

Messaggio

numero

8322

data

30 agosto 2023

competenza

DIPARTIMENTO DELLE FINANZE E DELL'ECONOMIA

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare presentata il 23 gennaio 2023 nella forma elaborata da Paolo Pamini per "Legge sul governo delle commissioni paritetiche"

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

l'iniziativa parlamentare IE726 presentata nella forma elaborata da Paolo Pamini chiede di introdurre una nuova legge a livello cantonale che obblighi le Commissioni paritetiche (CP) di contratti collettivi di lavoro (CCL) dichiarati di obbligatorietà generale ad allestire i propri conti secondo i disposti del Codice delle obbligazioni (CO), rendendoli poi pubblici. L'iniziativa chiede, inoltre, che senza l'approvazione di questi conti da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori, la CP non possa continuare a prelevare i contributi paritetici. La proposta di legge intende anche impedire il rimborso delle quote ai membri delle associazioni sindacali.

1 PREMESSA

L'iniziativa parlamentare elaborata IE726 richiama delle disposizioni federali che prevedono delle deleghe di competenze esecutive in materia di diritto del lavoro – legge sui lavoratori distaccati (LDist), legge contro il lavoro nero (LLN) e legge sul lavoro (LL) – le quali sono alla base della legge d'applicazione della legge federale concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro e della legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (RL 843.300), rispettivamente della legge di applicazione della legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio e della legge federale sul lavoro a domicilio (RL 843.100). Si tratta, quindi, essenzialmente di norme che hanno lo scopo di designare gli organi competenti nel nostro Cantone per l'attuazione di leggi emanate dalla Confederazione.

L'iniziativa non si limita ad introdurre delle norme di attuazione di leggi federali, ma propone di introdurre dei nuovi obblighi, in particolare alle commissioni paritetiche nei settori in cui vige un CCL decretato di forza obbligatoria.

Nonostante il testo presentato dagli iniziativaisti faccia riferimento unicamente alla LL, LDist e LLN, senza però mai citare le norme che regolamentano il conferimento dell'obbligatorietà generale dei CCL, ovvero la legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL), l'iniziativa tocca in maniera significativa anche il diritto delle associazioni e altre norme di diritto civile federale.

2 SUDDIVISIONE DELLE COMPETENZE TRA CONFEDERAZIONE E CANTONI

Il principio del federalismo è ancorato all'art. 3 Cost., il quale dispone che "I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione".

La Confederazione, dunque, possiede (ed è limitata ad esercitarne) le competenze attribuitele dalla Costituzione. Le altre competenze appartengono ai Cantoni. Questo meccanismo viene altrimenti definito clausola generale di competenza in favore dei Cantoni i quali conservano l'insieme delle competenze che la Costituzione non attribuisce alla Confederazione.

L'articolo 49 cpv. 1 della Costituzione stabilisce che "il diritto federale prevale sul diritto cantonale che gli è contrario".

Conformemente al principio della preminenza del diritto federale sancito dall'articolo 49 cpv. 1 Cost., i Cantoni non sono autorizzati a legiferare in materie che sono regolate in modo esaustivo dal diritto federale. In altre materie, i Cantoni possono legiferare a condizione che non violino il senso o lo spirito della legge federale e non mettano in pericolo la sua attuazione ([DTF 143 I 403](#) consid. 7.1; [DTF 138 I 468](#), par. 2.3.1.). Questo vale in particolare per le norme di diritto pubblico cantonale che sono in concorrenza con il diritto civile federale nella loro relazione con questo diritto. Tali norme, che i Cantoni possono emanare in virtù dell'articolo 6 CC (che dispone al cpv. 2 che "Il diritto civile federale non limita le competenze di diritto pubblico dei Cantoni"), sono ammissibili solo alla triplice condizione che il legislatore federale non abbia voluto disciplinare la materia in modo esaustivo, che le norme cantonali siano giustificate da un interesse pubblico rilevante e, infine, che non eludano né contraddicano il senso o lo spirito del diritto civile federale (DTF 143 I 403 consid. 7.1; DTF [137 I 135](#) consid. 2.5.2 p. 140; [DTF 135 I 233](#) consid. 8.2 p. 253, [DTF 135 I 106](#) consid. 2.1 p. 108; [DTF 131 I 333](#) consid. 2.1 p. 336). Anche se il legislatore ha voluto disciplinare la materia in modo esaustivo, però, una normativa cantonale può ancora sussistere nella medesima materia se persegue scopi diversi da quelli del diritto federale ([DTF 140 I 218](#) consid. 5.1; [139 I 242](#) consid. 3.2). Infine, se in un campo specifico la legislazione federale esclude qualsiasi regolamentazione, il cantone è privato di ogni competenza per l'adozione di disposizioni complete, anche qualora queste non contraddicano il diritto federale o siano persino in accordo con esso (DTF 140 I 218 consid. 5.1 ; 139 I 242 consid. 3.2).

