

12.017

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«1:12 – Per salari equi»**

del 18 gennaio 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi trasmettiamo il disegno di decreto federale concernente l'iniziativa popolare «1:12 – Per salari equi», che vi proponiamo di sottoporre senza controprogetto al voto del Popolo e dei Cantoni, con raccomandazione di respingerlo.

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

18 gennaio 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'iniziativa popolare «1:12 – Per salari equi» è stata presentata il 21 marzo 2011 dalla Gioventù socialista svizzera (GSS), corredata di 113 005 firme valide. Essa chiede che all'interno della stessa impresa nessuno guadagni in un anno meno di quanto guadagni in un mese il manager più pagato. Inoltre occorre inserire nella Costituzione un articolo che sancisca il principio secondo cui il salario massimo versato da un'impresa non può superare di oltre dodici volte il salario minimo corrisposto dalla stessa impresa.

Con le loro richieste, i promotori dell'iniziativa vogliono limitare i salari dei manager più retribuiti e contribuire ad aumentare i salari più bassi, nonché a meglio ridistribuire la somma salariale tra gli impiegati, ottenendo in tal modo una riduzione delle disparità salariali a livello svizzero.

Il Consiglio federale rammenta a tale proposito che, stando alle informazioni disponibili, i salari e i redditi in Svizzera hanno subito un'evoluzione abbastanza equilibrata a partire dagli anni '90. Per quanto riguarda invece i salari molto elevati, condivide il parere dei promotori dell'iniziativa secondo i quali gli eccessi osservati nel corso degli ultimi anni potrebbero causare problemi di vario genere a livello sociale ed economico. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che l'obiettivo perseguito non possa essere raggiunto con gli strumenti proposti dagli autori dell'iniziativa e che siano invece più efficaci le misure già esistenti - e quelle in fase di elaborazione - nell'ambito della formazione dei salari e della ridistribuzione dei redditi.

La politica di formazione dei salari in Svizzera si basa su principi che si sono dimostrati validi nel tempo. Per i salari bassi e medi, il partenariato sociale e i contratti collettivi di lavoro svolgono un ruolo importante. Il conferimento dell'obbligatorietà generale permette agli enti pubblici di sostenere gli sforzi dei partner sociali intesi a garantire condizioni minime di lavoro per i diversi rami economici. Con l'introduzione delle misure di accompagnamento all'Accordo sulla libera circolazione delle persone nel 2004 è stato attribuito un ruolo fondamentale ai contratti collettivi di lavoro nella lotta al dumping salariale. Nei settori in cui non esiste un contratto collettivo di lavoro, le commissioni tripartite possono prevedere contratti normali di lavoro (CNL) in caso di abusi ripetuti. Inoltre la legge contro il lavoro nero mira ad arginare l'economia informale e quindi i rapporti di lavoro precari.

La decisione di fissare i salari elevati e i salari massimi spetta alle imprese. Lo Stato rinuncia a interventi diretti in questo ambito ma, tramite il diritto della società anonima e il diritto contabile, prevede alcune linee direttrici in materia di corporate governance. Il Consiglio federale è tuttavia convinto che occorra migliorare in generale le disposizioni che disciplinano il diritto della società anonima in materia di corporate governance e in particolare le disposizioni in materia di retribuzioni applicabili alle società anonime quotate in borsa. Per questo motivo sostiene espressamente il controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «contro le retribuzioni abusive» della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati. Le norme proposte prevedono che l'assemblea generale approvi il regolamento sulle retribuzioni (compreso il rapporto massimo ammissibile tra la retribuzione di base e

un'eventuale indennità supplementare), che la relazione sulle retribuzioni con le indennità versate ai membri del consiglio d'amministrazione, della direzione e del consiglio consultivo sia pubblicata, che le indennità di partenza e i pagamenti anticipati siano in linea di massima vietati, che le azioni di restituzione siano disciplinate in modo più efficace e infine che le retribuzioni superiori a 3 milioni di franchi siano vietate per principio in caso di perdita annuale oppure di copertura insufficiente del capitale azionario o delle riserve legali. Attualmente questo controprogetto si trova ancora in Parlamento nella fase di eliminazione delle divergenze.

In seguito alla crisi finanziaria del 2008 sono state emanate nuove norme che consentono di limitare maggiormente le retribuzioni all'interno degli istituti finanziari. L'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) ha emanato il 21 ottobre 2009 la circolare 2010/1 sui «sistemi di retribuzione». Lo scopo è di migliorare la corporate governance in materia di retribuzioni mettendo l'accento sulla responsabilità del consiglio d'amministrazione e sulle funzioni di controllo dell'impresa. Se vi è il rischio che il sistema di retribuzione di un'impresa non sia più in grado di soddisfare le esigenze della FINMA in materia di capitale e di liquidità, quest'ultima può richiedere un adeguamento del sistema di retribuzione o degli importi proposti.

Con la modifica del 30 settembre 2011, la legge federale sulle banche e le casse di risparmio è inoltre stata completata con un nuovo articolo 10a «too big to fail». La nuova disposizione autorizza il Consiglio federale ad adottare misure concernenti le retribuzioni se e per tutto il tempo in cui è accordato un aiuto statale a una banca di rilevanza sistemica oppure alla sua società madre. Il Consiglio federale ha tra l'altro la possibilità di vietare il versamento di retribuzioni variabili e di ordinare un adeguamento del sistema di retribuzione.

Nel settore pubblico lo Stato (Confederazione e Cantoni), in qualità di datore di lavoro o di proprietario di istituti di diritto pubblico, stabilisce limiti massimi per i salari. Ad eccezione di alcune aziende della Confederazione orientate alle esigenze del mercato (p. es. la Posta, le FFS e la RUAG), il rapporto tra i salari a cui mira l'iniziativa è rispettato.

Per il livello di vita dei lavoratori è determinante il reddito disponibile. Oltre al salario sono quindi importanti anche le tasse e i redditi da trasferimenti. Lo Stato si adopera per raggiungere un equilibrio nella ripartizione dei redditi grazie al sistema fiscale e a numerosi trasferimenti nel settore sociale.

Le misure politiche esistenti e quelle in fase di elaborazione dovrebbero consentire di ottenere risultati più convincenti dell'iniziativa, senza peraltro comportare gli stessi inconvenienti. In caso di accettazione, gli obiettivi perseguiti sarebbero difficilmente raggiungibili dal momento che importanti rami dell'economia risulterebbero meno competitivi, con ripercussioni negative sull'intera piazza economica. Inoltre verrebbero disattesi alcuni principi fondamentali della politica svizzera del mercato del lavoro. L'iniziativa comporterebbe tutta una serie di conseguenze poiché le sue rivendicazioni mal si conciliano con la politica di formazione dei salari e con il principio della libertà economica. Infine l'attuazione causerebbe numerosi problemi giuridici e pratici e comporterebbe costi amministrativi elevati.

Per tutti questi motivi il Consiglio federale propone al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «1:12 – Per salari equi» senza presentare un controprogetto.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell’iniziativa

1.1 Tenore dell’iniziativa

L’iniziativa popolare «1:12 – Per salari equi» ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 110a (nuovo) Politica salariale

¹ Il salario massimo versato da un’impresa non può superare di oltre dodici volte il salario minimo versato dalla stessa impresa. Per salario si intende la somma delle prestazioni (denaro e valore delle prestazioni in natura o servizi) che sono corrisposte in relazione a un’attività lucrativa.

² La Confederazione emana le prescrizioni necessarie. Disciplina in particolare:

- a. le eccezioni, segnatamente per quanto concerne il salario delle persone in formazione, degli stagisti e delle persone con posti di lavoro protetti;
- b. l’applicazione al lavoro a prestito e al lavoro a tempo parziale.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 197 n. 8 (nuovo)²

8. Disposizione transitoria dell’art. 110a (nuovo) (Politica salariale)

Se la pertinente legislazione federale non entra in vigore entro due anni dall’accettazione dell’articolo 110a da parte del Popolo e dei Cantoni, sino all’entrata in vigore della pertinente legislazione federale il Consiglio federale emana le necessarie disposizioni esecutive mediante ordinanza.

¹ RS 101

² L’iniziativa popolare non sostituisce alcuna disposizione transitoria; per tale ragione la numerazione definitiva della disposizione transitoria relativa al presente articolo sarà stabilita dopo la votazione, secondo l’ordine cronologico delle modifiche accettate in votazione popolare. La Cancelleria federale eseguirà gli adeguamenti necessari prima della pubblicazione nella Raccolta ufficiale del diritto federale (RU).

