

# Messaggio

numero

**7663**

data

15 maggio 2019

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 17 settembre 2018 presentata da Matteo Pronzini “Combattere il supersfruttamento, combattere il cosiddetto lavoro gratuito”**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente rapporto prendiamo posizione in merito alla mozione del 17 settembre 2018 “*Combattere il supersfruttamento, combattere il cosiddetto "lavoro gratuito"*” con cui si chiede al Consiglio di Stato di valutare l’introduzione di una legge volta a regolamentare gli stage, sia presso le imprese private che presso gli enti pubblici. Questa legge – facendo riferimento alle disposizioni di legge federali e cantonali già esistenti – dovrebbe permettere di fissare una serie di condizioni, in particolare:

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

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

### **1. ASPETTI GIURIDICI**

In base al principio della forza derogatoria del diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost) i Cantoni non sono autorizzati a legiferare nelle materie disciplinate in maniera esaustiva dal diritto federale, come nel diritto degli stranieri (art. 121 Cost), nel diritto civile (art. 122 Cost) e nel diritto del lavoro (art. 110 Cost). In questi settori, un disciplinamento è ammesso unicamente laddove è perseguito un altro obiettivo e se ciò non è in contrasto con lo scopo e il significato del diritto federale. Secondo l’art. 6 del Codice civile (CC) le norme di diritto pubblico cantonale non violano il principio della forza derogatoria del diritto federale a tre condizioni: (1) se il legislatore federale non ha regolamentato in modo esaustivo la materia, (2) se le norme sono giustificate da un pertinente interesse pubblico e (3) se non eludono e non sono in contraddizione con il senso o lo spirito del diritto civile federale.

Questa questione è stata ancora analizzata di recente dal Tribunale federale nella sentenza **2C\_774/2004 del 21 luglio 2017**. Oggetto della sentenza era una procedura di

controllo astratto di un atto legislativo del Canton Neuchâtel, che introduceva un salario minimo di fr. 20/ora quale misura di politica sociale (prevenzione “*working poor*”). La legge cantonale era stata emanata sulla base della Costituzione cantonale, garantita dall’Assemblea federale (Consid. 4).

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

Il cpv. 2 dell’art. 342 CO prevede una riserva a favore delle prescrizioni cantonali concernenti il lavoro e la formazione professionale che impongono al datore di lavoro o al lavoratore un obbligo di diritto pubblico. L’obbligo diventa un diritto azionabile per l’altra parte in quanto possa essere oggetto di un contratto individuale di lavoro. L’art. 358 CO contiene una riserva in merito ai contratti collettivi di lavoro: il diritto imperativo federale e cantonale prevale sul contratto collettivo; nondimeno, le derogazioni stipulate in favore dei lavoratori sono valide. (Consid. 7.2.)

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

Siamo quindi confrontati con uno dei (rari) casi in cui vi è una competenza parallela della Confederazione e dei Cantoni (e in parte dei comuni; cfr. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Bundesstaatsrecht, Zürich 2016; N1100ss).

Il TF giunge alla conclusione che la legge cantonale sul lavoro di Neuchâtel, che determina un salario minimo di fr. 20/ora, non viola alcun diritto costituzionale in quanto si tratta di un provvedimento di politica sociale per il quale sussiste la competenza del legislatore cantonale e una relativa base legale. La *ratio legis* principale della legge cantonale è diversa da quella della LL: non ha il principale scopo di proteggere i lavoratori ma tende ad evitare che si crei una classe dei cosiddetti *working poor* (ovvero persone che lavorano, ma ciò nonostante dipendono dall’assistenza sociale perché percepiscono salari che non permettono di vivere normalmente). Il salario minimo – quale misura di politica sociale – non lede di conseguenza il principio della libertà economica (Consid. 5ss). Alla base del salario minimo ci sono determinati criteri oggettivi e ragionevoli e pertanto il TF respinge la censura della violazione del principio di proporzionalità (Consid. 5.6.2. – 5.7.) e ricorda inoltre che la competenza per legiferare nella materia dell’assistenza sociale è dei Cantoni (art.115 Cost) (Consid. 7.5.5).

## **2. CONSIDERAZIONI SULLA MOZIONE**

Visto quanto precede, la richiesta del mozionante di varare una legge sulla regolamentazione degli stage è da considerare come una delle situazioni in cui vi è una competenza parallela della Confederazione e dei Cantoni.

Dal punto di vista del diritto costituzionale, il TF ha infatti stabilito che di principio non vi sono ragioni che si contrappongano all'introduzione da parte del Cantone di un salario minimo, purché si tratti di un salario che persegue degli obiettivi di natura sociale.

Dal titolo e dal testo della mozione traspare l'intenzione del mozionante di "combattere il supersfruttamento". Ciò potrebbe anche essere considerato un obiettivo di politica sociale per il quale è data la competenza del legislatore cantonale.

Tuttavia, la mozione prevede l'introduzione di una disposizione che stabilisca che *"nessuno stagista potrà ricevere un salario inferiore a quello più basso pagato nell'azienda per la quale lavora"*. La stessa non tende quindi a garantire un salario minimo sociale, nel senso della norma cantonale oggetto della sentenza citata sopra, ma chiede che lo stagista venga retribuito in funzione del salario più basso pagato nell'azienda in cui è impiegato. Salario che, a non averne dubbio, è di natura economica e non sociale.

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

Analogo ragionamento può essere fatto in relazione alle altre due condizioni che il mozionante pretende vengano inserite nella legge sulla regolamentazione degli stage presso le imprese pubbliche e private, ossia che "ogni contratto di stage deve assumere la forma scritta e dovrà essere notificato alle autorità cantonali" e che "nessun contratto di stagista potrà eccedere i tre mesi ed essere prolungato per attività interne alla stessa azienda."

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

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

### **3. MISURE GIÀ ATTUATE PER REGOLAMENTARE GLI STAGE**

La Commissione tripartita in materia di libera circolazione delle persone (CT) già a partire dal 2014 – avendo rilevato nel contesto delle inchieste del mercato del lavoro la presenza di lavoratori assunti a basso costo sotto la classificazione di "stagisti" – ha adottato delle linee guida sugli stage che permettono di definire, in modo oggettivo e condiviso, le caratteristiche di un posto di stage, lo statuto dello stagista e le relative modalità di assunzione.

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

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

#### **4. CONCLUSIONI**

In considerazione di quanto precede riteniamo che i contenuti della mozione e, in particolare, la condizione per cui nessuno stagista possa ricevere un salario inferiore a quello più basso pagato nell'azienda per la quale lavora, siano in contrasto con il diritto superiore, in particolare con il principio costituzionale della libertà economica.

Il Consiglio di Stato invita conseguentemente il Parlamento a respingere la mozione in oggetto.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Christian Vitta

Il Cancelliere, Arnaldo Coduri

## MOZIONE

### **Combattere il supersfruttamento, combattere il cosiddetto "lavoro gratuito"**

del 17 settembre 2018

Il problema di quello che viene denominato "lavoro gratuito" sta emergendo all'attenzione del dibattito pubblico e politico.

Non che, in un passato anche recente, il fenomeno del lavoro gratuito non sia stato segnalato: a volerla prendere alla larga il rapporto di lavoro nel capitalismo moderno è fondato, in un certo senso, sul lavoro gratuito: altro non è infatti il lavoro non pagato alla base della quale vi è il plusvalore o, come direbbero gli economisti neoclassici, il valore aggiunto.

Ma, tralasciando questo aspetto di fondo, altri esempi di lavoro gratuito prestato su larga scala sono da sempre legati all'organizzazione del sistema produttivo. Non bisogna fare molte indagini approfondite per comprendere, ad esempio, che in molti settori professionali gli apprendisti dell'ultimo anno di tirocinio hanno un rendimento, di fatto, paragonabile a quello di un lavoratore ormai qualificato: vengono tuttavia pagati un quarto o un quinto rispetto a un lavoratore qualificato (anche se spesso il loro lavoro viene fatturato ai clienti come quello di un lavoratore qualificato: consultare la fattura di un'impresa di elettricità o di impianti sanitari per credere!). Un esempio chiaro di lavoro gratuito su larga scala.

In questo senso il lavoro gratuito si identifica prima di tutto come lavoro sottopagato rispetto a quanto le condizioni salariali vigenti prevedono in una determinata professione o in un determinato settore (affermatesi attraverso regolamentazioni contrattuali o attraverso i criteri d'uso).

Ma, restringendo e precisando ulteriormente il punto di osservazione, emerge il ricorso al lavoro gratuito (in particolare nella forma dei cosiddetti "stage"), inteso come periodo di lavoro a tempo determinato, considerato e presentato come periodo di "osservazione" sulle attitudini del lavoratore o della lavoratrice, necessario per poi passare, eventualmente, a un'assunzione definitiva. Per questa ragione vengono giustificati o il mancato versamento di un salario o il versamento di un salario che somiglia molto di più a un piccolo rimborso spese; questo naturalmente nella migliore delle varianti, quando cioè lo stage non serve a camuffare una semplice "supplenza", cioè un lavoro a termine.

In altri casi lo stage è una necessità per il lavoratore. Alcune scuole professionali chiedono agli studenti che vogliono essere ammessi a particolari professioni di frequentare prima dell'inizio della scuola degli stage, anche di una certa durata: pensiamo ad alcune professioni sociali della SUPSI, alla scuola per infermieri, ecc. È evidente che le richieste di queste scuole, di fatto creano un'offerta sul mercato del lavoro della quale approfittano datori di lavoro, pubblici e privati, non sempre animati dalle migliori intenzioni. Il fatto che poi questi stage siano di fatto poco regolati e che chi li deve seguire non abbia altra scelta, rende il potere negoziale degli stagisti praticamente nullo.

Inutile aggiungere che, spessissimo, questo periodo di stage non ha come esito l'assunzione dello stagista, trasformando così lo stage in un periodo di lavoro spesso di pura "manovalanza" (anche se in settori sulla carta "qualificati"), con un salario ridottissimo, vedi inesistente, in condizioni nelle quali anche l'autostima del lavoratore subisce colpi pesanti.

Abbiamo denunciato a più riprese queste situazioni, anche a livello pubblico. Vorremmo qui richiamare il caso di un doposcuola di Bellinzona che lavorava (lavora ancora?) con metà del proprio professionale (una quindicina su trenta addetti) che godevano dello statuto di stagista. Questo caso era esemplare poiché conteneva, in una sola situazione, diversi degli elementi che abbiamo qui sopra richiamati.

Primo tra tutti l'utilizzazione di manodopera a basso costo per rispondere a un bisogno sociale non coperto dall'ente pubblico (in questo caso la Città di Bellinzona) che "appalta" a un'azienda privata il compito senza curarsi delle condizioni di lavoro (e delle qualifiche) del personale. Vi è poi la presenza di personale assunto però come stagista. Infine vi è un vero e proprio dumping salariale, poiché il personale qualificato viene pagato, in mancanza di norme contrattuali precise, ben al di sotto di quanto viene remunerato ad esempio il personale qualificato attivo nelle strutture pubbliche. Il risultato è che, in questo caso, la presenza massiccia di stagisti permette di avere complessivamente un costo del lavoro medio per posto di lavoro che non supera i 2'000 franchi mensili.

Si tratta evidentemente di un caso limite, ma che illustra abbastanza bene la potenza disgregatrice sulle condizioni di lavoro e di salario che può assumere l'utilizzazione di stagisti senza regole precise che ne tutelino le condizioni di lavoro.

Come detto in molti settori dell'Amministrazione cantonale, da parte di molti Comuni, da parte di enti pubblici e parapubblici vengono assunti stagisti per svolgere mansioni relative a posti che sono di fatto posti fissi. Ad esempio vi è stato un periodo – o continua ancora? – nel quale l'Ente ospedaliero cantonale (EOC) offriva posti di stage a giovani diplomati della Scuola cantonale di commercio a condizioni di salario che non superavano di molto i 1'000 franchi mensili.

Tutto questo non può continuare. È necessario che il Cantone vari norme precise a tutela di condizioni di lavoro e di salario che impediscano che gli stage diventino una pratica che di fatto favorisce il dumping salariale e sociale.

Per questo presentiamo la seguente **mozione**.

1. Il Governo si impegna a varare una legge sulla regolamentazione degli stage presso imprese pubbliche e private.
2. Questa legge – facendo riferimento alle disposizioni di legge federali e cantonali già esistenti – permetterà di fissare una serie di condizioni, in particolare:
  - ogni contratto di stage deve assumere la forma scritta e dovrà essere notificato alle autorità cantonali;
  - nessuno stagista (a parità di tempo di lavoro e di attività svolta) potrà ricevere un salario inferiore a quello più basso pagato nell'azienda per la quale lavora;
  - nessun contratto di stagista potrà eccedere i tre mesi ed essere prolungato per attività interne alla stessa azienda.
3. Il Governo si impegna fin dall'accettazione di questa mozione ad applicare le disposizioni previste al punto 2 della mozione stessa.
4. Qualora la mozione non fosse approvata il governo si impegna comunque ad applicare unilateralmente le disposizioni previste al punto 2 della mozione.

Matteo Pronzini