

11.xxx

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

del ...

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il messaggio e il disegno di decreto federale concernente l'iniziativa popolare «1:12 – Per salari equi» e vi proponiamo di sottoporla, senza controprogetto, al voto del Popolo e dei Cantoni raccomandando loro di respingerla.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Questo testo è una versione provvisoria.

Modifiche redazionali sono ancora possibili.

Solo la versione che sarà pubblicata nel Foglio federale fa fede.

---

## 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 nessuno guadagni in un anno meno di quanto guadagna in un mese il manager meglio pagato nella stessa impresa. Inoltre occorre inserire nella Costituzione un articolo che sancisce 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 la loro rivendicazione, i promotori dell'iniziativa intendono limitare i salari dei manager meglio retribuiti, contribuire a un aumento dei salari più bassi e a una migliore redistribuzione della 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 i salari e i redditi in Svizzera, stando alle informazioni disponibili, hanno subito un'evoluzione abbastanza equilibrata a partire dagli anni '90. Per quanto riguarda invece i salari molto elevati, esso condivide il parere dei promotori dell'iniziativa, secondo i quali gli eccessi osservati nel corso degli ultimi anni potrebbero provocare vari problemi a livello sociale ed economico. Tuttavia il Consiglio federale ritiene che l'obiettivo auspicato con la misura proposta dai promotori dell'iniziativa non possa essere raggiunto e che le misure già esistenti come pure quelle in fase di elaborazione nell'ambito della formazione dei salari e della redistribuzione dei redditi siano più adeguate a tale scopo.*

*La politica di formazione dei salari in Svizzera si basa su principi sperimentati. Per i salari bassi e medi, il partenariato sociale e i contratti collettivi di lavoro hanno un'importanza notevole. Il conferimento dell'obbligatorietà generale permette agli enti pubblici di sostenere gli sforzi dei partner sociali intesi a stabilire, mediante i contratti collettivi di lavoro, 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 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 stabilire i salari elevati e i salari massimi spetta alle imprese. Lo Stato rinuncia a interventi diretti nella determinazione dei salari da parte delle imprese private, ma prevede alcune linee direttrici in materia di corporate governance tramite il diritto della società anonima e il diritto contabile. Tuttavia è evidente, secondo il Consiglio federale, che le disposizioni che disciplinano il diritto della società anonima in materia di corporate governance in generale e le disposizioni in materia di retribuzioni applicabili alle società anonime quotate in borsa in particolare devono essere migliorate. Esso sostiene espressamente il controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «contro le retribuzioni abusive» della Commissione*

---

*degli affari giuridici del Consiglio degli Stati. Questo controprogetto prevede in particolare 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 pubblicato, che le indennità di partenza e i pagamenti anticipati siano in linea di massima vietati, che il rimborso delle azioni sia disciplinato 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 appianamento delle divergenze.*

*In seguito alla crisi finanziaria del 2008 sono state emanate nuove norme allo scopo di delimitare meglio le retribuzioni negli 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». Essa si prefigge 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 esiste il rischio che il sistema di retribuzione di un'impresa non è 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, inoltre, è stato inserito nella legge federale sulle banche e le casse di risparmio un nuovo articolo 10a «too big to fail». Esso 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. 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 trasferimento. Lo Stato mira a raggiungere un equilibrio nella ripartizione dei redditi grazie al sistema fiscale e a numerosi trasferimenti nel settore sociale.*

*Le misure esistenti e le misure politiche in fase di elaborazione dovrebbero permettere di ottenere risultati più convincenti, evitando gli inconvenienti causati dalla soluzione proposta dall'iniziativa popolare. Inoltre l'iniziativa non è in grado di raggiungere gli obiettivi previsti. Infatti essa diminuisce notevolmente l'attrattiva della piazza economica svizzera per i rami economici che hanno un'importanza relativamente grande nel nostro Paese. Essa non rispetta alcuni principi fondamentali della politica svizzera del mercato del lavoro. L'accettazione di questa iniziativa avrebbe l'effetto di un segnale gravido di conseguenze. Infatti l'iniziativa si concilia*

---

*poco 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 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 federale è modificata come segue:

*Art. 110a (nuovo) Politica salariale*

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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)<sup>1</sup>*

*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.