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «1:12 – Per salari equi» è stata sottoposta ad esame preliminare della Cancelleria federale il 22 settembre 2009³ e depositata il 21 marzo 2011 con le firme necessarie.

Con decisione del 14 aprile 2011 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 113 005 firme valide.⁴

L'iniziativa è presentata sotto forma di progetto elaborato. Non presenteremo un controprogetto diretto né indiretto. Conformemente all'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve presentare al più tardi entro il 21 marzo 2012 un disegno di decreto e un messaggio. Secondo l'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve decidere entro il 21 settembre 2013 in merito alla raccomandazione di voto.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste nell'articolo 139 capoversi 2 e 3 della Costituzione federale (Cost.).

- È stata formulata sotto forma di progetto elaborato e adempie quindi le esigenze relative all'unità della forma.
- Riguarda esclusivamente la questione dei salari e adempie quindi le esigenze relative all'unità della materia.
- Non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta i requisiti di compatibilità con il diritto internazionale.

Pertanto l'iniziativa deve essere dichiarata valida.

2 Situazione iniziale

2.1 Distribuzione dei salari e dei redditi in Svizzera

L'iniziativa «1:12 – Per salari equi» solleva un vero o proprio tema d'interesse sociale. Gran parte della popolazione ritiene infatti inconcepibile che vengano versati salari esorbitanti, così come sono in molti a considerare inique tali retribuzioni. Inoltre il pagamento di salari e di bonus estremamente elevati – che peraltro non tengono sufficientemente conto del successo dell'impresa sul lungo periodo – rappresentano un problema della corporate governance. Sistemi di salari concepiti in tal modo possono infatti indurre i dirigenti a correre rischi eccessivi.

Esiste un chiaro interesse, sia dal profilo sociale che di politica sociale, affinché vi sia una migliore distribuzione a favore dei salari medi e bassi. Il lavoro retribuito dovrebbe garantire al maggior numero possibile di persone un reddito soddisfacente. Un forte scarto tra redditi alti e redditi bassi delle economie domestiche può nuocere alla coesione sociale. L'evoluzione dei salari dei lavoratori dipendenti, principale

³ FF 2009 5821

⁴ FF 2011 3405

⁵ RS 171.10

fonte di reddito per la maggior parte delle economie domestiche, assume un ruolo importante anche da questo punto di vista.

Secondo l'OCSE, la Svizzera fa parte dei Paesi in cui le disparità di reddito tra le economie domestiche si situano al di sotto della media per quanto riguarda sia il reddito primario sia il reddito disponibile (ossia dopo aver dedotto le imposte e i contributi sociali e tenuto conto dei trasferimenti effettuati dallo Stato). Dal coefficiente di Gini risulta che, dall'inizio degli Anni '80, le disparità di reddito non tendono neanche ad aumentare.⁶ Questo risultato è confermato, per il periodo 1998–2008, dai dati standardizzati dell'Ufficio federale di statistica (UST) relativi ai redditi delle economie domestiche con un'attività lucrativa. Tra il 1998 e il 2003 il coefficiente di Gini dei redditi primari è diminuito leggermente per raggiungere di nuovo nel 2008 il livello del 1998. La ripartizione dei redditi disponibili, vale a dire dopo la deduzione dei trasferimenti sociali, era addirittura leggermente più equilibrata nel 2008 che nel 1998.⁷

La ripartizione dei salari in Svizzera è rimasta anch'essa relativamente stabile durante gli ultimi 20 anni circa. I salari della manodopera altamente qualificata hanno subito un aumento lievemente superiore alla media dall'inizio degli anni '90. Un'evoluzione analoga è stata tuttavia osservata in tutti i Paesi industrializzati. La causa principale di tale tendenza è da ricondurre al rapido aumento della domanda di specialisti altamente qualificati in seguito all'evoluzione tecnologica e alla progressiva divisione internazionale del lavoro.⁸

I dati esaustivi desunti dalla rilevazione svizzera della struttura dei salari confermano anch'essi che i salari situati nelle fasce retributive più alte hanno subito un aumento superiore alla media negli ultimi 16 anni. Tra il 1994 e il 2010, il salario mensile lordo standardizzato del 9° decile della ripartizione salariale è aumentato mediamente dell'1,8 per cento all'anno rispetto all'1,3 per cento all'anno registrato per il salario mediano.⁹ D'altro lato i salari situati nella fascia retributiva inferiore hanno subito un'evoluzione analoga a quella del livello salariale medio. Tra il 1994 e il 2010, i salari del 1° decile hanno fatto segnare un aumento leggermente superiore rispetto a quello del salario mediano, progredendo in media dell'1,4 per cento all'anno. Questo risultato è molto significativo e positivo, soprattutto per quanto concerne la politica sociale. Da questo punto di vista hanno sicuramente svolto un ruolo importante le misure di accompagnamento adottate in occasione della graduale apertura del mercato del lavoro svizzero nei confronti dell'UE (cfr. n. 4.1.1). Complessivamente e considerata la domanda sempre crescente di manodopera altamente qualificata, l'evoluzione dei salari in Svizzera può definirsi equilibrata per un'ampia fascia retributiva.

6 OCSE (2011), «Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries – What has changed in Two Decades?», *Social, Employment and Migration Working Papers* n. 122, pag. 35 segg. Per effettuare confronti a lungo termine occorre consultare diverse fonti di dati.

7 UST (2011), Rapporto sociale statistico svizzero 2011, Neuchâtel: UST, pag. 42

8 Wyss, Simone (2008), «Ist die relative Schlechterstellung niedrigqualifizierter Arbeitskräfte Mythos oder Realität? – Eine Analyse der Schweizer Disparität von Lohn- und Arbeitslosenquote nach Qualifikation», WWZ-Studie 06/08, Università di Basilea.

9 Il 9° decile della ripartizione salariale è il valore al di sotto del quale si situa il 90 % dei salari dell'universo statistico. Il salario mediano corrisponde al valore del salario in riferimento al quale – per la popolazione considerata – la metà dei salariati guadagna meno e l'altra metà guadagna di più. Fonte: UFS / valutazione speciale effettuata a partire dalla rilevazione svizzera della struttura dei salari (2011).

In questi ultimi anni è invece stata eccezionale l'evoluzione dei salari molto elevati. Secondo la statistica dei redditi AVS, i salariati con un salario annuo superiore al mezzo milione di franchi erano circa 2900 nel 1997 e sono aumentati a circa 10 700 nel 2009. La loro percentuale sul totale dei salariati è pertanto triplicata, passando dallo 0,08 per cento allo 0,24 per cento.

Le fonti pubbliche di dati non consentono di effettuare valutazioni statistiche attendibili al fine di individuare i rami economici nei quali i salari molto elevati sono più frequenti. Grazie alle valutazioni dell'UST basate sulla rilevazione della struttura dei salari concernente la ripartizione per settore e le retribuzioni dei top manager, è però possibile concludere che i salari più elevati sono più frequenti nel settore creditizio nonché nell'ambito delle attività finanziarie e assicurative. Dovrebbero inoltre far registrare una percentuale di salari elevati superiore alla media i settori della chimica e della farmacia, delle assicurazioni, delle telecomunicazioni, della ricerca e dello sviluppo, dei servizi alle imprese e dei servizi informatici come pure del commercio all'ingrosso e dell'intermediazione commerciale.¹⁰

Secondo la statistica dell'AVS, i salariati stranieri sono sovrarappresentati nella categoria dei redditi molto elevati. Oltre a essere indicativo del fatto che i salari elevati sono spesso versati nelle imprese multinazionali, questo dato rivela che nel corso degli ultimi anni proprio queste imprese – o parti di esse – sono tornate a stabilirsi in Svizzera. Per i quadri più alti delle imprese multinazionali sono determinanti le regole del mercato globalizzato, per cui anche la loro retribuzione corrisponde alle condizioni in uso nel mercato internazionale.

Per quanto riguarda la situazione dei salari situati nella fascia retributiva inferiore si constata che, nei settori in cui la percentuale di salari molto elevati è relativamente alta, anche i salariati che svolgono attività semplici e ripetitive ricevono una retribuzione superiore alla media. Questa correlazione è evidenziata dai dati forniti dalla rilevazione della struttura dei salari 2008 dell'UST.¹¹

2.2 Principi della politica di formazione dei salari

In Svizzera la politica di formazione dei salari si basa su principi che si sono dimostrati validi nel tempo. Per i salari bassi e medi, il partenariato sociale e i contratti collettivi di lavoro svolgono un ruolo importante. Con la libera circolazione delle persone sono state adottate misure contro il dumping salariale. Per quanto concerne i salari molto elevati o i salari massimi, spetta alle imprese prendere le pertinenti decisioni. Lo Stato interviene nel meccanismo di formazione dei salari soltanto in modo molto limitato nonché in casi eccezionali e giustificati nei quali è in gioco l'interesse pubblico (cfr. n. 4.1).

