



24.096

**Messaggio
sulla modifica della legge federale
concernente il conferimento del carattere obbligatorio
generale al contratto collettivo di lavoro
(Conferimento del carattere obbligatorio generale ai salari minimi
inferiori ai salari minimi cantonali)**

del 13 dicembre 2024

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro¹.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2022 M 20.4738 Proteggere il partenariato sociale da attacchi inaccettabili
(S 14.6.2022, Ettlín; N 14.12.2022)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

13 dicembre 2024

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

¹ FF 2025 124

Compendio

Il disegno di modifica della legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL) attua il mandato affidato al Consiglio federale dal Parlamento con l'adozione della mozione Ettlín 20.4738.

Situazione iniziale

La mozione 20.4738 Proteggere il partenariato sociale da attacchi inaccettabili è stata presentata il 18 dicembre 2020 dal consigliere agli Stati Erich Ettlín. Le Camere federali l'hanno adottata il 14 dicembre 2022 incaricando così il Consiglio federale di proporre un progetto di modifica della LOCCL per fare in modo che le disposizioni di un contratto collettivo di lavoro (CCL) dichiarate di obbligatorio generale in materia di salario minimo, tredicesima mensilità e diritto alle vacanze prevalgano su quelle divergenti del diritto cantonale. Attualmente un CCL può essere dichiarato di obbligatorio generale soltanto se non è contrario alle disposizioni imperative del diritto federale o cantonale.

Contenuto del progetto

Con il presente disegno di legge il Consiglio federale propone di modificare la LOCCL affinché sia possibile conferire il carattere obbligatorio generale alle disposizioni dei CCL che prevedono salari minimi inferiori a quelli fissati nelle leggi cantonali. Il progetto riguarda solo il salario minimo in quanto i Cantoni non hanno la competenza di emanare norme sulle vacanze o sulla tredicesima mensilità.

Come ha spiegato nel suo parere relativo alla mozione e durante le deliberazioni parlamentari, il Consiglio federale respinge il progetto. A suo avviso questa modifica contraddice diversi principi dell'ordinamento giuridico svizzero garantiti dalla Costituzione, come la ripartizione delle competenze tra Cantoni e Confederazione e il principio di legalità. Alla luce dei pareri divergenti emersi nel corso della consultazione e del netto rifiuto della stragrande maggioranza dei Cantoni, che ribadiscono la loro competenza costituzionale di fissare salari minimi come misura di politica sociale, il Consiglio federale mantiene la sua posizione e propone al Parlamento di non adottare questo disegno di legge.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Il disegno di modifica della legge federale del 28 settembre 1956² concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (LOCCL) attua il mandato affidato al Consiglio federale dal Parlamento con l'adozione della mozione Ettlín 20.4738.

La mozione riguarda i contratti collettivi di lavoro (CCL) dichiarati di obbligatoriétà generale. Il conferimento del carattere obbligatorio generale è una decisione dell'autorità competente a livello federale o cantonale che rende tutte (o alcune) disposizioni di un CCL direttamente e obbligatoriamente applicabili a tutti i datori di lavoro e i lavoratori di un ramo economico o di una professione, a prescindere dal fatto che abbiano o meno aderito al CCL. La procedura per il conferimento del carattere obbligatorio generale è disciplinata dalla LOCCL.

La mozione, adottata dalle Camere federali il 14 dicembre 2022, incarica il Consiglio federale di modificare la LOCCL in modo da prevedere che le disposizioni di un CCL dichiarato di obbligatoriétà generale in materia di salario minimo, tredicesima mensilità e diritto alle vacanze prevalgano su quelle divergenti del diritto cantonale. Oggi-giorno, conformemente all'articolo 2 numero 4 LOCCL, un CCL può essere dichiarato di obbligatoriétà generale soltanto se non è contrario alle disposizioni imperative del diritto federale o cantonale.

Alla base di questa mozione vi è l'introduzione di leggi cantonali sui salari minimi che prevalgono sui salari minimi fissati in un CCL o in un CCL dichiarato di obbligatoriétà generale. L'autore della mozione ritiene che queste leggi mettano a rischio il partenariato sociale. Ad oggi (stato: agosto 2024) cinque Cantoni (NE, JU, GE, TI e BS) hanno emanato una legge sul salario minimo. Tuttavia, solo i Cantoni di Neuchâtel e Ginevra hanno stabilito che il salario minimo cantonale prevale sui salari minimi convenuti nei CCL dichiarati di obbligatoriétà generale se è superiore a questi ultimi. Da parte loro, i Cantoni del Giura, del Ticino e di Basilea Città hanno dato la priorità, nella loro regolamentazione, ai salari fissati nei CCL dichiarati di obbligatoriétà generale.

Nel suo parere relativo alla mozione e durante le deliberazioni parlamentari, il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione dal momento che le leggi cantonali sui salari minimi godono di una legittimità democratica e sono state emanate dai Cantoni nell'ambito della loro competenza in materia di politica sociale, come confermato anche dal Tribunale federale³.

