ambito di un ricorso al Tribunale federale avverso la legge stessa”*), ma ha anche espresso delle valutazioni di carattere generale che sollevano più di un dubbio sull'ammissibilità del regime autorizzativo istituito dalla LIA dal profilo della libertà economica.

A questo riguardo, infatti, pur sottolineando che *“in diverse occasioni il Tribunale federale ha avuto modo di confermare la facoltà dei Cantoni di sottoporre l'esercizio di talune attività, che presuppongono una sufficiente qualifica professionale e specifiche conoscenze, a un regime autorizzativo a tutela dell'interesse pubblico, segnatamente per motivi di sicurezza legati all'esercizio di dette professioni”* (consid. 5.4), sulle restrizioni imposte dalla LIA il TRAM ha rilevato che *“i prodotti e i servizi offerti nel settore della posa di pavimenti e della falegnameria non implicano la necessità di tutelare in modo particolarmente accresciuto quegli ambiti – quali segnatamente la salute, la sicurezza, l'ordine, la quiete o la moralità pubblici, oppure la buona fede nei rapporti commerciali – che secondo il Tribunale federale giustificano la restrizione della libertà economica da parte del legislatore cantonale, o perlomeno non di certo con intensità tale da legittimare l'introduzione di un regime autorizzativo retto dalle restrittive condizioni d'iscrizione sopra esposte”* (consid. 5.4 a pag. 12). Lo stesso tribunale ha inoltre giudicato *“sproporzionato imporre alla medesima [ricorrente] l'obbligo di iscriversi all'albo professionale alle suesposte condizioni per dei lavori artigianali che, oltre ad essere oltremodo semplici, appaiono di scarsa entità”* (ibid.).

Da queste considerazioni – che ricalcano quelle contenute in un recente articolo di Nicolas Diebold e Frédéric Berthoud, *Das Tessiner Handwerksgesetz im Lichte des Freizügigkeitsrechts*, pubblicato in *Zeitschrift für Europarecht* 6/2017 – discende sostanzialmente che per rispettare la libertà economica, l'assoggettamento di una professione artigianale all'obbligo di ottenere un'autorizzazione deve almeno essere circoscritto ad attività in cui vi sono rischi legati alla sicurezza per la collettività e, nel contempo, essere limitato a lavori di una certa entità.

Ancora più concretamente, l'attività in questione dovrebbe risultare assimilabile, per natura ed importanza, all'attività delle imprese di costruzione assoggettate alla LEPICOSC. Come ha riconosciuto lo stesso TRAM, infatti, per queste attività il TF ha già stabilito più volte che il regime autorizzativo istituito a livello cantonale è sorretto da un sufficiente interesse

pubblico e, essendo applicabile unicamente ai lavori dal valore di almeno 30'000 franchi (art. 4 cpv. 3 LEPICOSC), conforme al principio di proporzionalità (v. consid. 5.4 a pag. 12).

#### 4. IPOTESI DI CORRETTIVI

Alla luce di quanto precede, durante lo scorso mese di dicembre lo scrivente Consiglio ha chiesto un approfondimento giuridico sulla possibilità di introdurre correttivi al fine di risolvere i conflitti della LIA con il diritto superiore. Questo approfondimento ha permesso di appurare che i correttivi ipotizzabili non permetterebbero di risolvere in modo certo le criticità relative alla conformità giuridica al diritto superiore del risultante sistema di controllo in caso di ulteriori contestazioni e che, ad ogni buon conto, tali correttivi limiterebbero massicciamente l'efficacia della LIA e dunque la sua sostenibilità. Ne è seguita la decisione di attivare la procedura tendente all'abrogazione della legge, combinata con la definizione di misure sostitutive intese ad assicurare, con altri strumenti, il perseguimento dei suoi obiettivi.

A fronte dell'eventualità dell'abrogazione della LIA, l'UAE ha organizzato una riunione con i presidenti e i capi gruppo dei principali partiti in Gran Consiglio, dalla quale è scaturita la decisione di costituire un gruppo di lavoro incaricato di elaborare una proposta di soluzione alternativa. Il gruppo di lavoro – composto da granconsiglieri, rappresentanti sindacali e dell'UAE – ha rassegnato il suo rapporto lo scorso 11 aprile e l'ha presentato pubblicamente nel corso di una conferenza stampa tenutasi il 19 aprile.