<sup>1</sup> 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 all'esame preliminare della Cancelleria federale il 22 settembre 2009<sup>2</sup> ed è stata presentata il 21 marzo 2011 con il numero di firme necessario.

Con decisione del 14 aprile 2011 la Cancelleria federale ha constatato che l'iniziativa ha raccolto 113 005 firme valide ed è quindi formalmente riuscita.<sup>3</sup>

L'iniziativa è presentata sotto forma di un progetto elaborato. Il Consiglio federale non presenterà un controprogetto, né diretto né indiretto. Conformemente all'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002<sup>4</sup> 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 secondo l'articolo 139 capoverso 2 e 3 della Costituzione federale<sup>5</sup> (Cost.).

- Essa è formulata come un progetto elaborato e soddisfa quindi le esigenze dell'unità della forma.
- Essa riguarda esclusivamente la questione dei salari e soddisfa quindi le esigenze dell'unità della materia.
- Essa non viola disposizioni cogenti del diritto internazionale. Di conseguenza essa soddisfa il criterio di compatibilità con il diritto internazionale.

Per questi motivi 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» affronta un tema di notevole interesse per la società. Il versamento di salari estremamente elevati non è concepibile per una grande parte della popolazione e numerose persone ritengono che tali retribuzioni siano ingiuste. Inoltre il pagamento di salari e di bonus molto elevati e non sufficientemente orientati al successo a lungo termine dell'impresa rappresentano un problema della corporate governance. Sistemi di salari concepiti in tal modo possono indurre i quadri a correre rischi eccessivi.

Esiste un chiaro interesse, a livello sociale e in materia di politica sociale, a un'evoluzione favorevole dei salari nell'ambito della ripartizione dei salari medi e bassi. Il lavoro retribuito dovrebbe garantire al maggior numero possibile di persone

<sup>2</sup> FF 2009 5821

<sup>3</sup> FF 2011 3405

<sup>4</sup> RS 171.10

<sup>5</sup> RS 101

un reddito soddisfacente. Uno scarto considerevole tra i redditi elevati e quelli più bassi delle economie domestiche può nuocere alla coesione sociale di una determinata società. L'evoluzione dei salari dei lavoratori dipendenti, principale fonte di reddito per la maggior parte delle economie domestiche, assume inoltre un ruolo importante in tal senso.

Secondo l'OCSE, la Svizzera fa parte dei Paesi in cui le disuguaglianze di reddito tra le economie domestiche si situano al di sotto della media sia per quanto riguarda il reddito primario che per quanto concerne il reddito disponibile (vale a dire 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 disuguaglianze di reddito non tendono neanche ad aumentare.<sup>6</sup> 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 e in seguito ha raggiunto 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.<sup>7</sup>

Anche la ripartizione dei salari in Svizzera è rimasta 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. Tuttavia questa evoluzione è stata osservata in tutti i Paesi industrializzati. Le cause principali di tale tendenza sono la domanda delle imprese, in rapida crescita, di specialisti molto qualificati in seguito al progresso tecnologico e alla divisione internazionale del lavoro, sempre più spinta.<sup>8</sup>

Anche gli abbondanti dati forniti dalla rilevazione svizzera della struttura dei salari confermano 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 %, all'anno rispetto all'1,3 % all'anno registrato per il salario mediano.<sup>9</sup> 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 subito un aumento leggermente superiore rispetto a quello del salario mediano, progredendo in media dell'1,4 % all'anno. Questo risultato è molto significativo e positivo, soprattutto dal punto di vista della politica sociale. In tal senso le misure di accompagnamento adottate in occasione della graduale apertura del mercato del lavoro svizzero nei confronti dell'UE hanno avuto una grande importanza (cfr. capitolo 4.1.1). Complessivamente e considerata la domanda sem-

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

<sup>7</sup> UST (2011), Rapporto sociale statistico svizzero 2011, Neuchâtel: UST, p. 42

<sup>8</sup> 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.

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

pre crescente di manodopera altamente qualificata, l'evoluzione dei salari in Svizzera può essere definita equilibrata per un'ampia fascia retributiva.

Negli ultimi anni, invece, l'evoluzione dei salari molto elevati è stata eccezionale. Secondo la statistica dei redditi AVS, nel 1997 circa 2900 salariati guadagnavano più di mezzo milione all'anno. Nel 2009 essi erano circa 10 700. La loro percentuale sul totale dei salariati è triplicata, passando dallo 0,08 % allo 0,24 %.