² RS 221.215.311

³ DTF 143 I 403, consid. 7.5.3

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

La mozione riguarda le disposizioni di un CCL dichiarato di obbligatorietà generale in materia di salario minimo, tredicesima mensilità e diritto alle vacanze. I Cantoni, tuttavia, non hanno la competenza di emanare norme sulla tredicesima mensilità o sulle vacanze; la legislazione nel campo del diritto civile compete infatti alla Confederazione conformemente all'articolo 122 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)⁴. Il Consiglio federale ha pertanto esaminato diverse proposte di attuazione che riguardano esclusivamente il salario minimo.

Va notato che l'obiettivo della mozione contravviene a vari principi dell'ordinamento giuridico garantiti dalla Costituzione federale. Dare la priorità ai salari minimi fissati nei CCL dichiarati di obbligatorietà generale rispetto alle leggi cantonali in materia è una scelta problematica innanzitutto dal punto di vista della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. Secondo il Tribunale federale, nell'ambito del diritto del lavoro i Cantoni hanno in effetti la facoltà di adottare misure di politica sociale che rientrano nella legislazione protettiva di diritto pubblico⁵. L'obiettivo della mozione è problematico anche nell'ottica della gerarchia delle norme, perché una decisione di conferimento del carattere obbligatorio generale è subordinata rispetto a una legge cantonale (v. n. 2.3 e 7.1).

1.2.1 Alternative esaminate

Modifica dell'articolo 2 numero 4 LOCCL

Al fine di attuare la mozione Ettlín 20.4738, il Consiglio federale ha esaminato la possibilità di modificare la LOCCL e di completarne l'articolo 2 numero 4 affinché in futuro sia possibile conferire il carattere obbligatorio generale alle disposizioni dei CCL che prevedono salari minimi inferiori a quelli fissati nelle leggi cantonali. Dopo essere state dichiarate di obbligatorietà generale, queste disposizioni sono applicabili a tutti i datori di lavoro e i lavoratori di un ramo economico o di una professione.

Va precisato che la LOCCL disciplina il conferimento del carattere obbligatorio generale ai CCL estesi sia a più Cantoni sia all'intero territorio o a una parte del territorio di un singolo Cantone. Quest'ultimo è competente, secondo l'articolo 7 capoverso 2 LOCCL, se il campo d'applicazione della dichiarazione di obbligatorietà generale riguarda solo il territorio cantonale. La modifica di legge interessa quindi anche le autorità cantonali competenti.

L'alternativa esaminata rientra nel campo d'applicazione della LOCCL, che regola le condizioni e gli effetti del conferimento del carattere obbligatorio generale. Di conseguenza, si limita a disciplinare il conferimento del carattere obbligatorio generale per le disposizioni di un CCL che derogano alle disposizioni cantonali sul salario minimo. Il Consiglio federale tiene a precisare che, limitandosi a disciplinare questo aspetto, è possibile rispettare il campo d'applicazione della legge, ma che in tal modo l'obiettivo

⁴ RS 101

⁵ DTF 143 I 403, consid. 7.5.3

della mozione non può essere pienamente raggiunto perché non si può disciplinare nella LOCCL una priorità dei salari minimi fissati in un CCL dichiarato di obbligatorietà generale rispetto al diritto cantonale. Qualora un CCL dichiarato di obbligatorietà generale e una legge cantonale fossero entrambi applicabili alla stessa fattispecie potrebbe infatti crearsi un conflitto di norme. In tal caso, sarebbe in linea di principio un tribunale civile a dover decidere.

Poiché l'articolo 2 numero 4 LOCCL è collegato all'articolo 358 del Codice delle obbligazioni (CO)⁶, il Consiglio federale ha esaminato se sia necessaria una revisione di quest'ultima disposizione. L'articolo 358 CO sancisce il primato del diritto imperativo federale e cantonale sulle disposizioni dei CCL, a meno che queste non prevedano norme più favorevoli per i lavoratori. Tale disposizione rimanda quindi alla gerarchia delle norme nel diritto del lavoro. L'articolo 358 CO non si limita ai CCL dichiarati di obbligatorietà generale, ma riguarda i CCL in generale. Appare pertanto impensabile introdurre in questo articolo un'eccezione che preveda il primato dei salari minimi fissati nei CCL senza però limitare tale eccezione ai CCL dichiarati di obbligatorietà generale. Altrimenti basterebbe stipulare un qualunque CCL per derogare al salario minimo cantonale e vanificare così completamente il senso delle leggi cantonali. L'introduzione di un'eccezione nell'articolo 358 CO, anche se limitata ai CCL dichiarati di obbligatorietà generale, rimetterebbe fundamentalmente in discussione la gerarchia delle norme stabilita da questa disposizione. Per i suddetti motivi, e poiché la mozione è chiaramente incentrata sui CCL dichiarati di obbligatorietà generale e rivolta alla LOCCL, è questa legge, e non il CO, a dover essere modificata in quanto legge speciale.

Modifica della Costituzione federale

Considerato che l'attuazione della mozione sarebbe in contrasto con vari principi garantiti dalla Costituzione, il Consiglio federale ha esaminato la possibilità di proporre una modifica di quest'ultima.