In questo rapporto sono anzitutto illustrati il quadro attuale e gli elementi che rendono la situazione del nostro Cantone “particolare ed eccezionale” e che giustificherebbero, a detta del gruppo di lavoro, l'adozione di “misure come l'implementazione, rispettivamente il mantenimento della LIA”. Ribaditi gli effetti positivi della legge, il documento elenca una serie di proposte che possono essere così riassunte:

- 1) possibilità di iscriversi all'albo LIA mediante semplice notifica, obbligatoria e gratuita (con inserimento automatico nella nuova categoria C);
- 2) distinzione dell'iscrizione nelle seguenti quattro categorie
  - categoria A+: imprese che si sono sottoposte ad una verifica di dettaglio, hanno comprovato il rispetto di tutti i criteri previsti dalla LIA e - in aggiunta - soddisfano requisiti aggiuntivi, quali ad esempio la produzione in loco con manodopera propria, la formazione di apprendisti, l'incentivazione al perfezionamento professionale e altri ancora, volti ad attestare una particolare sensibilità e responsabilità sociale e ambientale ed eventualmente anche valutare le competenze tecnico-qualitative di prestazioni fornite (verifica a pagamento);
  - categoria A: imprese che si sono sottoposte ad una verifica di dettaglio e hanno comprovato il rispetto di tutti i criteri previsti dalla LIA comprese le competenze professionali nei settori d'iscrizione (verifica a pagamento);
  - categoria B: imprese che si sono sottoposte ad una verifica di dettaglio e che non ottemperano il solo criterio legato al titolo di studio (verifica a pagamento);
  - categoria C: imprese che non si sono sottoposte ad alcuna verifica e non hanno comprovato il rispetto dei criteri previsti dalla LIA a priori (notifica gratuita) ma che, evidentemente, devono adempiere i criteri di legge;
- 3) nuove tasse differenziate di iscrizione e di rinnovo, stabilite in base alla categoria di iscrizione (A+/A/B) e in funzione della dimensione dell'impresa;

- 4) in caso di imprese con attività multiple, possibilità di iscriversi unicamente per il settore preponderante;
- 5) ammissione all'albo con autorizzazione limitata per casi speciali e attività particolari che non rientrano nelle casistiche standard;
- 6) esonero dall'inoltro della documentazione richiesta in ambito di appalti pubblici per le imprese iscritte all'albo;
- 7) mantenimento dell'attuale struttura organizzativa, ma con cambiamento di paradigma, nel senso che sarà l'artigiano a sottoporsi volontariamente alle verifiche che saranno più o meno approfondite a dipendenza della categoria prescelta;
- 8) mantenimento dell'attuale piattaforma informatica;
- 9) mantenimento e eventuale potenziamento dell'attuale sistema di verifiche professionali (audit).

In via subordinata il gruppo di lavoro non esclude l'eventualità di applicare la legge unicamente ad una parte delle categorie professionali attualmente assoggettate, "per le quali possono essere comprovate implicazioni legate alla sicurezza e alla salute pubblica".

Dopo attenta analisi di queste proposte, lo scrivente Consiglio non può che ribadire la sua precedente posizione.

Le stesse appaiono infatti atte a eliminare alcuni elementi di contrasto con il diritto superiore e a migliorare l'accettazione della normativa da parte dei piccoli artigiani, ma non permettono purtroppo di risolvere tutte le contestazioni sopra riportate.