Questa politica si è dimostrata vincente per il nostro Paese: il mercato del lavoro svizzero si distingue in modo particolare non soltanto per la sua buona integrazione (elevato tasso di attività e basso tasso di disoccupazione), ma anche per una riparti-

10 Questa lista non ha alcuna pretesa di esaustività. Secondo la rilevazione della struttura dei salari del 2008, i settori citati appartengono sia ai rami economici in cui il salario lordo dei top manager è superiore a 30 000 franchi al mese, sia ai rami economici in cui i salari del 9° decile sono relativamente elevati. Cfr. UST (2010), Rilevazione svizzera della struttura dei salari 2008, Neuchâtel, pag. 11 segg.

11 Cfr. UST (2010), Rilevazione della struttura dei salari 2008, Neuchâtel, pag. 23.

zione dei salari relativamente equilibrata rispetto agli altri Paesi. Le caratteristiche positive del mercato del lavoro svizzero sono state riconosciute anche dalle organizzazioni internazionali. Tuttavia è evidente che gli eccessi osservati nel corso degli ultimi anni in materia di salari molto elevati potrebbero provocare vari problemi a livello sociale ed economico.

2.3 Diritto vigente

Di norma il salario è definito da un contratto di lavoro stipulato ai sensi degli articoli 319 e seguenti del Codice delle obbligazioni (CO)¹². Secondo l'articolo 322 capoverso 1 CO, il datore di lavoro deve pagare il salario convenuto o d'uso o stabilito mediante contratto normale o contratto collettivo. Per stabilire l'importo del salario, quindi, l'elemento principale è costituito dalla libertà contrattuale delle parti. Essa è limitata essenzialmente dalle disposizioni previste dai partner sociali nei contratti collettivi di lavoro (CCL). Infatti diversi CCL prevedono salari minimi che vincolano le parti contraenti del contratto collettivo di lavoro (art. 357 CO) o tutti i datori di lavoro e i lavoratori del ramo economico o della professione in questione qualora sia stata decretata l'obbligatorietà generale (art. 1 della legge federale del 28 settembre 1956¹³ concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro; LOCCL). Conformemente agli articoli 360a e 360d capoverso 2 CO è possibile fissare salari minimi vincolanti anche nei contratti normali di lavoro qualora si constatino casi di dumping salariale.

Al di là di queste imposizioni, la libertà contrattuale delle parti è praticamente illimitata. Esistono precise restrizioni unicamente in relazione al principio di non discriminazione o in caso di una sproporzione evidente tra la prestazione e la controprestazione. Perciò il salario convenuto può essere corretto se non rispetta il principio di parità tra uomini e donne (art. 8 cpv. 3 Cost.; art. 3 cpv. 2 della legge federale del 24 marzo 1995¹⁴ sulla parità dei sessi; LPar). Conformemente all'articolo 2 dell'Accordo del 21 giugno 1999 sulla libera circolazione delle persone¹⁵ (ALC), i cittadini dell'Unione europea che lavorano in Svizzera non possono essere oggetto di alcuna discriminazione fondata sulla nazionalità. L'articolo 9 dell'allegato 1 ALC stabilisce che un lavoratore dipendente cittadino di una parte contraente non può ricevere sul territorio dell'altra parte contraente, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello riservato ai lavoratori dipendenti nazionali per quanto riguarda le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione. Il salario degli stranieri provenienti da Stati non membri dell'UE deve anche essere conforme alle condizioni di salario usuali nella località, nella professione e nel settore (art. 22 della legge federale del 16 dicembre 2005¹⁶ sugli stranieri; LStr). Il salario usuale è stabilito nel permesso di dimora e il lavoratore può farlo valere mediante un'azione di diritto civile, conformemente a quanto previsto nell'articolo 342 capoverso 2 CO¹⁷. Benché in Svizzera non esista un salario mini-

¹² RS 220

¹³ RS 221.215.311

¹⁴ RS 151.1

¹⁵ RS 0.142.112.681

¹⁶ RS 142.20

¹⁷ La giurisprudenza secondo il diritto anteriore rimane valida: DTF 129 III 618, consid. 5; 122 III 110, consid. 4d.

mo generale¹⁸, lo stipendio versato non può essere manifestamente sproporzionato rispetto alla prestazione né risultare dallo sfruttamento di una situazione di debolezza del lavoratore (art. 21 CO e art. 157 del Codice penale¹⁹). Per quanto riguarda il limite massimo del salario, invece, le parti hanno completa libertà. In questo caso non esiste una regolamentazione legale vincolante.

La retribuzione può anche basarsi su un mandato (art. 394 segg. CO). In particolare i membri del consiglio d'amministrazione di una società anonima sono vincolati alla società da un rapporto contrattuale simile al mandato.²⁰ Anche in questo caso le parti contraenti sono libere di stabilire l'ammontare della retribuzione.

Inoltre le normative in ambito bancario sono state inasprite in seguito alle esperienze fatte con la recente crisi finanziaria. I salari eccessivi versati dagli istituti finanziari sono oggetto di misure specifiche. Perciò, il 21 ottobre 2009, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) ha deciso di emanare una circolare concernente i sistemi di retribuzione. Infine, nel corso della sessione autunnale le vostre Camere hanno approvato il progetto denominato «too big to fail», che consente alla Confederazione di intervenire sulle retribuzioni qualora le banche di rilevanza sistemica richiedano un aiuto pubblico (nuovo art. 10a della legge sulle banche; modifica del 30 settembre 2011, «too big to fail»²¹).

3 Contenuto e obiettivo dell'iniziativa

3.1 Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa chiede che il salario annuo del lavoratore meno pagato non sia inferiore al salario mensile del manager meglio pagato della stessa impresa. Di conseguenza la Costituzione dovrà sancire il principio secondo cui il salario più basso versato da un'impresa non può essere più di dodici volte inferiore al salario più elevato corrisposto dalla stessa impresa.

Spetterà alla Confederazione disciplinare le eccezioni, in particolare per quanto concerne il salario delle persone in formazione, degli stagisti e delle persone con posti di lavoro protetti, nonché l'applicazione al lavoro a prestito e al lavoro a tempo parziale.

3.2 Obiettivi degli autori dell'iniziativa

L'iniziativa prende di mira principalmente le retribuzioni esorbitanti dei top manager delle grandi imprese insediate in Svizzera, per la maggior parte multinazionali. La retribuzione massima autorizzata varierebbe da un'impresa all'altra. Se, per esempio, il salario più basso ammonta a 4000 franchi al mese, il salario più elevato non dovrebbe essere superiore a 48 000 franchi al mese o a 576 000 franchi all'anno.

¹⁸ Cfr. anche l'iniziativa popolare «Per la protezione di salari equi (Iniziativa sui salari minimi)»

¹⁹ RS **311.0**; cfr. p. es. DTF **130** IV 106.

²⁰ Cfr. in particolare DTF **130** III 213, consid. 2.1; **128** III 129, consid. 1a.

²¹ FF **2011** 6661

I promotori dell'iniziativa si attendono dalle nuove disposizioni²²:

- che i salari dei manager strapagati siano corretti verso il basso;
- che i salari più bassi siano aumentati, vale a dire che la somma dei salari sia ripartita meglio tra le persone occupate;
- che le disparità salariali siano ridotte a livello svizzero.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Ruolo dello Stato nella formazione dei salari

La responsabilità principale del processo di formazione dei salari in Svizzera spetta ai partner sociali. Il ruolo dello Stato consiste nell'istituire condizioni quadro favorevoli al corretto funzionamento del partenariato sociale. Di conseguenza lo Stato ha un ruolo limitato.

4.1.1 Contratti collettivi di lavoro e misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone CH-UE

L'elemento principale del partenariato sociale è costituito dal nostro sistema ben sviluppato dei contratti collettivi di lavoro (CCL). I CCL permettono ai partner sociali di stabilire determinate regole applicabili direttamente ai rapporti di lavoro del settore in questione. Tra le parti contraenti vale il principio della libertà contrattuale. I CCL non necessitano di un'autorizzazione dello Stato dal punto di vista della forma né del contenuto, ma sono direttamente validi e applicabili.