L'alternativa esaminata consisterebbe nel modificare l'articolo 110 Cost. introducendovi la possibilità di derogare al diritto cantonale e limitando così le competenze cantonali in materia di politica sociale nell'ambito del diritto del lavoro. Verrebbe quindi stabilito direttamente nella Costituzione che le disposizioni sul salario minimo di un CCL dichiarato di obbligatorietà generale prevarrebbero sul diritto cantonale. Tale variante consentirebbe in linea di principio di attuare la mozione in conformità con l'ordinamento giuridico svizzero.

La modifica costituzionale comporterebbe una conseguente modifica dell'articolo 358 CO con cui introdurre un'eccezione che preveda la priorità dei salari minimi dei CCL dichiarati di obbligatorietà generale rispetto al diritto cantonale. Questa eccezione si limiterebbe però, da un lato, ai CCL dichiarati di obbligatorietà generale e, dall'altro, alle disposizioni sui salari minimi.

L'articolo 2 numero 4 LOCCL prevede che il contratto collettivo non deve violare l'eguaglianza davanti alla legge né essere contrario alle disposizioni imperative del diritto federale o cantonale, riservato l'articolo 323^{quater} (attualmente art. 358) CO.

Anche questa alternativa richiederebbe una modifica della LOCCL. Il conferimento del carattere obbligatorio generale a un CCL in deroga al diritto cantonale può infatti avvenire solo se la LOCCL lo permette. L'articolo 2 numero 4 LOCCL dovrebbe quindi essere modificato completando il numero 4 in modo da poter dichiarare generalmente obbligatorie le disposizioni dei CCL che prevedono salari minimi inferiori a quelli fissati nelle leggi cantonali.

Il Consiglio federale ha scartato questa opzione. Pur non mettendo minimamente in discussione l'importanza del partenariato sociale e dei CCL dichiarati di obbligatorietà generale per il mercato del lavoro svizzero, è del parere che l'introduzione nella Costituzione di una facoltà delle parti sociali di derogare al diritto cantonale si spinga troppo oltre. Tale proposta avrebbe ampie e fondamentali ripercussioni sulle competenze dei Cantoni e delle parti sociali in materia di politica sociale, economica e del mercato del lavoro. Va inoltre rilevato che l'attuazione della mozione Ettlín 20.4738 interessa unicamente le leggi cantonali che prevedono la priorità del salario minimo cantonale più elevato, ovvero le leggi dei Cantoni di Ginevra e Neuchâtel. Inoltre, secondo la citata decisione del Tribunale federale, i Cantoni possono emanare salari minimi cantonali soltanto se questi servono a garantire un salario di sussistenza, ossia se si situano a un livello relativamente basso che si avvicina al minimo vitale risultante dai sistemi di assicurazione sociale o di assistenza sociale⁷. Considerato che i salari minimi fissati nei CCL dichiarati di obbligatorietà generale sono per la maggior parte più elevati dei salari minimi cantonali, l'attuazione di questa mozione riguarda soprattutto i salari dei lavoratori poco o non qualificati nei settori a basso salario. Infine, una modifica dell'articolo 358 CO, che con questa opzione sarebbe inevitabile, non è auspicabile in quanto la gerarchia delle norme creata dalla stessa disposizione verrebbe radicalmente modificata (v. spiegazioni relative all'alternativa «Modifica dell'articolo 2 numero 4 LOCCL»).

Stralcio della mozione per impossibilità giuridica

Il Consiglio federale ha anche esaminato la possibilità di togliere la mozione dal ruolo mediante un apposito rapporto, conformemente all'articolo 122 capoverso 3 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁸ sul Parlamento, con la motivazione che la sua attuazione non è giuridicamente possibile.

La proposta di stralcio della mozione sarebbe giustificata dal fatto che il suo obiettivo contravviene a vari principi fondamentali dell'ordinamento giuridico garantiti dalla Costituzione (v. n. 2.3 e 7.1).

I problemi legati all'obiettivo della mozione sono stati esaminati dal Parlamento nel corso delle sue deliberazioni. Il Parlamento ha adottato la mozione nonostante il parere del Consiglio federale. Di conseguenza, benché contrario alla modifica, il Consiglio federale sottopone un disegno al Parlamento.

⁷ DTF 143 I 403, consid. 5.4.3

⁸ RS 171.10

1.2.2 Opzione scelta

Per i motivi sopra esposti e in considerazione dei pareri divergenti emersi durante la consultazione e dell'opposizione della maggior parte dei Cantoni, che sottolineano la propria competenza costituzionale per l'emanazione di salari minimi (v. n. 2), il Consiglio federale ha deciso di elaborare un disegno di modifica dell'articolo 2 LOCCL. Propone tuttavia al Parlamento di non adottarlo a causa delle numerose problematiche sollevate, in particolare per quanto riguarda la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni (v. n. 7.1).

1.3 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 24 gennaio 2024⁹ sul programma di legislatura 2023–2027.

1.4 Interventi parlamentari

Il progetto consente di liquidare la mozione Ettlín 20.4738 Proteggere il partenariato sociale da attacchi inaccettabili.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

2.1 Progetto posto in consultazione

Il progetto posto in consultazione propone una modifica dell'articolo 2 numero 4 LOCCL affinché sia possibile conferire il carattere obbligatorio generale alle disposizioni dei CCL che prevedono salari minimi inferiori a quelli fissati nelle leggi cantonali (v. 1.2.2).