Anzitutto rimane il problema legato all'interesse pubblico e alla proporzionalità della regolamentazione. A tale riguardo non va disatteso che già il solo obbligo di annuncio (quello che nella proposta è denominato "obbligo di notifica") costituisce una restrizione del libero accesso al mercato, la quale, alla stregua di ogni altra restrizione, deve rispondere ai predetti principi di interesse pubblico e proporzionalità (art. 3 cpv. 1 lett. a e b LMI). In base alle considerazioni sopra esposte sorgono seri dubbi sul fatto che l'obbligo di annuncio possa configurarsi come uno strumento indispensabile per preservare l'interesse pubblico riconosciuto come preponderante (sul cosiddetto principio della causalità necessaria si veda anche Manuel Bianchi della Porta, Commentaire Romand – Droit de la concurrence, 2a ed., ad art. 3 LMI n. 33 e seguenti). Del resto, già nella sentenza del 20 novembre 2017 il TRAM ha precisato che *"a garanzia di gran parte degli scopi perseguiti dal legislatore sussistono già oggi tutta una serie di leggi, soprattutto a livello federale, atte a promuovere sia la qualità dei lavori, sia la sicurezza dei lavoratori, sia la prevenzione degli abusi nell'esercizio della concorrenza, per cui è perlomeno dubbio che i Cantoni dispongano ancora di una qualche competenza residua a poter legiferare in questi ambiti"* (consid. 5.4 a pag. 13). Sulla stessa linea, pure la COMCO, la quale ha sottolineato che *"anche se i requisiti professionali imposti dalla LIA venissero considerati adeguati per garantire una certa qualità dei lavori, questi non sarebbero indispensabili per perseguire tale scopo (la qualità dei lavori è, da un lato, determinata dalla concorrenza tra gli offerenti presenti sul mercato, e dall'altro, tutelata dalle disposizioni in materia di diritto delle obbligazioni e di diritto procedurale civile, che permettono di giudicare i litigi relativi a delle prestazioni di qualità scadente); inoltre, non esisterebbe un rapporto ragionevole tra i possibili benefici per la tutela della qualità dei lavori che risultano dall'obbligo di soddisfare i requisiti professionali della LIA (titoli di studio e pratica professionale minimi) e le restrizioni del libero accesso al mercato subite dall'impresa interessata. In secondo luogo, i titoli di studio o la prova di un'esperienza professionale minima non sono delle misure*

*adeguate e indispensabili per proteggere la sicurezza dei lavoratori o per prevenire gli abusi in materia di concorrenza”* (v. Raccomandazione, n. 94 a pag. 26 e 27). Alla luce di queste considerazioni anche la proposta di assoggettare alla LIA soltanto le categorie professionali che implicano effettivamente la necessità di tutelare interessi quali la sicurezza e la salute pubblica – invero formulata dal gruppo di lavoro soltanto in via subordinata – non appare atta a risolvere le carenze riscontrate dalla COMCO e dal TRAM in relazione all’interesse pubblico e alla proporzionalità dell’albo.

Secondariamente, il fatto di non poter imporre, a coloro che si limitano a chiedere un’iscrizione nella categoria C, una verifica preventiva dei requisiti professionali (titoli di studio ecc.) o personali – quali ad esempio l’assenza di condanne penali per atti contrari alla dignità professionale, l’assenza di attestati di carenza beni e il rispetto delle disposizioni legislative sul lavoro e sui contratti collettivi di lavoro – rende il sistema di controllo proposto carente dal profilo dell’efficacia. In effetti, sulla base di quanto sopra esposto, agli offerenti extracantionali – ma per parità di trattamento lo stesso regime deve valere anche per le imprese locali – non può essere chiesta sistematicamente la prova dell’adempimento di tali requisiti, nemmeno nella forma dell’autocertificazione. Per le imprese provenienti da fuori Cantone una simile prova potrebbe infatti essere richiesta soltanto qualora l’autorità riuscisse a confutare la presunzione di equivalenza ai sensi dell’art. 2 cpv. 5 LMI e dimostrasse che i requisiti dell’art. 3 LMI sono adempiuti. Questo significa, concretamente, che tali imprese sarebbero tenute semplicemente ad annunciarsi e, sulla base di questo annuncio, l’autorità cantonale dovrebbe verificare se nel Cantone di origine esistono delle normative che garantiscono una protezione equivalente degli interessi pubblici perseguiti in Ticino (ad es. CCL cantonali o altre norme che impongono dei requisiti professionali per l’esercizio di determinate attività). In presenza di simili normative, l’autorità locale non avrebbe alcuna facoltà di intervenire sull’impresa extracantonale. Per contro, qualora accertasse – sulla base di indizi concreti – l’assenza di simili normative e riuscisse dunque a confutare la presunzione di equivalenza, essa avrebbe la possibilità di imporre delle *condizioni e/o degli oneri* per l’esecuzione dei lavori, quali ad esempio la condizione di disporre di una determinata formazione professionale o una copertura assicurativa oppure l’onere di rispettare i CCL obbligatori cantonali. Una simile regolamentazione rende senza dubbio laborioso e dunque poco efficace il perseguimento degli obiettivi prefissati.