Con l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea, il 1° giugno 2004 sono entrate in vigore misure di accompagnamento volte ad impedire una pressione eccessiva sulle condizioni salariali e lavorative usuali a causa dell'apertura del mercato svizzero del lavoro. Da quando sono state introdotte, le misure di accompagnamento sono state inasprite a più riprese dal profilo sia del contenuto che dell'applicazione. La situazione attuale può essere riassunta nel modo seguente:

- La legge sui lavoratori distaccati²³ obbliga i datori di lavoro esteri che distaccano lavoratori in Svizzera nell'ambito di una prestazione di servizi transfrontaliera a rispettare le condizioni lavorative e salariali minime prescritte nelle leggi federali, nei contratti collettivi di lavoro (CCL) di obbligatorietà generale e nei contratti normali di lavoro (CNL) ai sensi dell'articolo 360a CO.
- In caso di dumping salariale abusivo e ripetuto, è possibile, mediante una procedura semplificata, conferire obbligatorietà generale alle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro concernente i salari minimi, la durata del lavoro e l'esecuzione paritetica. Questa misura è applicabile sia alle aziende

²² www.juso.ch/files/091006_Argumentarium-1_12-Initiative.pdf

²³ Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali; RS **823.20**.

svizzere sia alle aziende estere che distaccano lavoratori in Svizzera (aziende distaccanti).

- Nei settori in cui non esiste un contratto collettivo di lavoro e in caso di dumping salariale abusivo e ripetuto possono essere stipulati contratti normali di lavoro che stabiliscono salari minimi vincolanti. Questo provvedimento è applicabile a tutte le aziende del ramo interessato.

L'estensione del campo d'applicazione dei CCL di obbligatorietà generale ha un'importanza fondamentale nel sistema delle misure di accompagnamento, poiché i CCL prevedono tra l'altro salari minimi vincolanti che devono essere garantiti anche dalle aziende che distaccano lavoratori. Per questo motivo sia i lavoratori che i capi di imprese indigene sono sempre più interessati ai CCL di obbligatorietà generale e alla loro applicazione.

Una rete sempre più estesa di contratti collettivi di lavoro (a cui è stata conferita l'obbligatorietà generale), un'attenta vigilanza e controlli frequenti del mercato del lavoro effettuati dalle commissioni tripartite (in settori che non dispongono di un CCL di obbligatorietà generale) o dalle commissioni paritetiche (in rami dotati di CCL di obbligatorietà generale) e la legge sui lavoratori distaccati hanno contribuito a far sì che la pressione sulle condizioni usuali di salario e di lavoro nei settori in questione sia rimasta debole malgrado il crescente afflusso di lavoratori stranieri.

Il sistema in vigore in Svizzera, secondo cui la definizione dei salari minimi è lasciata ai partner sociali, garantisce un certo equilibrio nella ripartizione salariale nel nostro Paese. I partner sociali possono adeguare le condizioni minime alle possibilità dei rami economici. Di conseguenza sono anche in grado di superare nettamente gli standard che potrebbero essere offerti ad esempio da un salario minimo legale.

In Svizzera la libertà economica riveste grande importanza. La legislazione sul lavoro è poco dettagliata e lascia un grande margine di manovra ai partner sociali per definire le condizioni. Lo Stato sostiene e rafforza il partenariato sociale mediante lo strumento rappresentato dal conferimento dell'obbligatorietà generale ai CCL e attuando le misure di accompagnamento.

Infine occorre osservare che, dal 2005, l'adozione a livello federale della legge contro il lavoro nero²⁴, accompagnata da una campagna di sensibilizzazione e da un inasprimento dei controlli, ha permesso di intensificare la lotta contro l'economia informale e il dumping salariale.

4.1.2 Miglioramento della corporate governance

4.1.2.1 Revisione del diritto della società anonima e del diritto contabile

Lo Stato rinuncia a intervenire direttamente nella determinazione dei salari da parte delle imprese private, ma, tramite il diritto della società anonima e il diritto contabile, definisce alcune linee direttrici in materia di corporate governance. Una buona corporate governance deve garantire agli azionisti la trasparenza e la possibilità di influire sulle retribuzioni degli organi di una società.

24 Legge federale del 17 giugno 2005 concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero; RS **822.41**

Riteniamo tuttavia che occorre migliorare in generale le disposizioni in materia di diritto della società anonima per quanto concerne la corporate governance e in particolare le disposizioni in materia di retribuzioni applicabili alle società anonime quotate in borsa.

Nel messaggio del 21 dicembre 2007 concernente la revisione del diritto della società anonima e del diritto contabile, infatti, avevamo già proposto diversi miglioramenti.²⁵ Con il messaggio del 5 dicembre 2008 relativo all'iniziativa popolare «contro le retribuzioni abusive», le disposizioni sono state completate con ulteriori norme concernenti le retribuzioni dei membri degli organi delle società anonime quotate in borsa.²⁶

Anche l'iniziativa popolare «contro le retribuzioni abusive», che è stata presentata il 26 febbraio 2008, si prefigge di porre un freno alle retribuzioni ritenute eccessive dai suoi promotori. Questo obiettivo viene perseguito in primo luogo con il miglioramento della corporate governance. Abbiamo tuttavia deciso di respingere l'iniziativa popolare poiché, in alcuni punti, le disposizioni erano troppo restrittive e rigide.

Le nostre richieste sono infine state riprese dall'iniziativa parlamentare della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (10.443: Controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «contro le retribuzioni abusive»). Il controprogetto prevede nuove disposizioni in materia di retribuzioni nelle società anonime quotate in borsa (p. es. pubblicazione di un regolamento sulle retribuzioni, elaborazione di una relazione sulle retribuzioni, competenza dell'assemblea generale di approvare le retribuzioni, divieto di principio di versare indennità di partenza), oltre a precisare e rafforzare le attuali disposizioni del diritto in vigore (p. es. pubblicazione delle retribuzioni, concretizzazione dell'obbligo di diligenza, maggiori possibilità nell'ambito delle azioni di restituzione).

Il controprogetto indiretto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, che attualmente si trova ancora in Parlamento nella fase di eliminazione delle divergenze, prevede in particolare le seguenti disposizioni²⁷:

– *Regolamento sulle retribuzioni*

Nelle società le cui azioni sono quotate in borsa (società quotate in borsa), il consiglio d'amministrazione emana un regolamento (regolamento sulle retribuzioni) in cui disciplina le retribuzioni corrisposte ai membri del consiglio d'amministrazione stesso, alle persone cui questi ha delegato la gestione della società (direzione) e ai membri del consiglio consultivo. In tale regolamento il consiglio d'amministrazione distingue tra retribuzioni di base ed eventuali retribuzioni aggiuntive e fissa il rapporto massimo consentito tra i due elementi. Sottopone poi il regolamento sulle retribuzioni all'approvazione dell'assemblea generale.

25 Messaggio del 21 dicembre 2007 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (Diritto della società anonima e diritto contabile; adeguamento del diritto della società in nome collettivo, della società in accomandita, della società a garanzia limitata, della società cooperativa, del registro di commercio e delle ditte commerciali), FF **2008** 1321, spec. 1338 segg.

26 Messaggio del 5 dicembre 2008 concernente l'iniziativa «contro le retribuzioni abusive» e la modifica del Codice delle obbligazioni (Diritto della società anonima), FF **2009** 265, spec. 281 segg.

27 FF **2010** 7281

– *Relazione sulle retribuzioni*

Nelle società quotate in borsa, il consiglio d'amministrazione presenta ogni anno una relazione scritta sulle retribuzioni. In tale relazione esso dà ragguagli sul rispetto della legge, del regolamento sulle retribuzioni e, se del caso, dello statuto. La relazione indica inoltre le retribuzioni versate al consiglio d'amministrazione, alla direzione e al consiglio consultivo (cfr. il vigente art. 663^{bis} CO).

– *Retribuzioni del consiglio d'amministrazione e del consiglio consultivo*

Nelle società quotate in borsa, l'assemblea generale delibera ogni anno in merito all'approvazione dell'importo complessivo deciso dal consiglio d'amministrazione per i propri membri nonché per i membri del consiglio consultivo.

– *Retribuzioni della direzione*

Nelle società quotate in borsa, l'assemblea generale delibera ogni anno in merito all'approvazione dell'importo complessivo deciso dal consiglio d'amministrazione per i membri della direzione. Lo statuto può tuttavia conferire al consiglio d'amministrazione la facoltà di decidere in via definitiva sulle retribuzioni della direzione.