Va fatto notare che il progetto posto consultazione raggruppava l'attuazione della mozione Ettlín 20.4738 e quella della mozione CET-N 21.3599, che in seguito sono state separate (v. n. 2.3). La mozione CET-N 21.3599, adottata il 1° giugno 2022, incarica il Consiglio federale di prendere le misure necessarie affinché le commissioni paritetiche (CP) dei CCL dichiarati di obbligatorietà generale siano tenute a pubblicare i loro rapporti annuali. La mozione chiede inoltre che le CP rendano conto dello scopo cui sono stati destinati i mezzi a disposizione nel capitale del fondo e della loro utilizzazione. Infine, chiede che l'autorità di vigilanza sulle CP, la Segreteria di Stato dell'economia, possa incaricare il Controllo federale delle finanze o altri esperti di effettuare la verifica delle finanze. Il progetto posto in consultazione presentava una modifica all'articolo 5 LOCCL che prevedeva un diritto di consultazione dei conti annuali delle CP relativi ai contributi ai costi d'esecuzione dei CCL.

⁹ FF 2024 525

2.2 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione

La procedura di consultazione si è svolta dal 24 gennaio al 1° maggio 2024. I Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello dell'economia e altre organizzazioni sono stati invitati a esprimere un parere. Sono pervenuti in totale 105 pareri. Il rapporto integrale sui risultati della consultazione è consultabile su Internet¹⁰.

Solo un Cantone (OW) è favorevole alla proposta di modifica della legge, pur riconoscendo l'ampia portata della sua ingerenza nella democrazia e nel federalismo. Quasi tutti i Cantoni (25) respingono il progetto, sostenendo principalmente che contravviene a diversi principi dell'ordinamento giuridico svizzero, come la ripartizione delle competenze tra Cantoni e Confederazione e la gerarchia delle norme. Inoltre, cinque Cantoni esprimono dubbi sull'applicabilità del progetto e sottolineano il rischio di un'incertezza giuridica.

I pareri dei partiti sono suddivisibili in due gruppi. Il PLR e l'UDC sono favorevoli all'attuazione della mozione, affinché i salari minimi fissati nei CCL prevalgano sul diritto cantonale in materia. Il PLR indica di sostenere il progetto posto in consultazione, mentre l'UDC non si esprime con precisione al riguardo. Da parte loro, i Verdi e il PS respingono la modifica di legge proposta per motivi di politica nazionale e di politica sociale.

L'Unione delle città svizzere si dichiara contraria al progetto. Essa condivide il parere del Consiglio federale e ritiene che la modifica di legge proposta sia problematica dal punto di vista della politica sociale e che costituisca un'ingerenza inammissibile nella sovranità dei Cantoni e dei Comuni.

Tra le associazioni mantello dell'economia e i rappresentanti di altre cerchie interessate, 48, la maggior parte delle quali associazioni di datori di lavoro (tra cui l'Unione svizzera delle arti e mestieri e l'Unione svizzera degli imprenditori), accolgono la proposta in toto o in parte. Altre 17, che rappresentano in particolare gli interessi dei lavoratori (tra cui l'Unione sindacale svizzera, la Società svizzera degli impiegati di commercio e Travail.Suisse) si oppongono fermamente al progetto. Altre nove non hanno fatto commenti specifici sul progetto posto in consultazione.

Tra i partecipanti favorevoli, 45 sono del parere che il progetto e le richieste della mozione non contravvengono ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico svizzero e si basano su un parere giuridico commissionato da GastroSuisse alla professoressa Isabelle Häner¹¹. Ritengono tuttavia che l'avamprogetto di legge non consenta di stabilire espressamente quali disposizioni sul salario minimo prevalgano (tra quelle del CCL dichiarato di obbligatorietà generale e quelle della legge cantonale). Raccomandano pertanto di aggiungere espressamente nella legge (attraverso un nuovo

¹⁰ Il rapporto sui risultati della consultazione è disponibile all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2024 > DEFR.

¹¹ I. HÄNER, Zurigo, 2024. Il parere giuridico è disponibile all'indirizzo: www.bratschi.ch > Know-How > Rechtsgutachten über die Änderung des Bundesgesetzes über die All-gemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen.

art. 1 cpv. 4 LOCCL) la priorità dei salari minimi fissati nei CCL dichiarati di obbligatorietà generale rispetto alle disposizioni divergenti del diritto cantonale, come richiesto nel testo della mozione. Inoltre, 44 partecipanti chiedono che venga tolto il termine «imperative» nella formulazione «le disposizioni sui salari minimi possono essere dichiarate di carattere obbligatorio generale anche se sono contrarie alle disposizioni imperative del diritto cantonale» contenuta nell'avamprogetto (all'art. 2 n. 4 AP-LOCCL). Sostengono infatti che questo termine sottintenda che il legislatore federale operi una distinzione tra diritto cantonale imperativo e non imperativo e che il diritto pubblico cantonale sia sempre imperativo.