Infine vi è l’incognita relativa al finanziamento. Il fatto di poter incassare una tassa di iscrizione soltanto a titolo volontario e per le categorie A e B rende verosimile la necessità di ribaltare a carico dell’ente pubblico almeno una parte dei costi di funzionamento della struttura di controllo. Una soluzione, che, nelle concrete circostanze e vista soprattutto la limitata efficacia di questa struttura (v. sopra), pone dei dubbi dal profilo della sostenibilità.

Ne consegue che le proposte in esame non possono essere adottate.

## **5. LE MISURE SOSTITUTIVE**

Sulla scorta di quanto esposto nel capitolo 2 è possibile prevedere che le principali ripercussioni legate all’abrogazione della LIA saranno riscontrabili nella sorveglianza del mercato del lavoro e nella lotta alle situazioni di abuso delle concorrenze. In questo contesto si rende quindi necessario potenziare l’attività di controllo, non più a titolo preventivo e generalizzato come previsto finora dalla LIA, bensì a posteriori. Ciò si traduce, nella pratica, con l’esigenza di incrementare le verifiche sui cantieri e rendere

maggiormente efficace l'utilizzo degli strumenti già contemplati dalla Legge concernente il rafforzamento della sorveglianza del mercato del lavoro.

Per quanto attiene al primo aspetto, il Dipartimento del territorio si è già attivato nella creazione delle necessarie basi giuridiche e operative. Anzitutto con il progetto di revisione totale della legge edilizia, che sarà trasmesso prossimamente al Gran Consiglio e che prevede, tra l'altro, di favorire l'adozione di misure di accertamento e provvisoriale – quali ad esempio l'ordine di fermo lavori – nell'ambito di tutti i cantieri (v. art. 44 pLE). In secondo luogo con lo sviluppo del sistema informatico GIPE – pure previsto nel progetto di revisione della legge edilizia – che istituirà una banca dati informatica di tutti i cantieri aperti. Questo strumento, in particolare, consentirà di gestire elettronicamente l'intero iter connesso con una costruzione, dalla presentazione della domanda di costruzione, all'apertura del cantiere fino al collaudo dell'opera. In questo contesto è previsto di assicurare, nella misura del necessario, l'accesso alla banca dati a tutti gli organismi di controllo esistenti (commissioni paritetiche, associazione interprofessionale di controllo, commissione di vigilanza LEPICOSC, ispettorato del lavoro, ecc.) che verranno così messi in condizione di esercitare un controllo più mirato, sistematico ed efficace. Sul tema si veda anche il messaggio n. 7394 del 23 agosto 2017 in risposta alla mozione 12 dicembre 2016 presentata da Giorgio Fonio e cofirmatari "Istituzione di una banca dati dei cantieri attivi sul territorio cantonale" nonché il messaggio n. 7501 del 28 febbraio 2018 relativo alla richiesta di un credito per investimenti di CHF 1'100'000.- e di CHF 50'000.- di aumento a gestione corrente per l'evoluzione del sistema di Gestione Informatica delle Procedure Edilizie (GIPE) approvato dal Gran Consiglio lo scorso 10 aprile.

Pure la pendente revisione della legislazione in materia di commesse pubbliche contribuirà a sopperire alla mancanza del controllo preventivo istituito dalla LIA almeno nell'ambito di applicazione della LCPubb medesima. Anzitutto con dei nuovi e più precisi requisiti di idoneità tecnica (art. 34 pRLCPubb) e di assolvimento degli obblighi pubblici e sociali (art. 39 pRLCPubb). In secondo luogo con la messa in esercizio della piattaforma elettronica degli offerenti, che, non solo darà pubblicamente luce verde a tutte le imprese in regola con il pagamento delle imposte e degli oneri sociali, ma pure permetterà agli stessi di rendere pubblici – a titolo informativo – i loro attestati e le loro qualifiche professionali, semplificando così il controllo da parte dei committenti. Infine, nella legge è stato inserito anche il divieto del cosiddetto subappalto del subappalto (art. 24 cpv. 3 LCPubb); il subappalto a un solo livello rimane invece eccezionalmente possibile, ma solo a determinate condizioni minime e qualora esplicitamente previsto dal bando.