Non è possibile effettuare, basandosi sulle fonti pubbliche di dati, valutazioni statistiche affidabili che permettano di sapere in quali rami economici vengono versati più spesso salari molto elevati. Grazie alle valutazioni dell'UST basate sulla rilevazione della struttura dei salari concernente la ripartizione dei salari per settori e i salari dei quadri più alti è però possibile concludere che i salari più elevati sono più frequenti nel settore creditizio nonché nell'ambito delle attività finanziarie e assicurative. Inoltre 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 dovrebbero far registrare una percentuale di salari elevati superiore alla media.<sup>10</sup>

Secondo la statistica dell'AVS, i salariati esteri sono sovrarappresentati nella categoria dei redditi molto elevati. Ciò significa che i salari elevati sono spesso versati nelle imprese multinazionali. Probabilmente questo fatto dimostra anche che, negli ultimi anni, numerose imprese o parti di imprese che versano salari elevati si sono di nuovo insediate in Svizzera. Per i quadri più alti delle imprese multinazionali il mercato del lavoro determinante è globalizzato e anche la loro retribuzione corrisponde alle condizioni usuali del 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.<sup>11</sup>

## 2.2 Principi della politica di formazione dei salari

La politica di formazione dei salari in Svizzera si basa su principi sperimentati. Per i salari bassi e medi, il partenariato sociale e i contratti collettivi di lavoro assumono un'importanza notevole. Con la libera circolazione delle persone sono state adottate misure contro il dumping salariale. La decisione di stabilire i salari elevati e i salari massimi spetta alle imprese. 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. capitolo 4.1).

Grazie a questa politica la Svizzera ha un successo decisamente notevole. Il nostro mercato del lavoro si distingue in modo particolare non soltanto per la sua buona

<sup>10</sup> 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 quadri più alti 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, p. 11 segg.

<sup>11</sup> Cfr. UST (2010), *Rilevazione della struttura dei salari 2008*, Neuchâtel, p. 23.



integrazione (tasso di attività elevato e tasso di disoccupazione basso), ma anche per una ripartizione 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 in vigore**

Il salario risulta normalmente da un contratto di lavoro stipulato ai sensi degli articoli 319 segg. del Codice delle obbligazioni (CO)<sup>12</sup>. 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, nel caso in cui al contratto collettivo di lavoro è stata conferita l'obbligatorietà generale (art. 1 della legge federale del 28 settembre 1956<sup>13</sup> concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro; LOCCL). Conformemente agli articoli 360a e 360d capoverso 2 CO è possibile stabilire salari minimi vincolanti anche nei contratti normali di lavoro se vengono ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali.

A prescindere da ciò, la libertà contrattuale delle parti è praticamente illimitata. Esistono precisi limiti 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 dell'uguaglianza tra uomini e donne (art. 8 cpv. 3 Cost.<sup>14</sup>; art. 3 cpv. 2 della legge federale del 24 marzo 1995<sup>15</sup> sulla parità dei sessi; LPar). I cittadini dell'Unione europea che lavorano in Svizzera non possono essere oggetto di alcuna discriminazione fondata sulla nazionalità conformemente all'articolo 2 dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone<sup>16</sup> (ALC). 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 2005<sup>17</sup> sugli stranieri; LStr). Il salario usuale è stabilito nel permesso di dimora e il lavoratore può pretenderlo mediante una azione di diritto civile per ottenere l'adempimento di tale obbligo conformemente

<sup>12</sup> RS 220

<sup>13</sup> RS 221.215.311

<sup>14</sup> RS 101

<sup>15</sup> RS 151.1

<sup>16</sup> RS 0.142.112.681

<sup>17</sup> RS 142.20



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.

Secondo le considerazioni esposte, i promotori dell'iniziativa si attendono dalla nuova disposizione<sup>23</sup>:

- che i salari molto elevati dei quadri superiori siano corretti verso il basso;
- che i salari più bassi siano aumentati, vale a dire che la somma salariale 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 nel creare 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 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 del contratto collettivo di lavoro vale il principio della libertà contrattuale. I CCL non necessitano di un'autorizzazione dello Stato sia dal punto di vista della forma che da quello del contenuto: essi 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. Dalla loro introduzione, le misure di accompagnamento e la loro esecuzione sono state rafforzate diverse volte. Attualmente esse comprendono essenzialmente le seguenti disposizioni:

- La legge sui lavoratori distaccati<sup>24</sup> 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.