Inoltre, alcuni partecipanti vorrebbero che la modifica proposta si applicasse anche ai Comuni. Altri insistono sulla necessità di menzionare la tredicesima mensilità e il diritto alle vacanze, conformemente al testo della mozione. Alcuni partecipanti raccomandano di applicare la modifica proposta anche ai CCL esistenti o equivalenti non dichiarati di obbligatorietà generale, ritenendo che questi abbiano di fatto la stessa importanza dei CCL dichiarati di obbligatorietà generale.

I principali argomenti dei partecipanti contrari al progetto sono l'ingerenza incostituzionale nell'autonomia cantonale, la violazione dei principi di legalità e di ripartizione delle competenze tra Cantoni e Confederazione, l'indebolimento dei salari minimi legali cantonali e della democrazia diretta, il rischio di incertezza giuridica e la poca praticabilità della modifica proposta.

Tra i partecipanti che respingono il progetto, molti si sono pronunciati a favore di un'altra opzione. Sei partecipanti sostengono una modifica della Costituzione e altri cinque lo stralcio della mozione Ettlín 20.4738.

Infine, dieci partecipanti si sono espressi sull'attuazione delle mozioni Ettlín 20.4738 e CET-N 21.3599 in un progetto congiunto. Questi partecipanti chiedono la separazione e il trattamento indipendente delle due mozioni, affermando che non sono mai state trattate insieme in Parlamento e si riferiscono a contenuti diversi. Fanno inoltre valere l'argomento secondo cui i due temi dovrebbero poter essere discussi a ritmi diversi. Da ultimo, menzionano il rischio che l'intero pacchetto decada qualora il Parlamento dovesse respingere una delle proposte.

2.3 Valutazione dei risultati della consultazione

Trattamento separato delle mozioni Ettlín 20.4738 e CET-N 21.3599

Il Consiglio federale ha preso in considerazione le argomentazioni dei partecipanti che chiedono un trattamento separato delle due mozioni. In seguito alla consultazione il disegno di legge è stato diviso in due parti e l'attuazione di ciascuna mozione sarà trattata separatamente.

Priorità dei salari fissati nei CCL dichiarati di obbligatorietà generale rispetto al diritto cantonale.

Numerosi partecipanti hanno criticato la mancanza di chiarezza nella formulazione del progetto posto in consultazione. Sono del parere che, contrariamente al testo della mozione Ettlín 20.4738, il progetto non disciplini esplicitamente la questione della

priorità di applicazione. Esse chiedono pertanto di sancire espressamente nella legge la priorità dei salari fissati nei CCL dichiarati di obbligatorietà generale rispetto al diritto cantonale.

Il progetto si limita effettivamente a disciplinare la dichiarazione di obbligatorietà generale delle disposizioni dei CCL che derogano alle disposizioni cantonali sui salari minimi, senza precisare la questione del rapporto con il diritto cantonale. La LOCCL si fonda sull'articolo 110 capoverso 1 lettera d Cost. e riguarda esclusivamente il conferimento del carattere obbligatorio generale ai CCL (art. 1 LOCCL). Essa regola le condizioni e gli effetti della dichiarazione di obbligatorietà generale. Non contiene invece alcuna norma sull'applicabilità di alcune disposizioni di un CCL. Le questioni relative all'esecuzione del CCL sono di competenza delle parti contraenti e in caso di controversia la decisione spetta al tribunale civile. Il progetto rientra pertanto nel campo d'applicazione della LOCCL.

Non è quindi possibile completarlo con una regola di priorità, che esulerebbe dal campo d'applicazione della LOCCL e non sarebbe conforme alla Costituzione.

Modifica della Costituzione

Alcuni partecipanti sostengono la variante che prevede una modifica della Costituzione federale per attuare la mozione in modo conforme al diritto. Il Consiglio federale ha esaminato questa opzione ma ha deciso di scartarla. Nonostante il parere contrario di alcuni partecipanti, l'Esecutivo mantiene la sua posizione e rimanda ai motivi esposti al numero 1.2.1.

Stralcio della mozione

Alcuni partecipanti ritengono che la mozione debba essere tolta dal ruolo perché non è possibile attuarla in conformità con la Costituzione. Il Consiglio federale ha esaminato questa alternativa ma l'ha scartata per i motivi citati al numero 1.2.1. Alla luce dei pareri divergenti della consultazione e del numero significativo di partecipanti favorevoli alla sua attuazione, non ritiene opportuno togliere la mozione dal ruolo. Il Consiglio federale rimane tuttavia contrario al progetto.

Applicazione della modifica ai Comuni

Diversi partecipanti partono dal principio che l'espressione «diritto cantonale» utilizzata nell'avamprogetto includa anche il diritto comunale. Altri vorrebbero che la disposizione modificata si applicasse anche ai Comuni e propongono di completarla di conseguenza.

Le competenze dei Comuni devono essere in ogni caso esercitate nel rispetto del diritto cantonale. Il Consiglio federale è del parere che non sia necessario menzionare esplicitamente il diritto comunale nel progetto, dato che il diritto cantonale comprende anche i salari minimi stabiliti dal diritto comunale. Il messaggio è stato completato in tal senso al capitolo 5.