In relazione agli strumenti previsti dalla Legge concernente il rafforzamento della sorveglianza del mercato del lavoro, il Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE) ha già programmato un'ulteriore campagna di sensibilizzazione delle Commissioni paritetiche, l'introduzione di nuove soluzioni che sfruttino le potenzialità degli strumenti digitali e la continuazione dell'attuazione del controprogetto all'iniziativa popolare "Basta con il dumping salariale in Ticino!" anche oltre il periodo 2017-2020.

In sostanza, il controprogetto in questione, approvato in votazione popolare il 25 settembre 2016, persegue l'obiettivo di rafforzare la sorveglianza del mercato del lavoro valorizzando le attuali risorse e potenziando gli effettivi in funzione delle reali necessità. In questo contesto sono stati approvati la Legge concernente il rafforzamento della sorveglianza del mercato del lavoro e il Decreto legislativo concernente lo stanziamento di un credito quadro di massimo fr. 10'000'000.- per il periodo 2017-2020.

La legge indica che il rafforzamento della sorveglianza del mercato del lavoro va perseguito, oltre che con la valorizzazione del ruolo di coordinamento dell'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML), attraverso il potenziamento degli ispettori delle autorità di controllo cantonali, in particolare dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL) e delle commissioni paritetiche, nonché attraverso il sostegno alla professionalizzazione di quest'ultime.

Il potenziamento delle autorità di controllo è già stato attuato sia a livello di amministrazione cantonale che di commissioni paritetiche. Presso gli uffici cantonali incaricati dell'esecuzione della nuova legge (UIL e USML) tra il 2017 e l'inizio del 2018 sono state attivate complessivamente 9 unità, tra ispettori e altri collaboratori. Per quanto riguarda invece il potenziamento delle commissioni paritetiche, nel corso del 2017 sono state attivate 5.5 nuove unità, finanziate nella misura del 50% dal Cantone. Si tratta di 4.5 nuovi ispettori che sono operativi dalla metà del 2017 presso la commissione paritetica dell'edilizia e rami affini e di un nuovo ispettore, assunto congiuntamente dalle commissioni paritetiche della tecnica della costruzione e nel ramo delle metalcostruzioni a far tempo dal 1° settembre 2017. Dal 2018 sono inoltre attive una nuova unità presso il segretariato di Lamone – per le commissioni paritetiche diverse – e una presso l'Ufficio del controllo del CCNL dell'industria alberghiera e della ristorazione, che portano il totale delle nuove unità ispettive esterne finanziate dal Cantone a 7.5.

Per sostenere la professionalizzazione delle commissioni paritetiche il Dipartimento delle finanze e dell'economia ha programmato un piano di formazione rivolto a tutti gli ispettori, che prevede di coprire le tematiche rilevanti legate alla sorveglianza del mercato del lavoro. I corsi, che hanno preso il via nel mese di marzo, si svilupperanno lungo tutto il 2018 e sono suddivisi in cinque moduli per un totale di una ventina di tematiche, oltre a due moduli in cui sono previsti dei workshops per uno scambio di esperienze e condivisione di best practice.

Considerata ora la necessità di rafforzare ulteriormente la sorveglianza del mercato del lavoro, il Cantone, tramite il DFE, effettuerà un'ulteriore campagna di sensibilizzazione delle commissioni paritetiche sugli strumenti previsti dalla Legge concernente il rafforzamento della sorveglianza del mercato del lavoro. In effetti, praticamente tutti i settori dell'artigianato fino ad oggi assoggettati alla LIA, sono coperti da un contratto collettivo di lavoro e pertanto sottoposti alla vigilanza degli organi paritetici. Nell'ambito della campagna verranno quindi coinvolte, in particolare, le commissioni paritetiche che ancora non hanno fatto uso dell'opportunità di potenziare i propri effettivi con il sussidio del 50% da parte del Cantone.

