

Messaggio

numero
8211

data
23 novembre 2022

competenza
DIPARTIMENTO DELLE FINANZE E DELL'ECONOMIA

Rapporto sulla mozione del 19 settembre 2022 presentata da Ivo Durisch “Adeguamento del salario minimo, comprese le tappe di avvicinamento, al rincaro”.

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

prendiamo posizione sulla mozione in oggetto che chiede al Consiglio di Stato di adeguare al rincaro, al più tardi entro dicembre 2022, il salario minimo, comprese le tappe di avvicinamento. La richiesta è motivata richiamando l'articolo 4 capoverso 3 della legge sul salario minimo (LSM) dell'11 dicembre 2019 e facendo riferimento al punto 3.1 del documento [Pacchetto di misure federali e cantonali per alleviare le famiglie dalle conseguenze dell'inflazione tutelando il potere d'acquisto](#) redatto dalla Direzione e dal Gruppo Parlamentare PS Ticino nell'agosto 2022 in cui si afferma che sia “*palese che la norma dell'adeguamento del salario minimo, visto che non è detto altrimenti da nessuna parte (né nella Legge, né nel rapporto parlamentare), debba essere applicata anche alle tappe di avvicinamento*”.

1. QUADRO LEGALE

La norma specifica che all'interno della LSM tratta il tema del rincaro è la seguente:

Art. 4 Fissazione del salario minimo differenziato

¹Il salario minimo orario lordo è fissato in un intervallo tra una soglia inferiore di 19.75 franchi e una soglia superiore di 20.25 franchi, secondo le scadenze di attuazione previste dall'art. 11 della presente legge, riservato l'art. 11 cpv. 5. Il salario minimo viene aggiornato annualmente secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo.

²Il salario minimo orario lordo per settore economico a livello cantonale ammonta al 55% della mediana salariale nazionale per settore economico. In ogni caso è compreso tra la soglia inferiore e la soglia superiore.

³Il Consiglio di Stato fissa all'inizio di ogni anno per decreto il salario minimo orario lordo di riferimento per settore economico secondo i parametri di cui al cpv. 2 in relazione all'evoluzione della mediana salariale nazionale e dell'indice nazionale dei prezzi al consumo.

Questo articolo fa riferimento ad un periodo di attuazione previsto all'art. 11 LSM, il quale recita quanto segue:

Art. 11 Termini di attuazione

¹*I contratti che disciplinano i rapporti di lavoro devono essere adeguati entro le scadenze dei successivi capoversi.*

²*Entro il 31 dicembre 2021 il salario minimo orario lordo deve essere compreso in un intervallo tra una soglia inferiore di 19.00 franchi e una soglia superiore di 19.50 franchi.*

³*Entro il 31 dicembre 2023 il salario minimo orario lordo deve essere compreso in un intervallo tra una soglia inferiore di 19.50 franchi e una soglia superiore di 20.00 franchi.*

⁴*Entro il 31 dicembre 2024 il salario minimo orario lordo deve essere compreso in un intervallo tra una soglia di 19.75 franchi e una soglia superiore di 20.25 franchi.*

⁵*Entro il 31 dicembre 2024 il salario minimo orario lordo deve essere quello dell'art. 4 cpv. 1, salvo che il Gran Consiglio, per decisione della maggioranza assoluta dei suoi membri, decida di mantenere al massimo per un ulteriore anno il salario minimo nell'intervallo dell'art. 11 cpv. 3 se dall'esame di impatto di cui all'art. 10 sarà emerso che l'introduzione del salario minimo ha avuto effetti comprovati negativi per i salari in Ticino e per l'economia ticinese.*

⁶*Entro il 31 dicembre 2024 il Gran Consiglio si pronuncia sul Messaggio di cui all'art. 10 della presente legge, ritenuto che potrà decidere di mantenere per un ulteriore anno il salario minimo nell'intervallo dell'art. 11 cpv. 3 se dalla valutazione sarà emerso che l'introduzione del salario minimo ha avuto effetti negativi per i salari in Ticino e per l'economia ticinese. Scaduto tale anno il Gran Consiglio dovrà nuovamente pronunciarsi in merito.*

L'art. 4 cpv. 1 indica quindi che è previsto un periodo di attuazione per arrivare alla soglia inferiore di fr. 19.75 e a quella superiore di fr. 20.25 (art. 11 LSM) e che ad essere aggiornato annualmente al rincaro secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo è il salario minimo di fr. 19.75 e 20.25.

2. PERIODO D'ATTUAZIONE

Lo scopo del periodo di attuazione è di permettere ai datori di lavoro di adeguare in maniera graduale il salario minimo alle soglie stabilite dal legislatore di 19.75 / 20.25 fr. all'ora. Questo è quanto risulta chiaramente dai lavori parlamentari, in particolare dal [Rapporto di maggioranza](#) della Commissione della gestione e finanze, approvato dal Parlamento (salvo emendamenti riguardanti le date delle varie fasi di attuazione), in cui a pag. 7 è indicato che "(...) *Tale salario* (quello fissato dal legislatore all'art. 4 cpv. 1 LSM, n.d.r.) *sarà introdotto in modo progressivo per permettere al mondo economico di adattarsi senza scossoni allo stesso* (...)".

Se è vero che il Rapporto di maggioranza a pagina 7, terzo paragrafo, sottolinea la necessità di adeguare il salario minimo all'indice nazionale dei prezzi al consumo, ciò viene fatto riferendosi sempre e solo al salario minimo di 19.75 / 20.25, ovvero il salario che la maggioranza della Commissione ha ritenuto essere "*l'unica proposta in grado di raccogliere un ampio consenso*". Tant'è che nel Rapporto il commento sulla necessità di introdurre le suddette soglie in maniera progressiva è successivo rispetto al commento riguardante il rincaro del salario minimo.