– *Retribuzioni inammissibili*

Nelle società quotate in borsa, non sono ammesse indennità di partenza e retribuzioni anticipate per i membri del consiglio d'amministrazione, della direzione e del consiglio consultivo. Il consiglio d'amministrazione può proporre all'assemblea generale di ammettere eccezioni nell'interesse della società.

– *Concretizzazione dell'obbligo di diligenza*

Per le società quotate in borsa, l'obbligo di diligenza dei membri del consiglio d'amministrazione e dei terzi che si occupano della gestione (art. 717 CO) viene concretizzato per quanto attiene alla decisione che stabilisce l'ammontare delle retribuzioni.

– *Avvisi obbligatori di spettanza dell'ufficio di revisione*

Gli avvisi obbligatori di spettanza dell'ufficio di revisione (art. 728c CO) sono estesi alle violazioni del regolamento sulle retribuzioni.

– *Azione di restituzione*

L'azione di restituzione (art. 678 CO) è resa più incisiva. Oltre ai membri del consiglio d'amministrazione potranno essere obbligati alla restituzione anche le persone che si occupano della gestione e i membri del consiglio consultivo. D'ora in poi l'unica condizione dell'azione di restituzione, conformemente all'articolo 678 capoverso 2 CO, sarà la sproporzione manifesta fra prestazioni della società e controprestazione ricevuta dal beneficiario. Viene invece stralciato il criterio secondo cui le prestazioni devono anche essere manifestamente sproporzionate rispetto alla situazione economica della società.

– *Disposizioni relative alle «retribuzioni molto elevate»*

Il controprogetto indiretto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati è stato inoltre completato da ulteriori norme di diritto della società anonima e di diritto fiscale relative alle retribuzioni molto elevate (vale a dire di un importo superiore a 3 milioni di franchi). Tali norme prevedono in linea di massima di vietare le retribuzioni molto elevate se il conto economico fa registrare una perdita annuale o se il capitale azionario e le riserve legali non sono più coperti. Inoltre, dal punto di vista fiscale le retribuzioni molto elevate non potranno più essere considerate alla stregua di oneri giustificati dall'uso commerciale e si ripercuoteranno quindi sull'imposta sull'utile della società.

Nei nostri pareri del 17 novembre²⁸ e del 3 dicembre 2010²⁹ sul controprogetto indiretto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati abbiamo espresso il nostro sostegno a favore del miglioramento della corporate governance nell'ambito del diritto della società anonima.

4.1.2.2 Retribuzioni negli istituti finanziari

In seguito alla crisi finanziaria del 2008 sono state emanate nuove norme che consentono di limitare maggiormente le retribuzioni all'interno degli istituti finanziari.

L'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) ha emanato il 21 ottobre 2009 la circolare 2010/1 sui «sistemi di retribuzione». Gli standard minimi che ne scaturiscono sono conformi alle prescrizioni previste a livello internazionale dal Financial Stability Board. La FINMA vuole evitare che il sistema di retribuzione incentivi i collaboratori a correre rischi sproporzionati. Il sistema di retribuzione deve promuovere gli interessi a lungo termine dell'azienda (marg. 1) e riflettere il rischio, l'utilizzazione del capitale e le prestazioni dell'azienda. La circolare si prefigge di migliorare la corporate governance in materia di retribuzioni mettendo l'accento sulla responsabilità del consiglio di amministrazione e sulle funzioni di controllo dell'azienda (audit interno, gestione dei rischi, compliance, ecc.).

Il consiglio di amministrazione e le funzioni di controllo devono provvedere affinché il sistema di retribuzione sia adeguato e i principi di retribuzione siano rispettati. In particolare la circolare prevede che il consiglio di amministrazione si assuma la responsabilità principale in merito al sistema di retribuzione ed eserciti la vigilanza sulla direzione su questo particolare aspetto. Il consiglio di amministrazione emana un regolamento sulle retribuzioni (marg. 16) e presenta ogni anno un rapporto sull'attuazione della politica in tale ambito (marg. 61). Le retribuzioni variabili devono essere coperte a lungo termine dai risultati positivi dell'azienda (marg. 39) ed essere attribuite secondo criteri sostenibili (marg. 44).

- 28 Iniziativa parlamentare. Controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «contro le retribuzioni abusive». Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 25 ottobre 2010. Parere del Consiglio federale del 17 novembre 2010, FF **2010** 7351.
- 29 Iniziativa parlamentare. Controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «contro le retribuzioni abusive». Rapporto complementare della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 22 novembre 2010. Parere del Consiglio federale del 3 dicembre 2010, FF **2011** 205.

La circolare non definisce l'entità delle retribuzioni né fissa limiti specifici, poiché queste decisioni rientrano nella sfera di competenza del consiglio di amministrazione. Se esiste tuttavia il rischio che il sistema di retribuzione di un'azienda non sia più in grado di soddisfare le esigenze della FINMA in materia di capitale e di liquidità, quest'ultima può pretendere che il sistema di retribuzione o gli importi proposti vengano adeguati.

I destinatari della circolare sono le banche, i commercianti di valori mobiliari, i gruppi e i conglomerati finanziari, le imprese di assicurazione, i gruppi e i conglomerati assicurativi nonché i titolari di un'autorizzazione secondo l'articolo 13 capoversi 2 e 4 della legge del 23 giugno 2006³⁰ sugli investimenti collettivi (LICol). La circolare – che andava applicata entro il 1° gennaio 2011 – è assolutamente vincolante per le aziende che detengono fondi propri di almeno due miliardi di franchi. Agli altri istituti finanziari essa viene raccomandata come modello di buona pratica.

Con la modifica del 30 settembre 2011³¹, la legge federale sulle banche e le casse di risparmio (LBCR) è stata completata con un nuovo articolo 10a. La nuova disposizione autorizza il Consiglio federale ad adottare misure concernenti le retribuzioni se e per tutto il tempo in cui a una banca di rilevanza sistemica oppure alla sua società madre è accordato un aiuto statale diretto o indiretto con fondi della Confederazione (cpv. 1). Tenuto conto della situazione economica della banca e del sostegno accordato, il Consiglio federale può in particolare vietare del tutto o in parte il versamento di retribuzioni variabili (cpv. 2 lett. a) e ordinare adeguamenti del sistema di retribuzione (cpv. 2 lett. b). Gli istituti finanziari in questione hanno l'obbligo di prevedere nei loro sistemi di retribuzione una riserva conforme a tale disposizione (art. 10a cpv. 3 LBCR).

4.1.3 La Confederazione in qualità di datore di lavoro

Conformemente all'articolo 15 capoverso 1 della legge del 24 marzo 2000³² sul personale federale (LPers), lo stipendio dipende dalla funzione, dall'esperienza e dalla prestazione. L'ordinanza quadro del 20 dicembre 2000³³ relativa alla legge sul personale federale (Ordinanza quadro LPers) definisce l'ambito nel quale i datori di lavoro e i servizi specializzati emanano disposizioni d'esecuzione o concludono contratti collettivi di lavoro. L'articolo 7 capoverso 1 dell'ordinanza quadro LPers fissa lo stipendio minimo a 41 747 franchi, previ adeguamenti salariali effettuati in seno all'amministrazione federale (compensazione del rincaro e aumento del salario reale). Va precisato che il salario dipende dalla definizione di stipendio minimo adottata dal datore di lavoro (Confederazione, aziende della Confederazione, Cantoni e città).

³⁰ RS 951.31

³¹ FF 2011 6661

³² RS 172.220.1

³³ RS 172.220.11

4.1.3.1

Amministrazione federale

In qualità di datore di lavoro, il Consiglio federale ha fissato nell'articolo 36 dell'ordinanza del 3 luglio 2001³⁴ sul personale federale (OPers) gli importi massimi delle classi di stipendio per il personale dell'amministrazione federale. A tali importi si aggiunge un'indennità di residenza in funzione del luogo di lavoro. Per Berna questa indennità ammonta a 5476 franchi. Normalmente il salario minimo corrisponde all'importo massimo della classe di stipendio 1. Tale importo ammonta a 65 518 franchi (60 042 franchi più l'indennità di residenza). Si tratta quindi del reddito minimo conseguito per una prestazione sufficiente dopo alcuni anni di servizio presso l'amministrazione. L'importo massimo della classe di stipendio 38 ammonta a 371 638 franchi (366 162 franchi più l'indennità di residenza). Ciò corrisponde a un po' meno del sestuplo dello stipendio minimo.

4.1.3.2

Aziende e istituti parastatali

Per questi datori di lavoro mancano indicazioni precise concernenti gli stipendi minimi. Siccome le aziende e gli istituti parastatali hanno strutture gerarchiche e sistemi salariali differenti, quale base di calcolo unitaria si considera lo stipendio minimo di 41 747 franchi previsto nell'articolo 7 capoverso 1 dell'ordinanza quadro LPers.

Nelle unità amministrative divenute autonome spetta in linea di massima all'organo direttivo (consiglio dell'istituto, consiglio di amministrazione) definire gli stipendi dei quadri di grado più elevato. Spesso gli statuti del personale, che sono approvati dal Consiglio federale, prevedono tuttavia degli importi massimi. In altri casi, tra cui la Posta, le FFS e l'azienda di diritto privato RUAG, il consiglio di amministrazione decide senza sottostare ad alcuna limitazione di questo genere.

L'articolo 6a capoversi 1–5 LPers incarica il Consiglio federale di emanare i principi relativi allo stipendio dei quadri di grado più elevato delle aziende e degli istituti della Confederazione. Conformemente all'articolo 6a capoverso 6 LPers, questi principi devono essere applicati anche a tutte le imprese disciplinate dal diritto privato in cui la maggioranza del capitale e dei voti è detenuta dalla Confederazione. Le relative norme sono definite nell'ordinanza del 19 dicembre 2003³⁵ sulla retribuzione dei quadri (di seguito denominata ORQ), la cui esecuzione è affidata ai Dipartimenti competenti. Per fissare la retribuzione, le aziende e gli istituti in questione devono tenere conto dei criteri di calcolo elencati nell'articolo 7 ORQ.

In occasione dei lavori legislativi che hanno preceduto l'inserimento dell'articolo 6a nella LPers, ci siamo opposti alla proposta delle vostre Camere di definire valori di riferimento per gli stipendi dei quadri.³⁶ La nostra decisione era motivata sia da considerazioni di principio sia da difficoltà dovute a ragioni pratiche. Uno degli approcci previsti avrebbe fatto riferimento al rapporto tra stipendi massimi e stipendi minimi. In occasione dell'esame preliminare, l'Ufficio federale del personale (UFPER) e il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle

³⁴ RS 172.220.111.3

³⁵ RS 172.220.12

³⁶ Cfr. il parere del Consiglio federale del 29 maggio 2002 sul rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 25 aprile 2002, FF 2002 6705.

comunicazioni (DATEC) sono giunti alla conclusione che questo metodo presenta diversi punti deboli. Infatti le funzioni classificate al livello più basso della scala gerarchica possono essere retribuite diversamente a dipendenza del tipo di compiti, della posizione nell'organizzazione, dell'orientamento al mercato e della situazione finanziaria delle unità amministrative divenute autonome. Si sarebbe quindi potuta sviluppare, anche per gli stipendi dei quadri, una struttura eterogenea tra le aziende e gli istituti della Confederazione. Inoltre, in caso di adeguamenti salariali nel corso del tempo per le classi di stipendio inferiori, si sarebbero dovute prevedere anche modifiche – magari indesiderate – degli stipendi dei quadri. Per questi motivi l'articolo 6a LPers e la ORQ non contengono valori di riferimento.

Secondo il rapporto sulla retribuzione dei quadri nel 2010 concernente l'attuazione dell'ORQ³⁷ è possibile definire le categorie seguenti per illustrare, in modo semplificato, il rapporto tra il salario minimo e quello massimo:

- *Rapporto fra 1:7 e 1:8*

Unità dotate di una grande autonomia, come i Politecnici federali (PF) di Zurigo e di Losanna (circa 336 500 franchi ognuno), gli istituti del settore dei PF, l'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI), Swissmedic (circa 300 000 franchi ognuno) e altri istituti simili.

- *Rapporto fra 1:19 e 1:20*

Grandi aziende orientate al mercato: la Posta (847 000 franchi), le FFS (842 000 franchi) e la RUAG (775 400 franchi).

Inoltre vi sono unità amministrative più piccole, caratterizzate da una struttura dei compiti relativamente uniforme e da valori inferiori. Si tratta ad esempio della Cassa pensioni PUBBLICA (287 077 franchi), con un rapporto di circa 1:7, e dell'Istituto universitario federale per la formazione professionale (195 534 franchi), con un rapporto di circa 1:5. In una posizione intermedia si situano la FINMA (528 400 franchi) e Skyguide (477 000 franchi), in cui il rapporto tra il salario minimo e quello massimo è di circa 1:12. Le componenti variabili dello stipendio in funzione dei risultati (provvigioni) sono prese in considerazione sia per queste unità amministrative che per le grandi aziende orientate al mercato.

4.1.3.3 Cantoni e grandi città

Nei Cantoni e nelle grandi città i rapporti tra salario minimo e salario massimo sono assai variabili. Mediamente si situano tra 1:5 e 1:8. Anche in questo caso lo scarto dipende dallo stipendio utilizzato quale salario minimo ai fini del calcolo.

Normalmente i salari minimi e massimi sono stabiliti in un allegato alla legge che disciplina i salari o in un'ordinanza. Spesso il rapporto tra il salario minimo e massimo è definito dal Parlamento, ma anche il potere esecutivo può avere competenze decisionali in materia.

³⁷ Disponibile all'indirizzo seguente:
www.epa.admin.ch/dokumentation/zahlen/00273/index.html

4.2

Equilibrio sociale grazie alla redistribuzione dei redditi

Le trattative salariali tra i partner sociali rivestono grande importanza ai fini dell'equilibrio sociale. Siccome gli stipendi sono commisurati alla produttività dei lavoratori, queste trattative non costituiscono tuttavia uno strumento adeguato per ottenere in tutti i casi il livello di reddito auspicabile dal punto di vista della politica sociale. Per questo motivo nello Stato sociale sono previsti alcuni meccanismi di redistribuzione, fra cui soprattutto le imposte progressive e i trasferimenti sociali.

4.2.1

L'imposizione fiscale

Per quanto compatibile con il tipo di imposta, vanno applicati in particolare i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.). Il principio della capacità economica comprende una dimensione orizzontale e una dimensione verticale. Di conseguenza si distingue tra equità fiscale orizzontale ed equità fiscale verticale. L'equità fiscale orizzontale consiste nell'imporre lo stesso onere fiscale per la stessa capacità economica (principio della parità di trattamento). Per quanto concerne l'equità fiscale verticale, occorre invece definire in quale misura i contribuenti di capacità economica differente devono essere tassati in modo diverso. La tariffa determina – unitamente alla base di calcolo – il modo in cui l'onere fiscale viene ripartito tra i singoli contribuenti in funzione della loro capacità economica.

L'imposta federale diretta si contraddistingue per un andamento fortemente progressivo della tariffa. Durante il periodo fiscale 2007, i contribuenti della fascia più alta disponevano del 12,2 per cento del reddito imponibile e hanno contribuito nella misura del 40,8 per cento al gettito dell'imposta federale diretta. Il 10 per cento dei contribuenti della fascia più alta disponeva di una quota del 35,8 per cento del reddito imponibile e ha pagato il 77,3 per cento dell'imposta federale diretta. Il 50 per cento dei contribuenti della fascia più alta deteneva l'82 per cento del reddito imponibile e ha pagato il 97,5 per cento dell'imposta federale diretta. Anche nei Cantoni e nei Comuni i redditi sono tassati prevalentemente secondo una tariffa direttamente progressiva. A causa della concorrenza fiscale tra i Cantoni, tuttavia, la progressione è meno netta rispetto a quella dell'imposta federale diretta. Nei Cantoni e nei Comuni vi è inoltre l'imposta sulla sostanza, anch'essa progressiva.³⁸

Occorre precisare che la redistribuzione effettiva di un'imposta non dipende soltanto dalla tariffa e dalla definizione della base di calcolo (e quindi dalle deduzioni fiscali), ma anche dal volume dell'imposta e dal numero di contribuenti nelle diverse fasce di reddito. Rammentiamo altresì che la redistribuzione dei redditi non si verifica unicamente tramite le imposte, ma anche nell'ambito delle assicurazioni sociali.³⁹ Di conseguenza i contributi AVS prelevati sui salari che superano il massimo che genera una rendita, ad esempio, hanno un carattere puramente fiscale e

³⁸ Per quanto riguarda l'effetto redistributivo delle imposte dirette (imposta federale diretta, imposte cantonali e comunali sul reddito e sulla sostanza) cfr. p. es. Ecoplan, *Verteilung des Wohlstands in der Schweiz*, Berna 2004, tabella 4–2, pag. 91.

³⁹ Cfr. p. es. Künzi, Kilian e Schärer, Markus, *Wer zahlt für die Soziale Sicherheit und wer profitiert davon? Eine Analyse der Sozialtransfers in der Schweiz*, 2004.

implicano una redistribuzione dei redditi dei beneficiari con un elevato reddito da lavoro a favore dei beneficiari il cui reddito è più modesto.

4.2.2 Trasferimenti sociali

Le economie domestiche in cui vivono persone che esercitano un'attività lucrativa possono beneficiare di diversi trasferimenti sociali, fra cui le riduzioni dei premi dell'assicurazione malattie, diverse agevolazioni (per esempio la custodia di bambini) e all'occorrenza l'assistenza sociale. Di norma si tratta di misure mirate in funzione delle esigenze dei beneficiari.

Secondo il rapporto sociale statistico svizzero 2011 del Consiglio federale, il 20 per cento delle economie domestiche con un'attività lucrativa appartenenti alle fasce di reddito più basse ricavano un quarto del loro reddito dai trasferimenti sociali e dai trasferimenti ricevuti da altre economie domestiche. Il sistema fiscale e i trasferimenti sociali permettono di ridurre sensibilmente la disparità misurata in base ai redditi disponibili. Ad esempio il 10 per cento delle persone con il più basso reddito primario ponderato in funzione dei bisogni dispone del 2,3 per cento dei redditi complessivi prima dei trasferimenti sociali, ma raggiunge il 3,5 per cento del totale del reddito equivalente disponibile dopo i trasferimenti sociali. Il rapporto giunge quindi alla conclusione che l'obiettivo principale della redistribuzione dei redditi, vale a dire ridurre le disparità, è conseguito.

5 Conseguenze di un'eventuale accettazione dell'iniziativa

In caso di accettazione, l'iniziativa comporterà una forte ingerenza nella politica di formazione dei salari. Non sarà inoltre più possibile mantenere le peculiarità dell'attuale diritto svizzero del lavoro, fondato su una densità normativa debole e su un partenariato sociale forte. Ci si chiede altresì se l'iniziativa consentirà di raggiungere gli obiettivi prefissati, quali saranno gli effetti collaterali e se e come sarà possibile metterla in pratica.

5.1 Conseguenze sui salari (molto) elevati

Secondo la statistica dell'AVS, nel 2009 circa 10 000 persone che lavoravano in Svizzera hanno guadagnato più di 500 000 franchi, mentre nel 2008 erano addirittura oltre 12 000. Il numero delle persone con un reddito molto elevato che sarebbero direttamente interessate dall'iniziativa dovrebbe (in base a considerazioni di plausibilità inerenti alla struttura salariale all'interno delle aziende) situarsi almeno in questo ordine di grandezza. A risentirne maggiormente sarebbero presumibilmente le imprese che forniscono servizi finanziari, ma sarebbero fortemente colpite anche le aziende nei settori della chimica e della farmacia, delle telecomunicazioni, della ricerca e dello sviluppo, dei servizi alle imprese e dei servizi informatici come pure del commercio all'ingrosso e dell'intermediazione commerciale. Inoltre le sedi di imprese multinazionali appartenenti ai settori più disparati si ritroverebbero anch'esse spesso confrontate con le restrizioni imposte dall'iniziativa.

Le cifre indicano che sarebbero colpiti alcuni settori tradizionalmente molto importanti per l'economia svizzera, come ad esempio le banche e le assicurazioni o l'industria farmaceutica. In parte si tratta di imprese con un forte orientamento internazionale e una grande mobilità internazionale, come le imprese che forniscono servizi finanziari, le aziende commerciali o le sedi di imprese sulle quali la Svizzera ha esercitato una notevole attrattiva negli ultimi anni.

Sembra improbabile che le imprese in questione, considerato il loro orientamento internazionale, possano adeguare la propria politica salariale a una normativa prevista a livello nazionale dalla Svizzera. È invece molto più probabile che si sottraggano alla nuova normativa trasferendo la loro sede all'estero. La capacità delle imprese di reclutare quadri adeguatamente qualificati rappresenta un fattore importante per la piazza economica. Tuttavia questa capacità sarebbe nettamente ridotta da una limitazione degli stipendi come quella richiesta dall'iniziativa.

Il trasferimento all'estero di imprese multinazionali o di parti di esse comporterebbe una perdita di valore aggiunto per l'economia svizzera. Ne conseguirebbero anche una forte perdita di posti di lavoro e un forte calo delle entrate fiscali. In caso di trasferimenti occorrerebbe inoltre attendersi non soltanto conseguenze dirette, ma anche ripercussioni negative indirette sui settori situati a monte e a valle nonché, globalmente, sui consumi in Svizzera.

5.2 Consequenze sui salari bassi e medi

Oltre a una limitazione delle retribuzioni elevate, i promotori dell'iniziativa contano di produrre un effetto positivo sull'evoluzione dei salari delle persone impiegate a un livello inferiore rispetto ai quadri più alti sul piano gerarchico. Per diversi motivi, tuttavia, tali attese verrebbero in gran parte deluse.

Per numerose imprese l'adeguamento degli stipendi dei quadri non sarebbe considerato un'opzione realistica. La partenza di imprese o il trasferimento della sede sociale di aziende avrebbe probabilmente un effetto più negativo che positivo sull'evoluzione dei salari del personale rimanente. Infatti le imprese che versano retribuzioni elevate ai loro quadri più alti versano normalmente anche agli altri impiegati salari superiori alla media. A tutti i livelli di qualifica, anche medi e inferiori, vi sarebbe quindi il rischio di perdere posti di lavoro che offrono condizioni lavorative migliori della media e un elevato valore aggiunto.

In seguito all'adozione dell'iniziativa, un'impresa potrebbe teoricamente aumentare il salario più basso per accrescere il proprio margine di manovra prima di versare le retribuzioni più elevate. In pratica, questa possibilità è tuttavia assai remota dal momento che spesso gli stipendi dei quadri al massimo livello gerarchico sono nettamente superiori al salario più basso moltiplicato per 12. In certi casi le imprese potrebbero essere tentate di eludere la norma del rapporto 1:12 esternalizzando determinate attività (p. es. lavori di pulizia).

5.3 Consequenze per l'economia

Un'accettazione dell'iniziativa comporterebbe l'abbandono dei principi della politica svizzera del mercato del lavoro. La densità normativa debole e il partenariato sociale forte hanno garantito al nostro Paese eccellenti risultati sul mercato del lavoro, per quanto riguarda il tasso di occupazione e il livello salariale. Nessun altro Stato dell'OCSE prevede una regolamentazione altrettanto severa come quella richiesta dall'iniziativa. Il fatto di accettare norme così rigorose significherebbe sacrificare un importante punto di forza della nostra piazza economica.

5.4 Consequenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale a livello federale e cantonale

Se l'iniziativa venisse accettata, diverse imprese e persone che dispongono di un reddito molto elevato lascerebbero il Paese, con notevoli perdite di entrate per le imposte e le assicurazioni sociali. A causa dei più o meno difficili problemi di delimitazione e delle disposizioni necessarie per evitare che la legislazione venga elusa, vi sarebbe probabilmente un aumento delle spese a carico delle autorità preposte al mercato del lavoro incaricate dell'esecuzione e del controllo delle nuove norme. Ne conseguirebbero importanti perdite di entrate e un aumento delle spese sia a livello federale che cantonale.

5.5 Applicabilità

L'attuazione dell'iniziativa comporterebbe notevoli problemi legislativi e pratici. Per quanto riguarda l'elaborazione della normativa ci si è chiesti fra l'altro quale definizione di impresa utilizzare, quali categorie di lavoratori (apprendisti, stagisti, persone con posti di lavoro protetti) dovrebbero essere eccettuate e come sarebbe possibile tenere conto delle persone che esercitano un lavoro a prestito. Vi sarebbero inoltre tutta una serie di questioni inerenti all'esecuzione difficili da risolvere: come sarebbe possibile verificare il rispetto delle norme e come si potrebbe sanzionarne il mancato rispetto? I promotori dell'iniziativa hanno addirittura l'intenzione di vietare determinate attività che permettono alle imprese di eludere la legislazione (come ad esempio l'esternalizzazione di certe unità dell'azienda). A tale proposito emergono questioni assolutamente fondamentali in materia di applicabilità. L'elenco dei problemi individuati evidenzia chiaramente che l'attuazione dell'iniziativa comporterebbe un onere amministrativo molto elevato e si ripercuoterebbe negativamente sulla certezza del diritto.