Un'accresciuta vigilanza da parte delle commissioni paritetiche, grazie all'impiego di più ispettori sul terreno e sui cantieri, può servire senz'altro a favorire una copertura maggiormente capillare per essere in grado di individuare situazioni problematiche che, grazie al coordinamento, potranno essere trasmesse alle autorità competenti per l'eventuale approfondimento del controllo e, se del caso, per il sanzionamento.

Parallelamente, proseguirà il perfezionamento degli ispettori, sia dell'autorità cantonale che delle commissioni paritetiche, attraverso il programma messo a punto dal DFE.

Per migliorare l'efficacia e l'efficienza delle verifiche sul territorio da parte dei diversi enti attivi nella tutela del mercato del lavoro ticinese, il DFE intende favorire l'introduzione di un'applicazione per il coordinamento dei controlli che utilizzi la banca dati dei cantieri sopraccitata. In questo senso sono già in corso i primi approfondimenti in collaborazione

con la Commissione paritetica cantonale dell'edilizia e rami affini. Questo nuovo supporto informatico – che potrà essere finanziato anche con il credito quadro previsto dalla Legge concernente il rafforzamento della sorveglianza del mercato del lavoro – permetterà tra l'altro di geolocalizzare i cantieri, segnalare gli accertamenti svolti e allertare, in caso di situazioni dubbie, gli enti preposti alle necessarie verifiche.

L'abrogazione della LIA comporta la necessità di proseguire nel consolidamento del nuovo impianto messo a punto sulla base della Legge concernente il rafforzamento della sorveglianza del mercato del lavoro e di continuare, anche oltre il periodo 2017-2020, l'azione intrapresa dai diversi attori coinvolti, in particolare, per quanto riguarda il settore dell'edilizia accessoria. In occasione dei futuri potenziamenti potrà inoltre tornare utile il bagaglio di esperienza maturato dagli ispettori LIA.

In quest'ottica, affinché gli obiettivi della legge concernente il rafforzamento della sorveglianza del mercato del lavoro possano continuare ad essere perseguiti, a partire dal 2020 occorrerà consolidare a gestione corrente – tramite inserimento nei conti preventivi – dei mezzi corrispondenti a quanto stanziato con il credito quadro di 10 milioni per il periodo 2017-2020 deciso con Decreto legislativo 22 giugno 2016 (BU 50/2016, 440) e modificato con Decreto legislativo del 23 gennaio 2017 (BU 11/2017, 43).

## **6. ATTI PARLAMENTARI**

**Mozione presentata il 9 aprile 2018 dai deputati Simone Ghisla e Fabio Schnellmann  
“Abrogazione della Legge sulle imprese artigianali (LIA): il Parlamento riconosca i propri errori e il Governo restituisca il dovuto agli artigiani residenti!”**

Con questo atto i mozionanti chiedono:

- misure sostitutive concrete e conformi al diritto federale per la salvaguardia dell'artigianato locale elaborate sulla base delle esperienze positive generate in questi anni dall'entrata in vigore della LIA;
- la restituzione agli artigiani residenti delle tasse incassate per l'iscrizione all'albo;
- la restituzione agli artigiani residenti delle multe legate alle procedure di iscrizione.

Per quanto attiene al primo punto si rimanda al capitolo 5 che precede.

In relazione alla richiesta di restituzione delle tasse e delle multe ai residenti occorre sottolineare che dal profilo giuridico non è ravvisabile alcun obbligo in tal senso e che, anzi, un simile atto – in quanto circoscritto ai soli residenti – porrebbe non pochi problemi nell'ottica della parità di trattamento.