Applicazione della modifica ai CCL esistenti o equivalenti a cui non è stato conferito il carattere obbligatorio generale

Una piccola minoranza di partecipanti ha raccomandato di modificare il progetto in modo da renderlo applicabile anche ai CCL esistenti o equivalenti non dichiarati di obbligatorietà generale, che hanno di fatto la stessa importanza di quelli dichiarati di obbligatorietà generale.

Va ricordato che la mozione si rivolge espressamente ed esclusivamente ai CCL dichiarati di obbligatorietà generale. La soluzione proposta rientra nel campo d'applicazione della LOCCL, che regola le condizioni e gli effetti del conferimento del carattere obbligatorio generale, con la possibilità di dichiarare di obbligatorietà generale le disposizioni sul salario minimo.

Un CCL è un contratto di diritto privato. Si tratta di regole contrattuali che vengono negoziate e concluse tra soggetti privati, senza l'intervento dello Stato né tantomeno una procedura legislativa. L'articolo 358 CO contiene il principio secondo cui il diritto imperativo federale e cantonale prevale sulle disposizioni del CCL. In virtù dell'articolo 358 CO non è quindi possibile dare la precedenza a una disposizione contrattuale rispetto al diritto imperativo. Anche l'articolo 19 capoverso 2 e l'articolo 20 capoverso 1 CO illustrano questo principio prevedendo la nullità delle disposizioni contrarie al «diritto coattivo» o «illecite». I CCL dichiarati di obbligatorietà generale sono anche contratti di diritto privato. Il progetto, così come proposto dal Consiglio federale, è quindi già problematico da questo punto di vista, per cui la modifica dovrebbe limitarsi allo stretto necessario.

Alla luce di quanto esposto, non è immaginabile che il progetto si applichi anche ai CCL esistenti o equivalenti a cui non è stato conferito il carattere obbligatorio generale.

Menzione della tredicesima mensilità e del diritto alle vacanze

Una minoranza dei partecipanti teme che i Cantoni possano emanare disposizioni di diritto pubblico che prevalgono sulle disposizioni dei CCL anche in ambiti diversi dal salario minimo e chiede pertanto che la mozione venga attuata nella sua interezza (ossia anche per quanto riguarda la tredicesima mensilità e il diritto alle vacanze) e non solo per quanto riguarda i salari minimi.

L'articolo 122 capoverso 1 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza legislativa nel campo del diritto civile, e in particolare su questioni connesse al diritto delle obbligazioni. Nel campo del diritto civile il legislatore federale ha una competenza globale e può legiferare in modo esauriente. I legislatori cantonali possono emanare disposizioni in materia solo se autorizzati da una delega contenuta in una legge federale¹². I diritti alle vacanze e alla tredicesima mensilità sono disciplinati dal CO (art. 322 e art. 329a–329d CO) e non vi è prevista alcuna delega di competenza. Di conseguenza, i Cantoni non sono autorizzati ad adottare disposizioni in questi ambiti.

¹² J.-F. AUBERT / P. MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurigo/Basilea/Ginevra, 2003, ad art. 122 §3, pag. 978.

Il Consiglio federale ritiene pertanto inopportuno menzionare nel disegno di legge le ferie e la tredicesima mensilità.

Eliminazione del termine «imperativo»

Diversi partecipanti raccomandano di tralasciare il termine «imperativo» nella formulazione «le disposizioni sui salari minimi possono essere dichiarate di carattere obbligatorio generale anche se sono contrarie alle disposizioni imperative del diritto cantonale» contenuta nell'avamprogetto (art. 2 n. 4 AP-LOCCL), perché a loro avviso questo termine implica che il legislatore federale operi una distinzione tra diritto cantonale imperativo e non imperativo. Fanno inoltre notare che il diritto pubblico cantonale è sempre imperativo.

L'articolo 358 CO prevede che il diritto imperativo federale e cantonale prevale sulle disposizioni del CCL. Questo principio esprime la gerarchia delle norme nel diritto del lavoro. L'articolo 2 numero 4 LOCCL riprende questa gerarchia stabilendo che, per essere dichiarati di obbligatorietà generale, i CCL non possono contenere nulla che sia contrario alle disposizioni imperative del diritto federale o cantonale. Entrambe le disposizioni utilizzano il termine «imperativo». Il Consiglio federale ha pertanto deciso di mantenere nel disegno di legge la formulazione «disposizioni imperative del diritto cantonale» in modo da riprendere la stessa terminologia del CO e della LOCCL vigente, senza lasciare spazio ad altre interpretazioni.

Nessuna violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico svizzero

La posizione del Consiglio federale, secondo cui il progetto contravviene a diversi principi dell'ordinamento giuridico svizzero, è contestata da numerose organizzazioni dei datori di lavoro, che si basano su un parere giuridico commissionato da Gastro-Suisse alla professoressa Isabelle Häner.

