

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA COMMISSIONE DELLE PETIZIONI
RELATIVO ALLA MOZIONE NO. 4104 DEL 12 OTTOBRE 2020 DEGLI ON.LI
RAOUL GHISLETTA (PS), EDOARDO CAPPELLETTI (PC), JACQUES DUCRY
(INDIPENDENTE), NICOLA SCHOENENBERGER (I VERDI) E CARLO ZOPPI (PS)
DAL TITOLO "PER UN SALARIO MINIMO DIGNITOSO NEL REGOLAMENTO
ORGANICO DI LUGANO"

All'Onorando
Consiglio Comunale
Lugano

Lugano, 11 gennaio 2022

Onorevole Signora Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

la mozione in esame richiede di sottoporre al Legislativo la richiesta di adeguare il cpv. 6 dell'articolo 36 del Regolamento organico delle collaboratrici e dei collaboratori della Città di Lugano, per garantire un reddito dignitoso a tutti i dipendenti della Città.

1. PREMESSA

1.1 Iniziativa popolare “Salviamo il lavoro in Ticino!”.

L'iniziativa dei Verdi “Salviamo il lavoro in Ticino!” era stata promossa con l'intenzione di “proteggere i salari e quindi il lavoro in Ticino”.

I promotori, per motivare la loro iniziativa, avevano evidenziato i problemi della crescente pressione sui salari nel nostro Cantone, della concorrenza sleale che spesso grava sulle spalle dei lavoratori delle aziende che operano nei settori privi di contratto collettivo e dei costi sociali generati dai lavoratori con bassi salari.

Obiettivo degli iniziativaisti era quello di modificare la Costituzione cantonale, inserendo nell'elenco dei diritti sociali il concetto di salario minimo differenziato per mansione e settore economico (ora presente nel nuovo art. 13 cpv. 3), al fine di poter assicurare un tenore di vita dignitoso ai lavoratori del nostro Cantone. Il concetto di salario dignitoso era già presente nell'art. 14 che descrive gli obiettivi sociali.

Secondo i promotori tuttavia tale modifica era da considerarsi fondamentale, avendo gli obiettivi sociali un carattere esclusivamente declamatorio, a differenza dei diritti sociali, che invece impegnano lo Stato a realizzarli tramite una legge di esecuzione.

L'iniziativa in oggetto è stata approvata dal popolo il 14 giugno 2015 con 54.7% favorevoli e 45.3% contrari, conseguentemente la Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 è stata modificata come segue:

Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino
Titolo III Diritti e obiettivi sociali

Art. 13

cpv. 3 (nuovo) ogni persona ha diritto ad un salario minimo che gli assicuri un tenore di vita dignitoso. Se un salario minimo non è garantito da un contratto collettivo di lavoro (dichiarato d'obbligatorietà generale o con un salario minimo obbligatorio), esso è stabilito dal Consiglio di Stato e corrisponde a una percentuale del salario mediano nazionale per mansione e settore economico interessati.

Art. 14

cpv. 1 lett. a) (nuovo) 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.

Norma transitoria

L'adeguamento delle Leggi a seguito della modifica dell'art. 13 cpv. 3 e 14 cpv. 1 lett. a) della Costituzione dovrà entrare in vigore al più tardi il 1° gennaio 2016.

Allo scopo di garantire la concretizzazione dell'iniziativa, il Consiglio di Stato ha istituito, il 23 giugno 2015, con risoluzione governativa no. 2586, un gruppo di lavoro strategico composto, oltre che da una rappresentante degli iniziativaisti, da rappresentanti delle associazioni economiche, delle associazioni sindacali e del Cantone.

Il gruppo strategico incaricato di accompagnare la concretizzazione dell'iniziativa ha consegnato il proprio rapporto al Consiglio di Stato il 9 giugno 2017, lasciando però aperte alcune questioni in attesa della decisione del Tribunale federale (TF) sui ricorsi presentati contro la legge d'applicazione di un'iniziativa analoga del Canton Neuchâtel.

1.2 Sentenza del Tribunale federale del 21 luglio 2017 sul caso di Neuchâtel

Il 21 luglio 2017 il Tribunale federale ha respinto i ricorsi dei datori di lavoro e delle associazioni economiche contro la legge del Canton Neuchâtel che prevede l'introduzione di un salario minimo di 20.- franchi all'ora.

In sostanza, il Tribunale federale ha stabilito che il salario minimo del Canton Neuchâtel è conforme al diritto federale, ritenuto che:

- costituisce una misura di politica sociale;
- persegue lo scopo di lottare contro la povertà («working poor»);
- contribuisce al rispetto della dignità umana;
- non è contrario alle disposizioni federali relative alla libertà economica.