3 IL CONTRATTO COLLETTIVO DI LAVORO E COMPETENZE

Il CCL è un contratto concluso tra datori di lavoro o associazioni di datori di lavoro e associazioni di lavoratori che ha per oggetto le condizioni di lavoro e i rapporti tra le parti contraenti. Il CCL è disciplinato dagli articoli 356-358 del CO. In particolare l'art. 356 cpv. 1 del CO precisa che "Mediante contratto collettivo di lavoro, datori di lavoro o loro associazioni, da una parte, e associazioni di lavoratori, dall'altra, stabiliscono in comune disposizioni circa la stipulazione, il contenuto e la fine dei rapporti individuali di lavoro tra i datori di lavoro e i lavoratori interessati". Un CCL contiene quindi disposizioni che si trovano normalmente in un contratto di lavoro individuale (retribuzione, tempi di lavoro, vacanze, ecc.), disposizioni relative ai diritti e agli obblighi delle parti contraenti e disposizioni sull'applicazione e il controllo dell'applicazione del CCL. Al fine di garantire

quest'ultimo scopo le parti contraenti costituiscono abitualmente una commissione paritetica.

Su richiesta di tutte le parti e nel rispetto delle condizioni poste dalla Legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL), un CCL può essere dichiarato di obbligatorietà generale: alcune delle sue disposizioni si applicano a tutti i datori di lavoro e a tutti i lavoratori di un settore economico, compresi quelli che non appartengono alle associazioni contraenti.

Il tema del lavoro è trattato nella Costituzione svizzera (Cost.) dall'art. 110, per quanto riguarda il diritto pubblico del lavoro, nonché dall'art. 122 Cost. per quanto riguarda i rapporti di diritto privato del lavoro. L'art. 110 Cost. conferisce alla Confederazione competenze in ambito di protezione dei lavoratori e delle lavoratrici (legge federale sul lavoro, LL), in quello dei rapporti tra datori di lavoro e lavoratori, in particolare la regolamentazione in comune di questioni aziendali e professionali (legge federale sulla partecipazione), in ambito di servizio di collocamento (legge federale sul collocamento, LC) e infine sul conferimento dell'obbligatorietà generale a contratti collettivi, con la precedentemente citata legge sul conferimento dell'obbligatorietà generale (LOCCL). L'art. 122 Cost. stabilisce che la legislazione in materia di diritto privato spetta alla Confederazione.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale i contratti collettivi di lavoro e il conferimento dell'obbligatorietà generale sono disciplinati in maniera esaustiva a livello federale dagli art. 356-358 CO e dalla LOCCL ([DTF 143 I 403](#), consid. 7.3.1 e 7.3.2.).

4 COMPETENZE IN AMBITO DI DIRITTO CIVILE

L'art. 122 cpv. 1 Cost. sancisce che la legislazione nel campo del diritto civile e della procedura civile compete alla Confederazione. Adottando il Codice civile e il Codice delle obbligazioni, il legislatore federale ha voluto codificare tutto il diritto privato fatte salve le competenze espressamente lasciate ai Cantoni (art. 5 CC).