Queste associazioni di datori di lavoro sostengono che l'articolo 110 Cost. autorizza la Confederazione a emanare, anche nell'ambito delle misure di politica sociale, prescrizioni volte a garantire il minimo vitale, compreso un salario minimo. Le associazioni si basano sul parere giuridico della professoressa Isabelle Häner, secondo cui la Confederazione, con la proposta di modifica della LOCCL, stabilirebbe un salario minimo quale misura di politica sociale. Se la Confederazione potesse legiferare in materia di salario minimo quale misura di politica sociale, i Cantoni perderebbero in linea di principio la possibilità di legiferare nello stesso ambito, dato che l'obiettivo di protezione perseguito è lo stesso. La professoressa Isabelle Häner aggiunge che la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni non verrebbe violata, in quanto la Confederazione si avvarrebbe della sua competenza conformemente all'articolo 110 Cost. Inoltre, trattandosi della modifica di una legge federale, verrebbe rispettato il principio della gerarchia delle norme.

Il Consiglio federale ritiene che la mozione Ettlín 20.4738 e la revisione della LOCCL, che ne consente l'attuazione, non comportino di per sé l'introduzione di un salario minimo a livello federale. L'obiettivo del disegno di legge è quello di consentire il conferimento del carattere obbligatorio generale alle disposizioni del CCL sul salario minimo che si discostano dal diritto cantonale. Di fatto, con questo progetto la Confederazione non introduce un salario minimo. Sono invece le parti sociali a fissare nei CCL i salari minimi negoziati collettivamente, tenendo conto delle circostanze

economiche regionali e settoriali. Dal momento che non spetta alle parti sociali adottare misure per combattere la povertà, sarebbe difficile immaginare che l'introduzione di un salario minimo in un CCL possa essere una misura di politica sociale varata dalla Confederazione, come sostenuto dalle associazioni interessate. Il Consiglio federale non ritiene necessario chiarire in modo più dettagliato, nel quadro del presente messaggio, la questione della competenza della Confederazione di emanare disposizioni sulla definizione di un salario minimo (in particolare come misura di politica sociale), perché il progetto non tratta tale questione.

Per quanto riguarda la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni e il principio della gerarchia delle norme, si rimanda al capitolo sulla costituzionalità (n. 7.1).

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Il progetto non presenta un rapporto particolare con il diritto dell'Unione europea.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

Per attuare la mozione Ettlín 20.4738, l'articolo 2 LOCCL viene completato con la possibilità di conferire il carattere obbligatorio generale alle disposizioni dei CCL che prevedono salari inferiori a quelli fissati nelle leggi cantonali.

4.2 Attuazione

In futuro le autorità competenti potrebbero dichiarare di obbligatorietà generale le disposizioni che fissano salari minimi anche se contravvengono a un salario minimo cantonale. La possibilità di una simile dichiarazione è problematica in quanto le leggi di alcuni Cantoni stabiliscono che i salari minimi cantonali prevalgono se sono più elevati. Di conseguenza, vi sarebbero due normative parallele e contrastanti. In tal caso, sarebbe in linea di principio un tribunale civile a dover decidere sulla questione della priorità. Il capitolo sulla costituzionalità (n. 7.1) spiega in dettaglio perché il progetto è problematico.

5 Commento ai singoli articoli

Articolo 2 numero 4

L'articolo 2 numero 4 LOCCL in vigore disciplina le condizioni del conferimento del carattere obbligatorio generale a un CCL e prevede in particolare che questo può av-

venire soltanto se il CCL non è contrario alle disposizioni imperative del diritto federale o cantonale.

Il progetto completa questa disposizione introducendo un'eccezione a questa regola. Tale aggiunta consente di dichiarare di obbligatorietà generale le disposizioni di un CCL che derogano alle disposizioni imperative del diritto cantonale sul salario minimo. In altre parole, le parti contraenti di un CCL potranno presentare una domanda di conferimento del carattere obbligatorio generale per una disposizione che prevede un salario minimo inferiore a quello fissato in una legge cantonale. L'autorità competente a livello cantonale o federale potrebbe in linea di principio dichiarare di obbligatorietà generale questo salario minimo. È fatto salvo l'esame delle altre condizioni da adempiere per il conferimento del carattere obbligatorio generale. Va rilevato che l'espressione «disposizioni imperative del diritto cantonale» comprende anche i salari minimi fissati dal diritto comunale.

La disposizione vigente contiene un rimando all'articolo 323^{quater} CO, che corrisponde all'attuale articolo 358 CO. Questo rimando viene adattato per rinviare all'attuale disposizione del CO.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto non ha alcuna ripercussione diretta per la Confederazione, né dal punto di vista delle finanze né da quello del personale.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni

Il progetto contravviene alla ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni in materia di diritto del lavoro, consentendo di conferire il carattere obbligatorio generale alle disposizioni dei CCL che prevedono salari minimi contrari ai salari minimi cantonali che i Cantoni possono emanare come misura di politica sociale¹³.

Il progetto non ha invece alcuna ripercussione sulle finanze o sul fabbisogno di personale dei Cantoni.

