

# Messaggio

numero

**8062**

data

30 settembre 2021

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 25 gennaio 2021 presentata nella forma elaborata da Raoul Ghisletta per il Gruppo PS per la modifica dell'art. 14 della Costituzione cantonale (Inserimento del concetto delle condizioni d'uso nella professione e nel settore)**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

l'iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata da Raoul Ghisletta per il Gruppo PS chiede di modificare art. 14 della Costituzione cantonale, inserendo tra gli obiettivi sociali il rispetto delle condizioni d'uso per una determinata professione in un dato settore.

| Testo attuale della Costituzione   | Proposta di modifica della Costituzione   |
|--|---|
| <p><b>TITOLO III</b><br/><b>Diritti e obiettivi sociali</b></p> <p><b>Art. 14 - Obiettivi sociali</b></p> <p>1. Il Cantone provvede affinché:<br/>a) ognuno possa sopperire ai suoi bisogni con un lavoro svolto in condizioni adeguate e venga protetto dalle conseguenze della disoccupazione che non può essergli imputata e possa beneficiare di vacanze pagate;</p> | <p><b>TITOLO III</b><br/><b>Diritti e obiettivi sociali</b></p> <p><b>Art. 14 - Obiettivi sociali</b></p> <p>1. Il Cantone provvede affinché:<br/>a) ognuno possa sopperire ai suoi bisogni con un lavoro svolto in condizioni salariali, assicurative e lavorative corrispondenti a quelle vigenti nella professione e nel settore in Ticino, le quali gli consentano un tenore di vita dignitoso per vivere nel Cantone, senza subire una pressione al ribasso del salario; inoltre che ognuno venga protetto dalle conseguenze della disoccupazione che non può essergli imputata e possa beneficiare di vacanze pagate;</p> |

### **1. PREMESSA**

L'iniziativa chiede che nel nostro Cantone siano rispettate le condizioni salariali, assicurative e lavorative vigenti in una specifica professione di un determinato settore economico. Se da un lato le condizioni lavorative e assicurative legate all'impiego sono ampiamente regolamentate dal diritto federale (codice delle obbligazioni, legge sul lavoro, legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni, ecc.), dall'altro risulta più complesso stabilire quali siano le condizioni salariali abituali.

Non esiste infatti una definizione univoca di salario d'uso o salario abituale. Ad esempio l'art. 22 dell'[ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa](#), stabilisce che *le condizioni di salario e di lavoro usuali per il luogo e la professione sono determinate in base*

*alle prescrizioni legali, ai contratti collettivi e ai contratti normali di lavoro nonché ai salari e alle condizioni vigenti per un lavoro analogo nella stessa azienda e ramo. Vanno inoltre considerati i risultati dei rilevamenti statistici sui salari.*

Proprio con questo scopo sono stati quindi sviluppati degli applicativi per facilitare la determinazione del salario uso, come ad esempio il [calcolatore nazionale dei salari della SECO](#), appositamente pensato per l'esecuzione delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone. Le stime dei salari mensili lordi sono calcolate in base ai dati della Rilevazione svizzera della struttura dei salari (RSS) 2018 e si basano su più di 1'222'000 indicazioni salariali di dipendenti del settore privato. La RSS è realizzata dal 1994 ogni due anni con l'ausilio di un questionario inviato alle imprese.

I criteri che determinano il salario d'uso sono molteplici e tipicamente tra questi si trovano: la regione in cui l'attività è svolta, il settore economico, la formazione, l'età, l'esperienza, la posizione nell'azienda, la dimensione dell'impresa e la professione.

Il genere, la nazionalità e la tipologia di permesso non dovrebbero essere presi in considerazione, sebbene nella pratica, purtroppo, questi influenzino l'ammontare del salario percepito.

Il salario d'uso è quindi diverso per ogni lavoratore ed è abitualmente considerato come corretto se il suo importo si situa tra il primo e il terzo quartile dei dati statistici, quindi in una forchetta piuttosto ampia e con importi che presentano anche differenze importanti. Si tratta senza dubbio di un salario di natura economica.