Non vi sono per quanto riguarda il diritto federale delle associazioni, delle deleghe in favore dei Cantoni che possano legittimare l'introduzione della legge oggetto dell'iniziativa. Infatti, l'unica riserva in favore di Cantoni prevista dalle disposizioni generali sulle persone giuridiche – quali le associazioni – è prevista all'art. 59 CC. I Cantoni possono emanare disposizioni di diritto pubblico per le corporazioni e gli istituti di diritto pubblico oppure di carattere ecclesiastico. Tale base legale non è tuttavia applicabile nel caso concreto già soltanto per il fatto che le commissioni paritetiche incaricate del controllo del rispetto dei CCL dichiarati di obbligatorietà generale sono abitualmente degli istituti di diritto privato.

Nemmeno il diritto federale in materia di contabilità (art. 957 segg. CO) prevede delle deleghe di competenza in favore del diritto privato Cantonale. Il diritto federale prevede che le associazioni sono tenute a presentare una contabilità e presentare i conti conformemente alle disposizioni del CO solamente se sono obbligate ad iscriversi a Registro di commercio (art. 957 cpv. 2 lett. 2 CO), ovvero quelle associazioni che per conseguire il loro fine esercitano uno stabilimento d'indole commerciale; sottostanno all'obbligo di revisione; oppure raccolgono o distribuiscono prevalentemente fondi all'estero, direttamente o indirettamente, per scopi caritatevoli, religiosi, culturali, educativi o sociali (art. 61 CC). In concreto, non essendovi da un lato una base legale che permette

ai Cantoni di emanare delle norme in materia di contabilità delle associazioni, dall'altro un obbligo legale per le commissioni paritetiche istituite nella forma di associazioni di iscriversi a Registro di commercio, si ritiene che un'imposizione da parte del Cantone alle CP di presentare una contabilità completa risulti in contrasto con il principio della preminenza del diritto federale.

5 CONFERIMENTO DELL'OBBLIGATORIETÀ GENERALE E GESTIONE DEI CONTRIBUTI

L'obbligatorietà generale a un CCL viene decretata, su richiesta delle parti, dalle autorità competenti, ovvero il Consiglio federale a livello nazionale e il Consiglio di Stato a livello cantonale. In base alla LOCCL, le autorità hanno un certo potere di supervisione sul CCL e sulle relative clausole, specialmente nella valutazione delle disposizioni che vengono dichiarate di obbligatorietà generale, con particolare attenzione agli aspetti riguardanti i contributi paritetici e il loro utilizzo. È importante ricordare che questi contributi, versati da aziende e lavoratori, non sono destinati esclusivamente a finanziare le attività di esecuzione e controllo, ma possono anche essere utilizzati per adottare misure riguardanti la sicurezza sul lavoro, la protezione della salute e la formazione continua, a condizione che ciò sia previsto dal CCL.

Sono i partner sociali stessi a decidere se delegare l'attuazione del loro CCL e il perfezionamento a un'associazione dei datori di lavoro, un'associazione dei lavoratori o entrambe, nonché se finanziare o rimborsare i relativi costi utilizzando i contributi derivanti dalla dichiarazione di obbligatorietà generale. In queste decisioni, le parti coinvolte nel CCL operano con piena autonomia. Spesso, il perfezionamento è affidato alle associazioni dei datori di lavoro, che pertanto ricevono finanziamenti da questi contributi. Un rimborso delle quote versate dai membri dall'associazione dei datori di lavoro è, analogamente a quanto avviene per le quote sindacali, possibile.

Nel 2016 si è concretizzato un progetto avviato dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e le CP costituite nel quadro di CCL dichiarati di obbligatorietà generale hanno presentato per la prima volta i loro conti annuali secondo queste nuove [direttive concernenti i contributi](#). Sebbene non siano vincolanti per i Cantoni, l'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML) tiene conto dei principi espressi nella verifica annuale dei conti delle CP attive nei settori in cui è stata conferita l'obbligatorietà generale a livello cantonale. Questo aspetto è chiaramente espresso in tutti i decreti del Consiglio di Stato che riguardano il conferimento dell'obbligatorietà generale a livello cantonale. Le attività di sorveglianza dell'USML garantiscono, nel rispetto delle direttive vigenti, che i contributi siano impiegati conformemente agli scopi e assicurino parità di trattamento a chi non è affiliato a un'associazione che ha aderito a un CCL dichiarato di obbligatorietà generale. In particolare è quindi verificato che il totale dei contributi incassati corrisponda alle spese effettivamente sostenute per l'applicazione del contratto collettivo e che il contributo pagato dal singolo lavoratore e/o datore di lavoro sia sensibilmente inferiore al costo dell'adesione alla rispettiva organizzazione.