Fra gli aspetti chiave della sentenza del Tribunale federale - seppur non direttamente applicabile al Canton Ticino - vanno segnalati i seguenti punti.

Innanzitutto, il Tribunale federale ha stabilito che per evitare che il salario minimo leda la libertà economica e rimanga nel quadro della politica sociale, l'ammontare del salario deve situarsi a un livello relativamente basso, vicino al reddito minimo risultante dai sistemi delle assicurazioni sociali o di sicurezza sociale.

In secondo luogo, il Tribunale federale ha affermato che l'ammontare del salario, che deve permettere di vivere «decentemente» in uno stesso Cantone, non può essere diverso da un settore economico all'altro o, addirittura, da una persona all'altra. Conseguentemente, il Tribunale federale ha avallato la scelta del Canton Neuchâtel di fissare un salario minimo sulla base del sistema dell'assicurazione sociale (PC-AVS/AI), non escludendo comunque il riferimento ad altre prestazioni sociali.

Come detto in precedenza, l'articolo costituzionale votato dal popolo ticinese prevede però espressamente l'introduzione di un salario minimo differenziato per mansione e settore economico. La volontà del popolo ticinese è quindi realizzabile, a giudizio del Consiglio di Stato, fissando un salario minimo differenziato all'interno di una soglia minima e massima (in un intervallo ristretto) che non sconfini in un salario economico. Il Consiglio di Stato è consapevole dei limiti giuridici emersi nella sentenza del Tribunale federale, ma un approccio basato su un salario unico risulta in contrasto con il chiaro tenore dell'articolo costituzionale cantonale e quindi con la volontà popolare, ponendo di riflesso delle criticità di natura giuridica.

1.3 Ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni

La criticità fondamentale emersa già prima dell'approvazione del popolo riguardava la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. I Cantoni non possono infatti legiferare negli ambiti regolati in modo esaustivo dal diritto federale.

La richiesta di introdurre un salario minimo obbligatorio riguarda l'ambito normativo inerente al contratto di lavoro e la fissazione del salario. La competenza della Confederazione in ambito di diritto del lavoro discende dall'art. 110 Cost. e dall'art. 122 Cost.. La questione fondamentale è stabilire se la legislazione federale ha regolato la materia in modo esaustivo negli artt. 319-362 CO ("Del contratto di lavoro").

Ora, la giurisprudenza più recente - cfr. sentenza 1C-357/2009 dell'8 aprile 2009 (caso del Canton Ginevra) e sentenza 2C-774/2014-813/2014-815/2014-816/2014 del 21 luglio 2017 (caso del Canton Neuchâtel) - in materia di fissazione di salari minimi afferma che ai Cantoni è riconosciuta la possibilità di fissare dei salari minimi per motivi di polizia (ad esempio per eliminare "distorsioni" salariali in determinati settori economici) o per motivi di politica sociale.

In particolare, il Tribunale federale ha ricordato che l'obiettivo dell'introduzione di un salario minimo cantonale non è quello di combattere gli abusi salariali in un determinato settore economico, ma invece quello di lottare, in modo generale, contro la povertà. Del resto, va ricordato che i Cantoni sono competenti in materia di aiuto sociale (art. 115 Cost.), ciò significa che non soltanto i Cantoni devono fornire un aiuto materiale, ma devono altresì favorire l'integrazione professionale delle persone bisognose. L'aiuto materiale è quindi sussidiario per rapporto al reddito che i lavoratori possono procurarsi con i propri mezzi esercitando un'attività lavorativa (cfr. DTF 139 I 218 consid. 3.5 p. 222; 130 I 71 consid. 5.4 p. 79).

Ne discende che, se l'importo del salario minimo atto a garantire ai lavoratori un tenore di vita dignitoso si situa a un livello relativamente basso, vicino al reddito minimo risultante dai sistemi delle assicurazioni sociali o di sicurezza sociale, non esce dal contesto della "politica sociale", non lede il principio della libertà economica ed è quindi conforme al diritto federale.

Il Tribunale federale, nella citata sentenza relativa al Canton Neuchâtel ha aggiunto inoltre che l'obiettivo di regolamentare la situazione salariale di un settore economico va invece perseguito con la sottoscrizione di un contratto collettivo.

2. CONSIDERAZIONI GENERALI

L'articolo 8 della Costituzione federale sancisce i principi dell'uguaglianza e del divieto di discriminazione: situazioni simili devono essere trattate in modo simile e situazioni diverse devono essere trattate in funzione della loro diversità. La parità di trattamento deve essere rispettata anche dal legislatore. L'articolo 13 capoverso 3 della Costituzione ticinese stabilisce che il salario minimo deve essere fissato in modo differenziato.

Per essere conforme al diritto federale, l'importo del salario minimo lordo deve avvicinarsi alle prestazioni dell'aiuto sociale cantonale o delle assicurazioni sociali federali. In Ticino i valori di riferimento sono quindi forniti da prestazioni assistenziali, legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (LAPS) e prestazioni complementari AVS (PC-AVS/AI).

In questo senso il Consiglio di Stato ha proposto di fissare una soglia inferiore di 18.75 franchi e una soglia superiore di 19.25 franchi all'interno della quale il salario minimo orario lordo viene calcolato applicando la percentuale del 55% alla mediana salariale nazionale per settore economico in linea con l'indice medio adottato da diversi Stati europei.

Oggi tuttavia, il mercato del lavoro ha subito profondi cambiamenti. Permangono in particolare delle tensioni sul mercato del lavoro che richiedono un continuo impegno per lottare contro i casi di dumping salariale e il fenomeno dei "working poor".

In questo contesto, il Governo ritiene tuttavia indispensabile e opportuno favorire anche il dialogo tra le parti sociali, affinché si raggiunga un'intesa volta a garantire ai lavoratori e ai datori di lavoro le migliori condizioni possibili per mantenere la pace sociale.

Ovviamente, l'intervento dello Stato non può che essere marginale, ritenuto il carattere di diritto privato dei CCL. In sostanza, il ruolo dello Stato dovrebbe limitarsi a favorire l'avvio delle negoziazioni e delle trattative private tra parti sindacali e padronali, qualora le stesse riscontrino difficoltà ad avvicinarsi.

3. IN DETTAGLIO

Come da preavviso del Municipio sui contenuti della mozione dell'11 febbraio 2021:

1. 49 collaboratori verrebbero spostati automaticamente dalla classe 1 alla classe 2;
2. altri 17 collaboratori beneficerebbero da 1 a 3 scatti per raggiungere il salario minimo di CHF 48'000.--;
3. nessun collaboratore sarebbe più inquadrato nella classe 1;
4. aumento individuale massimo immediato di CHF 4'341.25 lordi annui e di CHF 4'691.05 considerando l'orizzonte massimo per la classe 2 rispetto alla 1;
5. aumento massa stipendiale **immediato e strutturale** pari a CHF 176'499.35 (CHF 210'000.- ca. includendo oneri sociali);

Quello che comunque non pare corretto, è che questi impiegati (perlopiù donne), percepiscano un salario pari a coloro che sono al beneficio di prestazioni assistenziali.

La politica di remunerazione della Città di Lugano deve avere la finalità di attrarre, trattenere e motivare i dipendenti in possesso dei requisiti e delle esperienze professionali necessari per gestire e sviluppare con successo le mansioni attribuite, garantendo l'allineamento tra gli interessi della Città e quelli dei cittadini.

La politica di remunerazione viene altresì definita in coerenza con la strategia della Città, prevedendo che ciascuna delle componenti retributive offerte ai dipendenti risponda a finalità precise per il perseguimento della visione strategica della Città stessa. Tale coerenza è garantita dagli obiettivi dei sistemi di incentivazione di breve e di lungo termine.

La remunerazione fissa è definita in modo da essere coerente con le caratteristiche, le responsabilità e le eventuali deleghe associate al ruolo.

4. CONCLUSIONE

La minoranza della Commissione delle Petizioni accoglie favorevolmente la mozione no. 4104 del 12 ottobre 2020; pertanto alla luce di quanto esposto, i sottoscritti membri di minoranza della Commissione delle Petizioni invitano il Lodevole Consiglio Comunale a voler

risolvere:

1. La mozione è accolta.
2. Di conseguenza il Regolamento organico delle collaboratrici e dei collaboratori della Città di Lugano è modificato come segue:
Art. 36 Scala degli stipendi:
 6. La soglia d'entrata di regola non è inferiore a un lordo annuo di fr. 48'000.--.

3. Il Municipio è incaricato del seguito della procedura.

Con ogni ossequio.

PER LA MINORANZA DELLA
COMMISSIONE DELLE PETIZIONI
Sara Beretta-Piccoli, relatrice
Luca Campana
Raoul Ghisletta
Marisa Mengotti
Lorenzo Pianezzi
Aurelio Sargenti