<sup>23</sup> [http://www.juso.ch/files/091006\\_Argumentarium-1\\_12-Initiative.pdf](http://www.juso.ch/files/091006_Argumentarium-1_12-Initiative.pdf)

<sup>24</sup> Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali; RS 823.20.

- In caso di dumping salariale abusivo e ripetuto, alle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro concernente i salari minimi, la durata del lavoro e l'esecuzione paritetica può essere conferito in modo agevolato il carattere di obbligatorietà generale (CCL di obbligatorietà generale). Questa misura è applicabile sia alle aziende 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 instaurato dalle 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 i lavoratori e i capi di imprese residenti in Svizzera manifestano un interesse crescente per i CCL di obbligatorietà generale e la loro applicazione.

Una rete sempre più estesa di contratti collettivi di lavoro (a cui è stata conferita l'obbligatorietà generale), un'osservazione attenta 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 al fatto che la pressione sulle condizioni usuali di salario e di lavoro nei settori in questione è rimasta debole malgrado l'immigrazione crescente.

Il sistema in vigore in Svizzera, secondo cui la determinazione 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 essi sono anche in grado di superare nettamente gli standard che, ad esempio, potrebbero essere offerti da un salario minimo legale.

In Svizzera la libertà economica ha un'importanza decisamente notevole. La legislazione sul lavoro è poco estesa e lascia un grande margine di manovra ai partner sociali per definire le condizioni di lavoro. 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 nero<sup>25</sup>, 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.

<sup>25</sup> Legge federale del 17 giugno 2005 concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero; RS 822.41

## **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 interventi diretti nella determinazione dei salari da parte delle imprese private, ma prevede alcune linee direttrici in materia di corporate governance tramite il diritto della società anonima e il diritto contabile. Una buona corporate governance deve garantire agli azionisti la trasparenza e la possibilità di esercitare un influsso per quanto riguarda le retribuzioni degli organi di una società.

Tuttavia il Consiglio federale ritiene che le disposizioni che disciplinano il diritto della società anonima in materia di corporate governance in generale e le disposizioni in materia di retribuzioni applicabili alle società anonime quotate in borsa in particolare debbano essere migliorate.

Nel messaggio del 21 dicembre 2007 concernente la revisione del diritto della società anonima e del diritto contabile, infatti, esso ha già proposto diversi miglioramenti.<sup>26</sup> Nel messaggio del 5 dicembre 2008 relativo all'iniziativa popolare «contro le retribuzioni abusive» esso ha completato queste disposizioni aggiungendo norme supplementari concernenti le retribuzioni dei membri degli organi delle società anonime quotate in borsa.<sup>27</sup>

Anche l'iniziativa popolare «contro le retribuzioni abusive», che è stata presentata il 26 febbraio 2008, intende porre un freno alle retribuzioni ritenute eccessive dai suoi promotori. Questo obiettivo viene perseguito in primo luogo con il miglioramento della corporate governance. Tuttavia il Consiglio federale ha respinto l'iniziativa popolare poiché, in alcuni punti, le disposizioni sono troppo restrittive e rigide.

Gli obiettivi del Consiglio federale sono infine stati ripresi 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) oppure precisa o rafforza le attuali disposizioni del diritto in vigore (p. es. pubblicazione delle retribuzioni, concretizzazione dell'obbligo di diligenza, inasprimento della possibilità di 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 appianamento delle divergenze, prevede in particolare le seguenti regolamentazioni<sup>28</sup>:

<sup>26</sup> Messaggio 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) del 21 dicembre 2007, FF **2008** 1321, spec. 1338 segg.

<sup>27</sup> Messaggio concernente l'iniziativa «contro le retribuzioni abusive» e la modifica del Codice delle obbligazioni (Diritto della società anonima) del 5 dicembre 2008, FF **2009** 265, spec. 281 segg.