Nel medesimo Rapporto viene pure precisato che "*Entro la fine del mese di giugno del quarto anno il Consiglio di Stato sottopone al Parlamento un Messaggio sulla valutazione dell'impatto dell'introduzione delle prime tappe del salario minimo al fine di confermare in via definitiva il passaggio alla soglia prevista di 19.75-20.25 franchi all'ora*".

M. Guerra, nel proprio intervento in qualità di correlatore del rapporto commissionale si esprime in questi termini *“Ecco perché, dopo lunghe analisi e discussioni, la proposta della maggioranza commissionale è stata quella di introdurre un salario minimo attorno a venti franchi l'ora, da raggiungere però a tappe, allo scopo di avere un salario minimo dignitoso, ma anche di non mettere in difficoltà quelle aziende che non riuscirebbero ad applicare, dall'oggi al domani, un salario di venti franchi l'ora. La nostra soluzione cerca quindi di tenere conto sia delle esigenze dei lavoratori sia delle necessità dell'economia”* (pag. 6 e seguente del [verbale della seduta XXIV del Gran Consiglio](#) di mercoledì 11 dicembre 2019, serale).

Risulta dunque chiara la volontà del legislatore di adottare il salario minimo di 19.75 / 20.25 fr. all'ora in maniera graduale, introducendo una norma transitoria all'art. 11 LSM, che non prevede, in nessuno dei suoi capoversi, l'aggiornamento annuale secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo.

Il diritto transitorio è definito come l'insieme di regole speciali di transizione temporale destinate ad attenuare il rigore dato dal passaggio da una legislazione ad un'altra (MILENA PIREK, *L'application du droit public dans le temps: la question du changement de loi*, Genève 2018, n. 412, p. 166). Il diritto transitorio è per definizione di natura temporanea e il più delle volte questo aspetto si concretizza con l'introduzione di un termine limite all'interno della disposizione transitoria stessa (MILENA PIREK, op. cit. n. 414 pag. 167).

Il diritto transitorio facilita la transizione a un nuovo regime legale attenuando temporaneamente le esigenze della nuova legge e la sua applicazione. Esso agisce *“comme une dérogation temporaire aux exigences pleines et entières de la nouvelle loi. (...) Il établit de ce fait un régime juridique temporaire qui s'applique le temps nécessaire à l'introduction de la nouvelle loi et à l'adaptation des autorités et des administrés aux nouvelles exigences légales”* (MILENA PIREK, op. cit. n. 929 pag. 414.).

Benché non si tratta nel caso concreto di regolamentare il passaggio da una vecchia legge ad una nuova, nulla cambia al fatto che l'art. 11 LSM sia da considerare una norma transitoria. A maggior ragione se si considera che si è passati da una situazione non regolamentata all'introduzione di un minimo salariale legale generalizzato. Infatti, la messa in opera da parte del diritto transitorio di esigenze attenuate - e meglio l'introduzione di soglie salariali progressive previste all'art. 11 LSM - rispetto a quanto prescrive la nuova legge - ovvero le soglie fissate all'art. 4 cpv. 1 pari a 19.75 – 20.25 fr. all'ora - permette di aumentare progressivamente le esigenze legali contenute nella nuova legge, mantenendo allo stesso tempo le fondamenta della nuova norma. Va altresì osservato che un aumento progressivo nel tempo delle esigenze legali si impone in particolare quando una nuova legge provoca un cambiamento della legge di una certa intensità e implica degli sforzi d'adattamento conseguenti (MILENA PIREK, op. cit., n. 1006 pag. 449 – 450).

3. CONCLUSIONE

Sulla base degli elementi illustrati, in particolare la verifica dei lavori parlamentari e tenendo conto della norma transitoria dell'art. 11 LSM e del suo preciso scopo, si ritiene che un adeguamento al rincaro delle soglie minime e massime prima del termine della fase di attuazione è contrario alla volontà del legislatore e alla legge.

Infatti, visto lo scopo delle norme transitorie durante le varie fasi di attuazione i datori di lavoro devono poter fare affidamento almeno sui limiti (minimi e massimi) previsti nelle rispettive fasi dell'art. 11 LSM. Diversamente, da un lato la predetta norma sarebbe svuotata del suo senso, dall'altro, allo scadere del periodo transitorio, non saranno mai raggiunte le soglie stabilite dal Gran Consiglio e fissate all'art. 4 cpv. 1 LSM.

Va osservato che la suddetta interpretazione risulta in linea con quella del Tribunale federale. Infatti, l'Alta Corte in uno dei considerandi (8.5.3.) della sentenza con cui ha respinto i vari ricorsi contro la legge cantonale, ha sottolineato che "(...) il Parlamento ticinese ha stabilito che dopo un'introduzione a tappe (art. 11 LSM), il salario minimo dovrà situarsi in una forchetta compresa tra fr. 19.75 e fr. 20.25 all'ora (art. 4 LSM)", ciò che conferma che il salario minimo legale di cui parla l'art. 4 cpv. 1 (e che dovrà essere adeguato al rincaro) è quello che sarà in vigore allo scadere della fase di attuazione.

Per contro l'aggiornamento della forchetta ai dati statistici più aggiornati è da effettuare già durante la fase di attuazione (art. 4 cpv. 3 RLSM). Il Consiglio di Stato ha già deciso il 28 settembre 2022 (BU N. 35 del 30 settembre 2022) la forchetta per l'anno 2023 tenendo conto anche delle considerazioni giuridiche riportate nel presente messaggio. Contro questa decisione non sono stati inoltrati ricorsi.

Tenuto conto di tutto quanto precede la mozione non può quindi essere accolta.

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