5.5.1 Diritto transitorio

Non sarà necessario adottare alcuna disposizione transitoria speciale. Se l'iniziativa viene accettata, i sistemi di retribuzione in Svizzera dovranno essere conformi all'articolo 110a Cost. e alle disposizioni esecutive al momento della loro entrata in vigore.

5.5.2

Problemi di attuazione

Come prevede l'articolo 110a capoverso 2, l'iniziativa rende necessaria l'adozione di una legislazione esecutiva. Occorre quindi definire le eccezioni (persone in formazione, stagisti e persone con posti di lavoro protetti) e l'applicazione al lavoro a prestito e al lavoro a tempo parziale. Andranno certamente precisate anche altre questioni, come la nozione di impresa, che secondo l'iniziativa va estesa alle persone giuridiche senza scopo di lucro (associazioni, fondazioni).⁴⁰ Si pone quindi la domanda se la regolamentazione proposta sia applicabile esclusivamente alle persone giuridiche o anche agli enti senza personalità giuridica oppure alle persone fisiche che occupano altre persone dietro compenso. Occorrerà inoltre chiarire quali saranno i rapporti giuridici coperti, dal momento che potrà trattarsi di rapporti di lavoro, mandati o contratti stipulati con imprese. L'iniziativa comprende infatti ogni attività lucrativa, senza precisare se si intende unicamente un'attività dipendente (contratto di lavoro). È altresì necessario definire quali attività retribuite sono interessate dalle nuove norme, considerato che un datore di lavoro può assumere persone in modo durevole o temporaneamente. Un confronto tra le retribuzioni dei salariati impiegati stabilmente e dei mandatari o di imprenditori incaricati di svolgere determinati compiti potrebbe rivelarsi difficile. Anche la nozione di impresa deve essere precisata ulteriormente, ad esempio nel caso di gruppi di imprese. Quale entità sarebbe in tal caso determinante per effettuare il confronto dei salari? L'iniziativa non sembra volersi limitare all'entità giuridica, dal momento che considera una holding e le società di cui detiene alcune parti come un'unica «impresa». ⁴¹ Inoltre occorre ancora disciplinare il controllo dell'applicazione delle norme imposte dall'iniziativa. Ne potrebbe conseguire un importante dispiego di mezzi finanziari, sia da parte delle autorità che da parte delle imprese controllate.

Alcune delle questioni elencate richiedono chiarimenti approfonditi suscettibili di dare adito a lunghi dibattiti. Secondo l'iniziativa il Parlamento deve tuttavia trovare una soluzione in meno di due anni, affinché la nuova disposizione costituzionale e la legge esecutiva (comprese eventuali ordinanze d'esecuzione) possano entrare in vigore due anni dopo un'eventuale accettazione. Questo termine non sembra realistico, tanto più che occorrerà definire un periodo transitorio durante il quale le imprese avranno la possibilità di adeguare i sistemi di retribuzione alla nuova normativa.

6

Nessun controprogetto

Raccomandiamo di sottoporre l'iniziativa al voto senza controprogetto. A nostro parere occorrerebbe piuttosto accelerare l'esecuzione delle misure esistenti e di quelle in fase di elaborazione nell'ambito della formazione dei salari e della ridistribuzione dei redditi.

⁴⁰ GSS, Argomenti della Gioventù socialista svizzera a favore dell'iniziativa (www.juso.ch/files/091006_Argumentarium-1_12-Initiative.pdf), pag. 4.

⁴¹ GSS, Argomenti della Gioventù socialista svizzera a favore dell'iniziativa (www.juso.ch/files/091006_Argumentarium-1_12-Initiative.pdf), pag. 4.

Siamo dell'idea che gli eccessi osservati nel corso degli ultimi anni in materia di salari molto elevati possano causare tutta una serie di problemi a livello sociale ed economico. Riteniamo tuttavia che l'obiettivo perseguito non possa essere raggiunto con gli strumenti proposti dagli autori dell'iniziativa e che siano invece più efficaci le misure già esistenti - e quelle in fase di elaborazione - nell'ambito della formazione dei salari e della redistribuzione dei redditi.

La politica di formazione dei salari in Svizzera si basa su principi che si sono dimostrati validi nel tempo. Per i salari bassi e medi, il partenariato sociale e i contratti collettivi di lavoro rivestono una grande importanza. Il conferimento dell'obbligatorietà generale permette agli enti pubblici di sostenere gli sforzi dei partner sociali intesi a garantire condizioni minime di lavoro per i diversi rami economici. Con l'introduzione delle misure di accompagnamento all'Accordo sulla libera circolazione delle persone nel 2004 si è attribuito un ruolo fondamentale ai contratti collettivi di lavoro ai fini della lotta al dumping salariale. Nei settori in cui non esiste un contratto collettivo di lavoro, le commissioni tripartite possono prevedere contratti normali di lavoro (CNL) in caso di abusi ripetuti. Inoltre la legge contro il lavoro nero mira ad arginare l'economia informale e quindi i rapporti di lavoro precari.

La decisione di fissare i salari elevati e i salari massimi spetta alle imprese. Lo Stato rinuncia a intervenire direttamente in questo ambito, ma prevede alcune linee direttrici in materia di corporate governance tramite il diritto della società anonima e il diritto contabile. Siamo tuttavia convinti che occorre migliorare in generale le disposizioni del diritto della società anonima in materia di corporate governance e in particolare le disposizioni in materia di retribuzioni applicabili alle società anonime quotate in borsa. Abbiamo già proposto diversi adeguamenti in tal senso sia nel 2007 mediante il messaggio concernente la revisione del diritto della società anonima e del diritto contabile sia nel 2008 nell'ambito del messaggio relativo all'iniziativa popolare «contro le retribuzioni abusive». Nel 2010 abbiamo sostenuto espressamente i due documenti del controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «contro le retribuzioni abusive» della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, che riprendono diverse nostre proposte.

Le normative in ambito bancario sono inoltre state inasprite in seguito alle esperienze fatte durante la recente crisi finanziaria. In particolare sono stati emanati provvedimenti specifici al fine di regolamentare gli stipendi eccessivi versati dagli istituti finanziari. Il 21 ottobre 2009, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) ha pertanto adottato una circolare concernente i sistemi di retribuzione. Dal canto suo, il Parlamento ha approvato il progetto denominato «too big to fail» durante la sessione autunnale. La Confederazione ha ottenuto la possibilità di intervenire adottando misure adeguate in materia di retribuzione se le banche di rilevanza sistemica ricevono un aiuto pubblico (nuovo art. 10a della legge sulle banche, modifica del 30 settembre 2011, «too big to fail»).

Lo Stato stesso dà lavoro a molte persone ed è proprietario di istituti di diritto pubblico o privato. È quindi anche nel suo interesse poter reclutare e mantenere quadri adeguatamente qualificati per occupare le posizioni dirigenziali. Tuttavia la Confederazione, analogamente a diversi Cantoni, fissa chiari limiti alle retribuzioni massime. Ad eccezione di alcune aziende della Confederazione orientate alle esigenze del mercato (p. es. la Posta, le FFS e la RUAG), il rapporto tra i salari a cui mira l'iniziativa è rispettato.

Per il livello di vita del lavoratore è determinante il reddito disponibile. Oltre al salario sono quindi importanti le tasse e i redditi da trasferimenti. Lo Stato si prefigge di raggiungere un equilibrio nella ripartizione dei redditi grazie al sistema fiscale e a numerosi trasferimenti nel settore sociale.

Riteniamo quindi che le misure politiche esistenti o in fase di elaborazione consentano di ottenere risultati più convincenti evitando nel contempo gli effetti negativi dell'iniziativa. In caso di accettazione, gli obiettivi in essa formulati sarebbero difficilmente raggiungibili dal momento che importanti rami dell'economia accuserebbero una perdita di competitività con conseguenze negative per l'intera piazza economica. Inoltre verrebbero disattesi alcuni principi fondamentali della politica svizzera del mercato del lavoro. L'iniziativa comporterebbe tutta una serie di conseguenze poiché le sue rivendicazioni mal si conciliano con la politica di formazione dei salari e con il principio della libertà economica. Infine la sua attuazione causerebbe numerosi problemi giuridici e pratici e comporterebbe costi amministrativi elevati.

Per tutti questi motivi proponiamo al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «1:12 – Per salari equi» senza presentare un controprogetto.