<sup>28</sup> FF **2010** 7281

- *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 medesimo, 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 definisce il rapporto massimo ammesso tra i due elementi. Esso sottopone il regolamento sulle retribuzioni, per approvazione, all'assemblea generale.
- *Relazione sulle retribuzioni*  
Nelle società le cui azioni sono 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<sup>bis</sup> CO).
- *Retribuzioni del consiglio d'amministrazione e del consiglio consultivo*  
Nelle società le cui azioni sono quotate in borsa, l'assemblea generale delibera ogni anno in merito all'approvazione dell'importo complessivo stanziato dal consiglio d'amministrazione per i propri membri nonché per i membri del consiglio consultivo.
- *Retribuzioni della direzione*  
Nelle società le cui azioni sono quotate in borsa, l'assemblea generale delibera ogni anno in merito all'approvazione dell'importo complessivo stanziato dal consiglio d'amministrazione per i membri della direzione. Lo statuto può tuttavia dare al consiglio d'amministrazione la facoltà di decidere in via definitiva sulle retribuzioni della direzione.
- *Retribuzioni inammissibili*  
Nelle società le cui azioni sono 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 le cui azioni sono 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 a includere le 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, infatti, anche le persone che si occupano della gestione e i membri del consiglio consultivo potranno essere obbligati alla restituzione. Inoltre l'unica condizione dell'azione di restituzione, conformemente all'articolo 678 capoverso 2 CO, è rappresentata dall'eventualità che le prestazioni della società siano manifestamente sproporzionate rispetto alla 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 le retribuzioni molto elevate non potranno più essere considerate alla stregua di oneri giustificati dall'uso commerciale da un punto di vista fiscale e aumenterebbero quindi l'imposta sull'utile della società.

Il Consiglio federale ha approvato espressamente il miglioramento della corporate governance nell'ambito del diritto della società anonima nei suoi pareri del 17 novembre<sup>29</sup> e del 3 dicembre 2010<sup>30</sup> sul controprogetto indiretto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati.

#### **4.1.2.2                   Retribuzioni negli istituti finanziari**

In seguito alla crisi finanziaria del 2008 sono state emanate nuove norme allo scopo di delimitare meglio le retribuzioni negli 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 ivi previsti sono conformi alle prescrizioni stabilite a livello internazionale dal Financial Stability Board. La FINMA intende evitare che il sistema di retribuzione crei incentivi che indurrebbero i collaboratori a correre rischi sproporzionati. Il sistema di retribuzione deve promuovere gli interessi a lungo termine dell'azienda (n. marg. 1) e riflettere il rischio, l'utilizzazione del capitale e le prestazioni

<sup>29</sup> Iniziativa parlamentare. Controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «contro le retribuzioni abusive». Rapporto del 25 ottobre 2010 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati. Parere del Consiglio federale del 17 novembre 2010, FF **2010** 7351.

<sup>30</sup> Iniziativa parlamentare. Controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «contro le retribuzioni abusive». Rapporto complementare del 22 novembre 2010 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati. Parere del Consiglio federale del 3 dicembre 2010, FF **2011** 205.

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 in questo ambito. Il consiglio di amministrazione emana un regolamento sulle retribuzioni (n. marg. 16) e presenta ogni anno un rapporto sull'attuazione della politica in materia di retribuzioni (n. marg. 61). Le retribuzioni variabili devono essere coperte a lungo termine dal successo economico dell'azienda (n. marg. 39) ed essere attribuite secondo criteri sostenibili (n. marg. 44).

La circolare non stabilisce 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 è 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.

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 2006<sup>31</sup> sugli investimenti collettivi (LICol). La circolare è assolutamente vincolante per le aziende che detengono fondi propri di almeno due miliardi di franchi. Esse hanno dovuto applicarla al più tardi entro il 1° gennaio 2011. Agli altri istituti finanziari essa viene raccomandata come modello di buona pratica.

Con la modifica del 30 settembre 2011 della legge federale sulle banche e le casse di risparmio (LBCR)<sup>32</sup> è stato inserito un nuovo articolo 10a. Esso 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 che consente di limitare il diritto a una retribuzione ai sensi della presente 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 2000 sul personale federale (LPers)<sup>33</sup>, lo stipendio dipende dalla funzione, dall'esperienza e dalla prestazione. L'ordinanza quadro del 20 dicembre 2000 relativa alla legge sul perso-

<sup>31</sup> RS 951.31

<sup>32</sup> FF 2011 6661

<sup>33</sup> RS 172.220.1



nale federale (Ordinanza quadro LPers)<sup>34</sup> stabilisce il quadro 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 stabilisce lo stipendio minimo. Esso ammonta, dopo aver computato gli adeguamenti salariali effettuati in seno all'amministrazione federale (compensazione del rincaro e aumento del salario reale), a 41 747 franchi. Tuttavia occorre precisare che si tratta anche di definire quale importo viene utilizzato come base di calcolo per lo stipendio minimo dai diversi datori di lavoro (Confederazione, aziende della Confederazione, Cantoni e città).