I conti presentati dalle differenti CP competenti per i CCL di obbligatorietà generale a livello cantonale sono regolarmente risultati conformi ai requisiti legali e alle direttive emanate dalla SECO.

6 UTILITÀ PUBBLICA DELLE CP E LEGGE SULLA TRASPARENZA

In ragione dell'importante attività svolta sul mercato del lavoro e del loro contributo nell'applicazione delle misure d'accompagnamento, in particolare nell'esecuzione dei controlli previsti dalla legge federale sui lavoratori distaccati (LDist), le CP di un CCL dichiarati di obbligatorietà generale svolgono dei compiti di interesse pubblico e rientrano quindi nel campo d'applicazione della legge sulla trasparenza (LIT art. 2 lett. e). La documentazione inerente la loro situazione finanziaria può essere quindi richiesta direttamente alle singole CP.

7 SITUAZIONE A LIVELLO FEDERALE

La questione della trasparenza sui mezzi finanziari delle CP è un tema, come ricordato anche nell'iniziativa parlamentare elaborata oggetto di questo rapporto, di stretta attualità anche a livello federale. Le due Camere hanno infatti adottato la mozione presentata dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati che chiede al Consiglio federale di implementare le misure necessarie affinché le commissioni paritetiche dei contratti collettivi di lavoro dichiarati di obbligatorietà generale siano tenute a pubblicare i loro rapporti annuali, rendendo conto dello scopo cui sono stati destinati i mezzi a disposizione nel capitale del fondo e della loro utilizzazione.

Il Consiglio federale si era espresso in maniera negativa, propendo di respingere la mozione, poiché la SECO (organo competente a livello federale) dispone già della facoltà di verificare i conti delle CP e il corretto utilizzo dei contributi paritetici (cfr. a questo proposito il precedente punto 5). Inoltre, secondo l'Esecutivo federale, questo obbligo costituirebbe un caso di disparità di trattamento: le CP adottano, di norma, la forma giuridica dell'associazione - sono quindi organismi privati - e le imprese private e le associazioni non soggiacciono all'obbligo di pubblicazione dei conti annuali, previsto ad esempio per le società anonime quotate in borsa.

Visto l'esito della mozione in Parlamento, il Consiglio federale ha chiesto di non apportare modifiche alla legge, ma di imporre alle commissioni paritetiche la pubblicazione dei rapporti annuali nel quadro dei decreti federali relativi al conferimento dell'obbligatorietà generale del CCL, analogamente a quanto avviene con la clausola relativa all'obbligo di presentare ogni anno un bilancio dettagliato all'autorità di vigilanza.

8 CONCLUSIONI

In base al principio della forza derogatoria del diritto federale i Cantoni non sono autorizzati a legiferare nelle materie disciplinate in maniera esaustiva dal diritto federale. Non è pertanto possibile emanare una legge cantonale del tenore proposto dall'iniziativa parlamentare elaborata qui in oggetto.

Nel caso venga adottato a livello federale il citato obbligo di pubblicare i conti, il Consiglio di Stato è pronto a inserire anche questo punto nei decreti cantonali che conferiscono l'obbligatorietà generale a dei contratti collettivi di lavoro, così come in passato è stata ripresa l'imposizione di presentare annualmente un resoconto dettagliato dei contributi paritetici prelevati per l'applicazione del CCL, corredato del rapporto di revisione, stilato da un ufficio di revisione abilitato, all'autorità di vigilanza preposta.

Messaggio n. 8322 del 30 agosto 2023

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Raffaele De Rosa

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri