

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7122	30 settembre 2015	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 22 settembre 2014 presentata da Gianni Guidicelli e Lorenzo Jelmini "Vincolare l'adesione a un contratto collettivo di lavoro (CCL) per gli enti beneficiari di contratti di prestazione"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con la mozione in oggetto, in sostanza, i deputati Gianni Guidicelli e Lorenzo Jelmini chiedono che le legislazioni vigenti nei settori soggetti a contratti di prestazione prevedano l'obbligo di aderire a un contratto collettivo di lavoro (CCL), concordato tra le parti sociali e che tenga conto delle specificità dei singoli settori. In alternativa, nella misura in cui ciò non sia legalmente possibile, si chiede di prevedere tale obbligo nel testo dei contratti di prestazione sottoscritti, di volta in volta, tra le parti.

1. GIURISPRUDENZA PERTINENTE

Dal punto di vista giuridico la nostra Alta Corte ha esaminato in più occasioni se lo Stato possa o meno legittimamente imporre la sottoscrizione di un CCL per concedere un aiuto finanziario.

In una decisione del 1998 (DTF 124 I 107) il Tribunale federale ha precisato che i Cantoni possono ricorrere a mezzi di pressione indiretta, per giungere a un'applicazione ampia dei CCL, in quanto si tratta di uno scopo conforme alla Legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (RS 221.215.311). Un'applicazione estesa dei CCL allo scopo di garantire una maggior protezione dei lavoratori rappresenta infatti innegabilmente uno scopo d'interesse pubblico (DTF 124 I 107 cons. 4 lett. b). Al contempo la nostra Corte suprema ha però precisato che obbligare le imprese a concludere un CCL rappresenta un'importante lesione della loro libertà contrattuale e della loro libertà sindacale: quando lo Stato ricorre a mezzi di pressione indiretti sui datori di lavoro è fondamentale che lo faccia rispettando il principio della proporzionalità. La nostra Alta Corte ha quindi considerato che altre misure avrebbero permesso di raggiungere lo stesso scopo senza ledere la libertà contrattuale e la libertà d'associazione delle imprese interessate, come ad esempio l'obbligo del rispetto delle condizioni di lavoro previste dal CCL in vigore, senza imporre l'adesione allo stesso (sentenza citata, cons. 4c).

Tale principio è poi stato confermato più recentemente ad esempio in una decisione del 2012 (DTF 138 II 398), concernente la revisione della legislazione ticinese che ha recepito il nuovo sistema di finanziamento ospedaliero.

Tra le norme introdotte, l'art. 66h cpv. 2 lett. e della Legge di applicazione della Legge federale sull'assicurazione malattie (LCLAMal, RL 6.4.6.1) ha stabilito che nei contratti di prestazione

venga imposto alle strutture ospedaliere “il rispetto delle condizioni di lavoro usuali del settore”. Tale riferimento è stato aggiunto dalla Commissione della gestione e delle finanze nell'intento di evitare una concorrenza salariale al ribasso tra istituti, che avrebbe portato alcuni di essi a peggiorare le condizioni di lavoro rispetto alla norma, assumendo ad esempio personale frontaliero sottocosto (cfr. Rapporto 6422R del 1. marzo 2011, ad art. 66h pag. 17). La norma è stata impugnata siccome ritenuta contraria ai principi della concorrenza, della libertà economica e dell'autonomia di gestione dei singoli istituti. Il Tribunale federale ha ribadito che una legislazione cantonale non può subordinare un aiuto dello Stato alla sottoscrizione e all'adesione a un contratto collettivo di lavoro. Lo Stato può invece, senza disattendere il diritto federale, sottoporre la concessione di tale aiuto al rispetto delle condizioni di lavoro previste da tale convenzione (sentenza citata, cons. 8.4; vedi anche DTF 2C_728/2011 del 23 dicembre 2011, cons. 7.3).

Quindi lo Stato può perseguire lo scopo di finanziare gli enti che offrono condizioni di lavoro soddisfacenti solo in modo “indiretto”, ovvero imponendo loro il rispetto delle stesse condizioni di lavoro previste dal contratto collettivo vigente in tale ambito, mentre non può imporre loro la sottoscrizione di tale contratto, in quanto un simile obbligo lederebbe la loro libertà contrattuale e sindacale essendo contrario al principio della proporzionalità.

La giurisprudenza ha tratto considerazioni analoghe ad esempio anche in materia di commesse pubbliche, con riferimento alla clausola che obbliga il committente ad aggiudicare l'incarico unicamente a offerenti che garantiscono il rispetto dei contratti collettivi di lavoro vigenti nei cantoni per categorie di arti e mestieri (art. 5 lett. c LCPubb; cfr., p.es. STA 52.2011.376, consid. 2.1).

2. LA SITUAZIONE RELATIVA AGLI ENTI FINANZIATI DAI DIPARTIMENTI

L'esame dell'attuale situazione degli enti finanziati dai Dipartimenti rileva quanto segue.

2.1 Dipartimento della sanità e della socialità (DSS)

Per quanto concerne la **Divisione dell'azione sociale e delle famiglie**, nel settore anziani la maggior parte delle strutture ha aderito al contratto collettivo di lavoro (CCL) degli istituti sociali o è retta da un regolamento comunale o consortile:

- 26 strutture sociosanitarie hanno aderito al CCL,
- 22 strutture sottostanno a regolamenti comunali o consortili,
- 16 strutture hanno contratti aziendali o individuali.

Nel settore assistenza e cura a domicilio la maggior parte dei Servizi di assistenza e cura a domicilio (SACD) – siano essi d'interesse pubblico o meno – ha aderito al CCL:

- SACD d'interesse pubblico: dei 6 servizi 5 hanno aderito al CCL, mentre 1 (Servizio cure a domicilio del Luganese – SCuDO) ha un contratto aziendale o individuale;
- Organizzazione d'assistenza e cura a domicilio (OACD): dei 15 servizi 10 hanno aderito al CCL, mentre 5 hanno un contratto aziendale o individuale.

Nel settore delle strutture per invalidi molti istituti hanno aderito al CCL; le strutture che non vi hanno aderito garantiscono comunque di regola condizioni di lavoro simili a quelle previste dal CCL:

- 12 istituti hanno sottoscritto il CCL degli istituti sociali,

- 3 hanno sottoscritto altri CCL, oppure sono retti da regolamenti comunali o ancora garantiscono le condizioni salariali mantello valide per la Svizzera,
- 9 hanno contratti aziendali o privati (contratti che, di regola, prevedono condizioni simili a quelle stabilite dal CCL).

Nel settore dei provvedimenti di protezione dei minorenni la metà dei Centri ha sottoscritto il CCL; i Centri che non vi hanno aderito garantiscono di regola stipendi simili a quelli previsti dal CCL:

- 6 centri educativi hanno sottoscritto il CCL,
- 1 è soggetto a regolamentazione comunale (Casa Primavera),
- 5 prevedono altre norme.

Per quanto concerne la **Divisione della salute pubblica**, nel settore ospedaliero la situazione è la seguente:

- l'Ente Ospedaliero Cantonale (EOC) ha un contratto privato,
- le Cliniche private (ad eccezione della Clinica Santa Chiara SA che ha sottoscritto il contratto privato dell'EOC) hanno aderito al CCL degli istituti ospedalieri privati del Canton Ticino,
- il Cardiocentro Ticino ha un contratto privato.

Nel settore delle dipendenze: tutte le strutture hanno sottoscritto il CCL delle istituzioni sociali, ad eccezione del Centro Terapeutico di Villa Argentina, che ha invece un contratto privato.

Nel settore delle ambulanze sia la Federazione Cantonale Ticinese Servizi Ambulanze (FCTSA) sia i 5 servizi territoriali hanno contratti privati (attualmente è allo studio un CCL unico per il settore, che potrebbe entrare in vigore nel 2016).

Si osserva quindi come già attualmente buona parte degli istituti finanziati dal DSS tramite contratto di prestazione abbia sottoscritto liberamente un CCL; per contro, chi non vi ha aderito spesso offre comunque condizioni salariali analoghe, considerato poi che in alcuni settori il finanziamento dipende proprio dal fatto che l'ente finanziato garantisce le condizioni di salario usuali nel settore.

Va inoltre rilevato che vi sono ambiti in cui il sussidio da parte dello Stato avviene attraverso la concessione di un contributo fisso e non con contratto di prestazione. Ciò vale, ad esempio, per i servizi d'integrazione degli invalidi, per i servizi d'appoggio in ambito di assistenza e cura a domicilio, così come per le attività di accoglienza complementari alle famiglie e alla scuola.

2.2 Dipartimento della cultura, dell'educazione e dello sport (DECS)

Per quanto concerne la **Divisione della cultura e degli studi universitari**, si ribadisce l'inapplicabilità di un tale obbligo in ambito accademico.

Al riguardo, si ricorda come la sollecitazione a entrare in materia per la stipulazione di contratti collettivi di lavoro sia già stata portata avanti dall'iniziativa popolare presentata nella forma elaborata "[Per un settore universitario ancorato al territorio e con condizioni di lavoro adeguate](#)".

Negli incontri e nelle risposte ai promotori dell'iniziativa si è cercato di spiegare come questo principio possa venire applicato al personale tecnico e amministrativo ma risulti praticamente incompatibile con le condizioni di lavoro del personale accademico.

Infatti, il corpo accademico per definizione non opera basandosi su minimi sindacali, bensì

sulla massima efficacia e ambizione personale. Questa è la ragione per la quale contratti collettivi di lavoro non sono mai stati applicati in ambito accademico.

Per citare un esempio significativo: il concetto di compensazione del lavoro straordinario, che normalmente è molto ben regolato dai CCL, in ambito accademico è sconosciuto. Infatti, tutti i membri del corpo accademico sono consapevoli che per rimanere minimamente competitivi nel loro campo di ricerca sono tenuti a operare in assoluta continuità, senza tenere conto delle ore canoniche di apertura o chiusura degli uffici, festività e quant'altro. Per questa ragione presso tutte le università svizzere il concetto di "lavoro straordinario" non esiste.

Proprio l'aspetto della compensazione del lavoro straordinario è uno degli ostacoli che frenano il completamento della terziarizzazione delle Scuole universitarie professionali (SUP). Infatti, avendo queste riunito scuole che precedentemente erano di natura secondario-superiore, si sono trovate nella necessità di dover inizialmente riconoscere nei contratti l'esubero di ore per il loro personale accademico. L'eliminazione progressiva di questa modalità retributiva è faticosamente iniziata da un paio di anni in tutte le SUP svizzere.

Se si dovesse o volesse introdurre l'obbligatorietà di istituire dei CCL per il corpo accademico, ci si ritroverebbe a dover compiere grandi passi indietro nel processo di terziarizzazione.

Va infine detto che presso l'Università della Svizzera italiana (USI) e la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI) il trattamento salariale equo del corpo accademico è garantito dai regolamenti e dal rispetto delle condizioni del Fondo nazionale per la ricerca scientifica.

2.3 Dipartimento del territorio (DT)

A livello di Dipartimento del territorio si evidenzia come il settore dei trasporti sia ben regolato e non abbia suscitato in passato particolari segnalazioni da parte dei sindacati. Le leggi federali regolano ad esempio il salario minimo dei conducenti e i tempi di lavoro e di riposo.

Per quanto attiene alle imprese di trasporto che ricevono un mandato di prestazione dal Cantone, ve n'è solo una a non disporre di CCL.

L'imposizione di un CCL di settore non è fattibile, ritenuto che le due imprese di trasporto più importanti che operano in Ticino sono FFS e Autopostale, le quali sottostanno a CCL validi a livello nazionale, con regole specifiche. Un CCL unico di settore porterebbe verosimilmente a un livellamento verso l'alto delle condizioni, ciò che non è sicuramente auspicabile per il Cantone.

Occorre infine tenere in considerazione che un'impresa di trasporto opera sulla base di una concessione federale e che non è possibile cambiare il mandatario durante il periodo di concessione, che dura almeno dieci anni.

È semmai ipotizzabile che, al momento del rinnovo di una concessione o di un bando per l'appalto di nuovi servizi, l'impresa di trasporto debba operare con un CCL concordato con i partner sindacali.

2.4 Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE)

Il Dipartimento delle finanze e dell'economia ha stipulato contratti di prestazione solo a livello di **Divisione dell'economia**, con realtà che – fatta eccezione per l'Agenzia turistica ticinese SA (ATT) – sono molto piccole. Si pensi, in particolare, alla Fondazione AGIRE che conta da tre a quattro dipendenti. Queste realtà appaiono dunque essere irrilevanti ai fini della disamina del tema in questione.

2.5 Dipartimento delle istituzioni (DI)

Per quanto concerne la Divisione della giustizia si segnala l'attività dei Consulenti matrimoniali-familiari del Centro studi coppia e famiglia e di Comunità familiare, i quali applicano per le loro collaboratrici e i loro collaboratori le disposizioni vigenti per il personale dello Stato.