#### **4.1.3.1 Amministrazione federale**

In qualità di datore di lavoro, il Consiglio federale ha fissato per il personale dell'amministrazione federale gli importi massimi delle classi di stipendio all'articolo 36 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers)<sup>35</sup>. 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 che un impiegato che fornisce una prestazione sufficiente può ottenere 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 stabilimenti della Confederazione**

Per questi datori di lavoro mancano indicazioni precise concernenti gli stipendi minimi. Siccome le aziende e gli stabilimenti della Confederazione hanno strutture gerarchiche e sistemi salariali differenti, la base di calcolo unica è costituita dallo stipendio minimo di 41 747 franchi secondo l'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) la competenza di stabilire gli stipendi dei quadri di grado più elevato. Spesso, tuttavia, i limiti superiori sono previsti dagli statuti del personale, che sono approvati dal Consiglio federale. In altri casi, tra cui presso la Posta, le FFS e nell'azienda di diritto privato RUAG, il consiglio di amministrazione decide senza limitazioni di tale genere.

L'articolo 6a capoversi 1-5 LPers incarica il Consiglio federale di emanare principi relativi allo stipendio dei quadri di grado più elevato delle aziende e degli stabilimenti 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. Il Consiglio federale ha precisato questi principi nell'ordinanza del 19

<sup>34</sup> RS 172.220.11

<sup>35</sup> RS 172.220.111.3

dicembre 2003 sulla retribuzione dei quadri (di seguito denominata ORQ)<sup>36</sup> e ne ha affidato l'esecuzione ai Dipartimenti competenti. Per fissare la retribuzione, le imprese e gli istituti in questione devono tenere conto dei criteri di calcolo elencati all'articolo 7 ORQ.

In occasione dei lavori legislativi che hanno preceduto l'inserimento dell'articolo 6a nella LPers, il Consiglio federale si è opposto all'intenzione del Parlamento di definire valori di riferimento per gli stipendi dei quadri.<sup>37</sup> Esso ha respinto questa richiesta sia per motivi di principio che per 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 comunicazioni (DATEC) sono giunti alla conclusione che questo metodo ha alcuni punti deboli. Infatti le funzioni classificate al livello più basso della scala gerarchica possono essere retribuite diversamente in funzione 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 stabilimenti della Confederazione. Inoltre, in caso di adeguamenti salariali nel corso del tempo per le classi di stipendio inferiori, si sarebbero dovute prevedere anche modifiche eventualmente 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'ORQ<sup>38</sup> è possibile definire le categorie seguenti per illustrare, in modo semplificato, il rapporto tra il salario minimo e lo stipendio massimo:

- *Rapporto che varia da 1:7 a circa 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 stabilimenti simili.

- *Rapporto che varia da 1:19 a 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 lo stipendio 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.

<sup>36</sup> RS 172.220.12

<sup>37</sup> Si veda il parere del Consiglio federale del 29 maggio 2002 sul rapporto del 25 aprile 2002 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, FF 2002 6705.

<sup>38</sup> Disponibile all'indirizzo seguente:  
<http://www.epa.admin.ch/dokumentation/zahlen/00273/index.html>

### **4.1.3.3 Cantoni e grandi città**

Nei Cantoni e nelle grandi città si constata l'esistenza di una certa ampiezza della variazione. Il rapporto tra il salario minimo e lo stipendio massimo si situa mediamente tra 1:5 e 1:8. Anche in questo caso lo scarto dipende dalla scelta dello stipendio utilizzato come salario minimo per il calcolo.

Normalmente i salari minimi e gli stipendi massimi sono stabiliti in un allegato alla legge che disciplina i salari o in un'ordinanza. Spesso il rapporto tra il salario minimo e lo stipendio massimo è il risultato delle decisioni adottate dal Parlamento. Tuttavia, anche il potere esecutivo può avere competenze decisionali in materia.