Del resto la LIA è un atto normativo in vigore e lo sarà fintanto che il Gran Consiglio non deciderà la sua abrogazione. Come già rilevato, essa ha esplicito e esplicita tutt'ora molteplici effetti (v. capitolo 2.). Nell'ambito della sua attuazione, la competente Commissione di vigilanza ha adottato migliaia di decisioni che, fatta eccezione per i ricorsi di cui si è detto (v. capitolo 3), sono state ampiamente accettate dagli interessati e sono pertanto regolarmente cresciute in giudicato. Le summenzionate sentenze del 27 febbraio 2018 – peraltro non ancora cresciute in giudicato e che riguardano delle decisioni della Commissione di vigilanza contestate dalla COMCO ma accettate dalle imprese confederate interessate – riguardano esclusivamente la violazione del principio del libero accesso al mercato intercantonale sancito dalla LMI e non sono come tali giustiziabili dagli operatori ticinesi. Dal canto suo, la sentenza del novembre 2017 riguarda un caso

puntuale. Ciò significa che le pronunce in questione non hanno direttamente e automaticamente invalidato tutto l'impianto della LIA.

In un simile contesto, eventuali pretese risarcitorie potrebbero essere fatte valere unicamente in base alla Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici (LResp). Questa legge prevede tuttavia che, in caso di decisione amministrativa o giudiziaria, l'ente pubblico risponde solo del danno causato per grave violazione di un dovere primordiale della funzione (art. 5 cpv. 1) e che il diritto al risarcimento non è comunque dato nel caso in cui il danno poteva essere evitato se il danneggiato avesse fatto uso dei rimedi di diritto a sua disposizione (art. 5 cpv. 2; cfr. al riguardo anche il Rapporto 30 settembre 2015 n. 7083 della Commissione della legislazione a pag. 6).

Ne consegue che per le decisioni emanate in applicazione della LIA e cresciute in giudicato è possibile escludere con ragionevole certezza la sussistenza di un obbligo di indennizzo. Le decisioni ancora sub iudice dal canto loro potrebbero comportare un risarcimento qualora venissero ravvisate le sopracitate condizioni dell'art. 5 cpv. 1 LResp; ma il loro numero e la loro entità non inducono attualmente a ritenere che in caso di soccombenza l'ente pubblico sarebbe obbligato, per motivi di equità, a restituire indistintamente tutte le tasse e tutte le multe incassate. Evidentemente questa valutazione potrebbe cambiare qualora l'autorità continuasse ad emanare delle decisioni in assoluto dispregio delle sentenze giudiziarie emanate finora.

Lo scrivente Consiglio propone quindi di ritenere la mozione evasa per quanto attiene alla prima richiesta e di respingerla per il rimanente.

### **Interpellanza presentata il 2 marzo 2018 dal deputato Germano Mattei “Legge sulle imprese artigianali verso l'abrogazione e con che conseguenze?”**

L'interpellante formula una serie di domande che in larga misura trovano risposta nel presente messaggio.

In merito alle domande n. 2 e 8 – sulle conseguenze per “gli uffici di gestione della legge” e il relativo personale – si sottolinea ancora una volta che non esiste alcun ufficio cantonale preposto all'applicazione della LIA, ma soltanto una Commissione di vigilanza composta da rappresentanti delle associazioni professionali interessate e sindacati nonché il relativo segretariato. Conformemente a quanto stabilito nella stessa legge (art. 13 cpv. 2), quest'ultimo è assicurato dall'Unione Associazioni dell'Edilizia (UAE) che è tenuta ad assumere i relativi costi. Ne risulta che le nove persone attualmente occupate (una direttrice, sei persone impiegate nell'attività di segretariato e due ispettori) non sono dipendenti dello Stato bensì dell'UAE.

Qualora il Gran Consiglio, dando seguito al presente messaggio, decidesse di abrogare la LIA, il personale in questione, che in questi anni ha acquisito un indiscusso bagaglio di conoscenze del settore, potrebbe in parte essere riassorbito nel processo di consolidamento e attuazione della Legge concernente il rafforzamento della sorveglianza del mercato del lavoro, di cui si è detto al capitolo 5.

## 7. CONCLUSIONI

In considerazione di quanto precede occorre prendere atto dell'impossibilità di apportare dei correttivi soddisfacenti ai conflitti con il diritto superiore che il TRAM e la COMCO hanno riscontrato nella vigente normativa. Il sistema fondato su soluzioni che prevedono un obbligo di annuncio ed iscrizione legato al soddisfacimento di determinati requisiti si è rivelato – per le categorie professionali in questione – sproporzionato e privo di sufficiente interesse pubblico per essere compatibile con il principio costituzionale della libertà di commercio e di industria e per il suo corollario, concretizzato dalla LMI. I correttivi proposti dal gruppo di lavoro istituito dall'UAE non permettono, con ogni verosimiglianza, di rendere la LIA pienamente conforme alla LMI. Essi renderebbero ad ogni buon conto il risultante sistema di controllo privo di una sufficiente efficacia e dunque insostenibile qualora risultassero degli oneri finanziari a carico dell'ente pubblico.

Lo scrivente Consiglio è consapevole dei disagi che ancora oggi affliggono il settore delle imprese artigianali e quindi dell'assoluta necessità di continuare nel perseguimento degli obiettivi ampiamente condivisi della LIA. In mancanza dei presupposti per mantenere in vigore questa legge, gli strumenti da mettere in campo a tal fine vanno tuttavia individuati seguendo altre piste d'azione, come quelle indicate nel capitolo 5 di questo messaggio.

Di conseguenza vi proponiamo di procedere con l'abrogazione della LIA adottando l'annesso disegno di decreto legislativo. Nel contempo vi invitiamo a ritenere evasa la mozione 9 aprile 2018 dei deputati Simone Ghisla e Fabio Schnellmann per quanto attiene alla prima richiesta e di respingerla per il rimanente.

Come accennato in ingresso, la decisione riveste a tutt'oggi una certa urgenza, motivata con la necessità di risolvere al più presto l'attuale situazione di incertezza e possibile disparità di trattamento nonché di evitare un eccessivo dispendio di risorse.

A questo riguardo si rileva infatti che le sentenze emanate dal TRAM nelle procedure avviate dalla COMCO (v. capitolo 3) sono esecutive in virtù dell'art. 103 della Legge sul Tribunale federale e della mancata richiesta di conferimento dell'effetto sospensivo nei ricorsi interposti dall'UAE e litisconsorti. Ciò significa che le imprese extracantonali sono ora abilitate a lavorare liberamente sul nostro territorio senza che si possa esigere da loro alcuna iscrizione o annuncio. Con una lettera dello scorso 1. maggio la COMCO ha fatto presente allo scrivente Consiglio questa circostanza, segnalando l'illegalità di alcune richieste formulate a delle ditte d'Oltralpe dalla Commissione di vigilanza e impartendo un termine al 14 maggio per rettificare la prassi di quest'ultima. Sia come sia, considerati anche i presumibili tempi di evasione dei suddetti ricorsi al Tribunale federale (v. ad esempio la pendente procedura concernente la tassa di collegamento), la mancata applicabilità della LIA alle imprese extracantonali pone un evidente problema di equità ed in specie di parità di trattamento nei confronti delle imprese aventi sede in Ticino.

Inoltre va tenuto presente che, per evitare l'avvio di inutili contenziosi, lo scrivente Consiglio ha chiesto alla Commissione di vigilanza di sospendere l'incasso forzato di tutti gli emolumenti come pure il perseguimento delle contravvenzioni. Questo comporta che, malgrado un buon numero di versamenti spontanei delle tasse di rinnovo e di iscrizione, le entrate della Commissione di vigilanza non coprono attualmente le spese. In queste circostanze è prevedibile che le riserve accumulate durante l'applicazione della legge (v. capitolo 2) giungeranno ad esaurimento nel corso dei prossimi mesi e che, dato l'impegno del Cantone ad assumere le perdite d'esercizio eccedenti l'importo di fr. 50'000 (art. 12 cpv. 4 RLIA), la relativa spesa dovrà essere assunta direttamente da quest'ultimo.

Vogliate gradire, signora presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Claudio Zali

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Disegno di

**LEGGE**

**sulle imprese artigianali del 24 marzo 2015 (LIA); abrogazione**

IL GRAN CONSIGLIO  
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio 8 maggio 2018 n. 7535 del Consiglio di Stato,

**d e c r e t a :**

**I.**

La legge sulle imprese artigianali del 24 marzo 2015 (LIA) è abrogata.

**II.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente abrogazione è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.