3. CONCLUSIONE

Ritenuto quanto precede, si rileva come, da una parte, la decisione di vincolare il finanziamento statale nei settori retti da contratti di prestazione al fatto che l'ente beneficiario del sussidio abbia concluso un CCL rappresenti un provvedimento contrario al diritto e meglio alla libertà contrattuale e sindacale degli enti beneficiari, in quanto lesivo del principio della proporzionalità; dall'altra parte, si ribadisce la problematica dell'inapplicabilità del contratto CCL per alcune realtà (corpo accademico degli enti universitari e probabilmente per tutte le categorie di lavoro "brain-intensive" anche in altri enti), così come l'impossibilità di imporre un CCL di settore, soprattutto laddove operano imprese (FFS e Autopostale) sottostanti a CCL validi a livello nazionale e aventi regole specifiche, tenuto conto del rischio di innalzare il livello delle condizioni a discapito del nostro Cantone.

L'approvazione della mozione, il cui principio, come si è detto sopra, non potrebbe in ogni caso essere accolto in senso generalizzato, oltre a essere contraria al diritto, solleverebbe non poche problematiche. Inoltre per quanto attiene ai settori di competenza del Dipartimento maggiormente coinvolto, ossia il DSS, non comporterebbe comunque sostanziali cambiamenti a livello di condizioni d'impiego rispetto alla situazione in essere, che già si caratterizza per un'ampia diffusione dello strumento del contratto collettivo e per condizioni lavorative adeguate nei settori retti da contratti di prestazione.

Alla luce delle considerazioni espresse in questo Rapporto, il Consiglio di Stato propone di non dare seguito alla mozione in oggetto.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, N. Gobbi

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 22.09.2014

MOZIONE

Vincolare l'adesione a un Contratto Collettivo di Lavoro (CCL) per gli enti beneficiari dei contratti di prestazione

del 22 settembre 2014

La necessità di intervenire per arginare il degrado a cui assistiamo nel mercato del lavoro è condivisa da tutti; dalle forze politiche alle organizzazioni imprenditoriali e sindacali.

C'è pure concordanza nel ritenere che il contratto collettivo sia lo strumento più efficace in questo ambito. Anche le organizzazioni padronali infatti, durante la recente campagna per la votazione sull'iniziativa popolare che chiedeva l'introduzione di salari minimi, lo hanno rivalutato perché consente di tenere presente le peculiarità di ogni singolo ramo professionale.

Sul fronte politico sono pure crescenti le richieste di un intervento affinché le aziende o chi, a vario titolo, beneficia di aiuti o contributi statali rispettino almeno dei livelli salariali dignitosi. Significativa è stata la recente decisione della maggioranza del Gran Consiglio di vincolare l'approvazione della nuova legge sull'apertura dei negozi alla stipulazione di un CCL per il settore della vendita.

Sulla base di queste semplici considerazioni riteniamo pertanto che, nell'ambito della stipulazione di contratti di prestazione, lo Stato debba vincolare il versamento dei contributi all'adesione ad un CCL. Questo garantirebbe, oltre che il rispetto di condizioni retributive e lavorative dignitose, parità di trattamento tra concorrenti che offrono le stesse prestazioni. Nell'ambito del settore sociosanitario, per esempio, l'entità del finanziamento viene stabilita facendo riferimento, per quel che attiene alle retribuzioni, ai contratti collettivi esistenti. L'ente che riceve il finanziamento non è tuttavia tenuto ad aderire alla comunità contrattuale. Questo comporta che alcuni attori non applicano i livelli salariali e alcune disposizioni che hanno comunque un'incidenza finanziaria.

L'obbligo di aderire a un CCL per chi beneficia del finanziamento pubblico permetterebbe quindi, come già evidenziato in precedenza, di garantire parità di trattamento e un controllo sul rispetto dei contratti da parte delle commissioni paritetiche settoriali. La concorrenza tra i vari attori si giocherebbe a questo punto sull'efficienza e sulla qualità del servizio, piuttosto che sulle condizioni retributive e normative applicate ai dipendenti.

Giova pure ricordare che, già nell'ambito delle commesse pubbliche, esiste l'obbligo di sottostare ai contratti collettivi di lavoro.

Con la presente mozione chiediamo pertanto che le legislazioni nei settori soggetti a contratti di prestazione prevedano l'obbligo di aderire a un CCL, concordato tra le parti sociali e che tenga conto delle specificità dei singoli settori. In alternativa, nella misura in cui ciò sia legalmente possibile, di prevedere il citato obbligo nel testo dei contratti di prestazione di volta in volta sottoscritti tra le parti.

Gianni Guidicelli
Lorenzo Jelmini