## **4.2 Equilibrio sociale grazie alla redistribuzione dei redditi**

Le trattative salariali tra i partner sociali assumono un ruolo importante nell'equilibrio sociale. Siccome però gli stipendi sono commisurati alla produttività dei lavoratori, queste trattative non costituiscono lo 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. Di tali meccanismi, i principali sono le imposte progressive e i trasferimenti sociali.

### **4.2.1 L'imposizione fiscale**

Per quanto compatibile con il tipo di imposta, in tale ambito vanno osservati 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 carico fiscale per la stessa capacità economica (principio della parità di trattamento). Nel caso dell'equità fiscale verticale si tratta invece della questione di 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.

La tariffa dell'imposta federale diretta è fortemente progressiva. Durante il periodo fiscale 2007, i contribuenti della fascia più alta disponevano del 12,2 % del reddito imponibile e hanno contribuito nella misura del 40,8 % al gettito dell'imposta federale diretta.

Il 10 % dei contribuenti della fascia più alta disponeva di una quota del 35,8 % del reddito imponibile e ha pagato il 77,3 % dell'imposta federale diretta. Il 50 % dei contribuenti della fascia più alta deteneva l'82 % del reddito imponibile e ha pagato il 97,5 % 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, che è anche progressiva.<sup>39</sup>

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. Inoltre occorre rammentare che la redistribuzione dei redditi non si verifica unicamente tramite le imposte, ma anche nell'ambito delle assicurazioni sociali.<sup>40</sup> Di conseguenza i contributi AVS prelevati sui salari che superano il massimo che genera una rendita, ad esempio, hanno un carattere puramente fiscale e implicano una redistribuzione dei redditi dei beneficiari il cui reddito da lavoro è elevato 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. Ne fanno parte le riduzioni dei premi dell'assicurazione malattie, diverse agevolazioni (per esempio la custodia di bambini) e all'occorrenza l'assistenza sociale. A tale proposito si tratta normalmente di misure mirate in funzione delle esigenze dei beneficiari.

Secondo il rapporto sociale statistico svizzero 2011 del Consiglio federale, il 20 % delle economie domestiche con un'attività lucrativa delle 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. Mentre ad esempio il 10 % delle persone il cui reddito primario ponderato in funzione dei bisogni è il più basso dispongono del 2,3 % dei redditi complessivi (prima dei trasferimenti sociali), la loro quota raggiunge il 3,5 % 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 la disparità, è raggiunto.

### **5 Conseguenze di un'eventuale accettazione dell'iniziativa**

Un'accettazione dell'iniziativa significherebbe un intervento molto forte nella politica di formazione dei salari. Inoltre essa significherebbe l'abbandono dell'orientamento attuale del diritto svizzero del lavoro, che si basa su una densità normativa debole e su un partenariato sociale forte. A tale proposito si pongono, tra l'altro, le questioni seguenti: in quale misura l'iniziativa raggiungerebbe gli obiettivi previsti? Quali sarebbero i suoi effetti secondari? Essa potrebbe concretamente essere attuata, e come?

<sup>39</sup> 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, p. 91.

<sup>40</sup> 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.

## **5.1 Consequenze 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 esse 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) raggiungere almeno questo ordine di grandezza. Le più colpite sarebbero presumibilmente le imprese che forniscono servizi finanziari, ma 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 sarebbero colpite in una misura relativamente forte. Oltre a ciò, le sedi di imprese multinazionali appartenenti ai settori più disparati potrebbero essere interessate relativamente spesso dalle restrizioni previste dall'iniziativa.

Da un lato le cifre indicano che sarebbero colpiti alcuni settori che hanno tradizionalmente un'importanza notevole per l'economia svizzera, come ad esempio le banche e le assicurazioni o l'industria farmaceutica. Dall'altro si tratta, in parte, di imprese caratterizzate da un forte orientamento internazionale e da 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 molto più probabile che tali imprese si sottrarrebbero 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.

La partenza di imprese multinazionali o di parti di esse comporterebbe una perdita di valore aggiunto per l'economia svizzera. Di conseguenza si verificherebbe inoltre una perdita notevole di posti di lavoro e una forte diminuzione 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 della catena di valore aggiunto nonché, globalmente, sul consumo in Svizzera.