6.3 Ripercussioni sull'economia

Il progetto potrebbe avere un impatto economico sui lavoratori che sono attivi in un Cantone in cui una legge sul salario minimo prevede che il salario minimo cantonale più elevato prevale sui salari minimi fissati nei CCL (stato agosto 2024: NE e GE). I salari di questi lavoratori potrebbero infatti subire una riduzione, in particolare quelli dei lavoratori poco o non qualificati nei settori a bassi salari, come i settori alberghiero

¹³ DTF 143 I 403, consid. 7.5.3

e della ristorazione, delle pulizie o dei parrucchieri, dove i salari minimi previsti dai CCL sono generalmente inferiori a quelli fissati nelle leggi cantonali.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

La ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni in materia di diritto del lavoro, in cui rientra anche la questione del salario minimo, si basa sull'articolo 110 Cost. per il diritto pubblico e sull'articolo 122 Cost. per il diritto civile¹⁴. Le misure che prescrivono un salario minimo avente un obiettivo prioritario di politica sociale sono parte integrante della legislazione protettiva di diritto pubblico, che i Cantoni possono in linea di principio continuare a emanare nonostante le disposizioni di diritto civile federale relative al lavoro nonché a complemento delle misure di diritto pubblico federale sancite dalla legge del 13 marzo 1964¹⁵ sul lavoro e dalle sue ordinanze¹⁶. Tali misure servono a combattere la povertà e non contravvengono quindi alla libertà economica¹⁷. L'attuazione della mozione Ettlín 20.4738, che mira a far prevalere le disposizioni relative ai salari minimi dei CCL dichiarati di obbligatorietà generale rispetto al diritto cantonale, viola il principio della ripartizione delle competenze tra Cantoni e Confederazione garantito dalla Costituzione federale.

L'attuazione della mozione contravviene anche al principio costituzionale di legalità, sancito dall'articolo 5 capoverso 1 Cost.¹⁸, da cui deriva il principio della gerarchia delle norme, secondo il quale un atto di rango inferiore deve rispettare gli atti di rango superiore¹⁹. La decisione di conferimento del carattere obbligatorio generale è qualificata dal Tribunale federale come atto normativo speciale che consente alle parti interessate, se sono soddisfatti i requisiti legali necessari, di estendere a tutti i membri di una categoria professionale o di un ramo economico il diritto professionale che hanno essi stessi creato²⁰. La suddetta decisione è un atto amministrativo²¹ che non fa del CCL una legge, dato che il suo contenuto non è stabilito da un legislatore. Un CCL è un contratto concluso tra soggetti privati e la dichiarazione di obbligatorietà generale non ne modifica la natura contrattuale di diritto privato. Sebbene la decisione di conferimento del carattere obbligatorio generale sia di per sé un atto amministrativo di diritto pubblico, ciò non significa che le disposizioni del CCL vengano così trasformate in disposizioni di diritto pubblico. Il contenuto del CCL mantiene la sua natura di diritto privato e le autorità amministrative non sono autorizzate a controllare il rispetto delle disposizioni né ad agire contro la loro violazione²². Una decisione di con-

¹⁴ DTF 143 I 403, consid. 7.2

¹⁵ RS 822.11

¹⁶ DTF 143 I 403, consid. 7.5.3

¹⁷ DTF 143 I 403, consid. 5

¹⁸ DTF 136 I 241, consid. 2.5; V. MARTENET / J. DUBEY, *Constitution fédérale, Commentaire romand*, Basilea, 2021, preambolo – art. 80 Cost., pag. 206.

¹⁹ J.-F. AUBERT / P. MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurigo/Basilea/Ginevra, 2003, pag. 41 seg.

²⁰ DTF 98 II 205, consid. 1

²¹ DTF 128 II 13, consid. 1d

²² DTF 98 II 205, consid. 1

ferimento del carattere obbligatorio generale è quindi un atto di rango inferiore rispetto a una legge cantonale. L'attuazione della mozione contravviene pertanto al principio della gerarchia delle norme.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto di modifica della LOCCL è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera e in particolare con il diritto dell'Unione europea.

7.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Il progetto rispetta questa regola.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa. Non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il principio di sussidiarietà e il principio dell'equivalenza fiscale non sono toccati dal presente progetto.

7.6 Delega di competenze legislative

Il progetto non prevede alcuna delega di competenze legislative.

7.7 Protezione dei dati

Il progetto non ha ripercussioni sulle norme specifiche di protezione dei dati.



Legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro

Progetto

(Conferimento del carattere obbligatorio generale ai salari minimi inferiori ai salari minimi cantionali)

Modifica del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 13 dicembre 2024¹,
decreta:

I

La legge federale del 28 settembre 1956² concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro è modificata come segue:

Art. 2 n. 4

Il conferimento del carattere obbligatorio generale è subordinato alle condizioni seguenti:

4. il contratto collettivo non deve violare l'eguaglianza davanti alla legge né essere contrario alle disposizioni imperative del diritto federale o cantonale, riservato l'articolo 358 del Codice delle obbligazioni³; le disposizioni sui salari minimi possono essere dichiarate di carattere obbligatorio generale anche se sono contrarie alle disposizioni imperative del diritto cantonale;

II

¹ La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹ FF 2025 123

² RS 221.215.311

³ RS 220

Conferimento del carattere obbligatorio generale
al contratto collettivo di lavoro. LF
(Conferimento del carattere obbligatorio generale ai salari minimi
inferiori ai salari minimi cantonali)

FF 2025 124