## **2. NEL MERITO DELL'INIZIATIVA**

Secondo una giurisprudenza consolidata, il principio costituzionale sancito dall'art. 94 cpv. 1 della Costituzione federale (Cost. fed.) vieta ai Cantoni di adottare misure di politica economica che possano impedire o ostacolare la libera concorrenza, al fine di assicurare o favorire determinati settori economici o determinate forme di attività economica a scapito di altri, o anche di orientare la vita economica secondo un piano determinato. Misure con obiettivi di politica pubblica o di politica sociale e che non perseguono principalmente interessi economici sono ammissibili. I Cantoni hanno quindi la possibilità di fissare un salario minimo per motivi di politica sociale.

Il Tribunale federale (TF) ha infatti dato una risposta chiara alla questione della compatibilità di principio tra la libertà economica e le norme cantonali che stabiliscono un salario minimo a condizione che queste perseguano un obiettivo di politica sociale e non un obiettivo di politica economica.

Il salario minimo non deve in ogni caso contrastare la libertà economica nella sua dimensione istituzionale (art. 94 cpv. 1 Cost. fed.) e individuale (art. 27 Cost. fed.) per essere conforme alla Costituzione federale. L'Alta Corte ha quindi statuito sulla questione dell'importo del salario minimo cantonale: gli importi dei salari minimi devono essere ad un livello relativamente basso, vicino al reddito minimo risultante dai sistemi di assicurazione o di assistenza sociale, altrimenti escono dal quadro della politica sociale per entrare in quello della politica economica e, quindi, sono contrari alla libertà economica.

Come osservato in precedenza il salario d'uso è per definizione un salario economico, i cui importi sono derivati da dati statistici oppure mutuati da contratti collettivi, e quindi frutto di una contrattazione tra parti sociali, o da contratti normali.

Secondo il principio della preminenza del diritto federale (art. 49 Cost. fed.), i Cantoni non possono legiferare in settori regolati in modo esaustivo dal diritto federale.

Il TF ha comunque stabilito che anche se la legislazione federale è considerata esaustiva in un determinato campo, una legge cantonale può regolamentare lo stesso oggetto se persegue uno scopo diverso da quello perseguito dalla legge federale. Nel campo del diritto del lavoro la divisione delle competenze si basa sull'art. 122 della Cost. fed. per il diritto civile e sull'art. 110 della Cost. fed. per il diritto pubblico. Con l'adozione del Codice civile (CC) e del Codice delle obbligazioni (CO), l'aspetto di diritto privato del diritto del lavoro è stato disciplinato in modo completo dal diritto federale. In materia di diritto pubblico, ai sensi dell'articolo 110 della Cost. fed., la Confederazione dispone di una competenza concorrente non limitata ai principi, di cui si è avvalsa adottando la legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nel commercio e nell'artigianato (legge sul lavoro, LL).

Sulla base della giurisprudenza e della dottrina, il Tribunale federale ha determinato che se la LL disciplina in modo esaustivo la protezione dei lavoratori in quanto tali, la stessa non impedisce l'adozione di misure che, senza avere lo scopo principale di proteggere i lavoratori, hanno un effetto protettivo accessorio nei loro confronti, come ad esempio i salari minimi adottati da alcuni Cantoni.

Se i Cantoni conservano quindi una competenza residua per fissare dei salari, lo spazio di manovra rimane molto ristretto e, come ricordato più volte, limitatamente a misure di politica sociale.

La modifica della Costituzione cantonale proposta quindi non potrebbe essere implementata senza venire meno alla ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni in materia di diritto del lavoro e di fissazione dei salari e senza violare la libertà economica.

Per proteggere i salari da pressioni abusive e ripetute sui salari la Confederazione ha accordato ai Cantoni, nel quadro delle misure collaterali alla libera circolazione, competenze nella fissazione di salari minimi. I Cantoni possono infatti emanare contratti normali di lavoro (CNL) con salari minimi vincolanti in settori privi di contratti collettivi di lavoro qualora vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali per il luogo, la professione o il ramo.

L'entità di questi salari non si limita al minimo esistenziale, ma può essere fissata liberamente in considerazione degli interessi delle minoranze dei rami in questione e degli interessi legittimi di altri rami (art. 360a cpv. 2 CO).

Per le ragioni precedentemente esposte il Consiglio di Stato propone quindi di respingere l'iniziativa proposta nella forma elaborata per la modifica dell'art. 14 della Costituzione cantonale.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli  
Il Cancelliere, Arnoldo Coduri