## **5.2 Consequenze sui salari bassi e medi**

Oltre a una limitazione delle retribuzioni elevate, i promotori dell'iniziativa sperano 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 dovrebbero prevalentemente essere 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 influsso più negativo che positivo sull'evoluzione dei salari del personale rimanente. Infatti le imprese che pagano retribuzioni elevate ai loro quadri più alti versano normalmente anche agli altri

impiegati salari superiori alla media. Anche ai livelli di qualifica medi e inferiori vi sarebbe quindi il rischio di una perdita di posti di lavoro che offrono condizioni lavorative superiori alla media e un elevato valore aggiunto.

Teoricamente un'impresa, secondo l'iniziativa, potrebbe aumentare il salario più basso per accrescere il proprio margine di manovra prima di versare le retribuzioni più elevate. In pratica, tuttavia, questa opzione dovrebbe avere un'importanza secondaria. Spesso gli stipendi dei quadri al massimo livello gerarchico superano nettamente più di dodici volte il salario più basso. In certi casi le imprese potrebbero essere tentate di attenuare la regola 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, sia per quanto riguarda il livello dell'occupazione che dal punto di vista del 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 vantaggio competitivo della piazza economica svizzera.

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

Se l'iniziativa venisse accettata, si dovrebbe attendersi la partenza di diverse imprese e di persone che dispongono di un reddito molto elevato, il che comporterebbe notevoli perdite di entrate per le imposte e le assicurazioni sociali. A causa dei problemi di delimitazione, talvolta difficile, e delle necessarie disposizioni per evitare che la legislazione venga elusa, occorrerebbe attendersi, da parte delle autorità preposte al mercato del lavoro, un notevole aumento delle spese nell'ambito dell'esecuzione e del controllo delle rispettive regolamentazioni. Ciò comporterebbe importanti perdite di entrate e un aumento delle spese sia a livello federale che sul piano cantonale.

### **5.5 Applicabilità**

L'attuazione dell'iniziativa comporterebbe notevoli problemi di tipo regolamentare e pratico. Per quanto riguarda l'elaborazione della regolamentazione sono emerse, tra l'altro, alcune questioni, come quella di determinare quale definizione di impresa si dovrebbe 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. Anche diverse questioni inerenti all'esecuzione sarebbero 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 fatto di applicazione della regolamentazione. L'elenco dei problemi di applicazione evidenzia chiaramente che l'attuazione dell'iniziativa comporterebbe un onere amministrativo molto elevato e potrebbe creare notevoli problemi in materia di sicurezza giuridica.

### **5.5.1 Diritto transitorio**

Per l'iniziativa non sarà necessaria l'adozione di disposizioni transitorie particolari. Se l'iniziativa viene accettata, i sistemi di retribuzione in Svizzera dovranno essere conformi all'articolo 110a dell'iniziativa 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 stabilire 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. Inoltre altri punti dovranno certamente essere precisati, come ad esempio la nozione di impresa, che secondo l'iniziativa comprende anche le persone giuridiche senza scopo di lucro (associazioni, fondazioni).<sup>41</sup> Occorre quindi chiedersi se la regolamentazione in questione è applicabile esclusivamente alle persone giuridiche o anche agli enti senza personalità giuridica oppure alle persone fisiche che occupano altre persone dietro retribuzione. Un'altra questione che occorre chiarire è quella dei rapporti giuridici che sono coperti. In particolare può trattarsi di rapporti di lavoro, di mandati o di contratti stipulati con imprese. L'iniziativa comprende infatti ogni attività lucrativa, senza precisare se si deve intendere unicamente un'attività dipendente (contratto di lavoro). Inoltre occorre definire quali attività retribuite sono interessate da tale regolamentazione. Un datore di lavoro può infatti 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, per esempio se si tratta di gruppi di imprese. Quale entità sarebbe in tal caso determinante per effettuare il confronto dei salari? Non sembra che l'iniziativa intenda limitarsi all'entità giuridica, dal momento che essa considera una holding e le società di cui detiene alcune parti come un'unica «impresa».<sup>42</sup> Inoltre occorre ancora disciplinare il modo in cui viene controllata l'applicazione della regolamentazione imposta dall'iniziativa e come viene attuato tale controllo. Ciò potrebbe rendere necessario l'impiego di importanti mezzi finanziari, sia da parte delle autorità che da parte delle imprese controllate.

<sup>41</sup> GSS, Argomenti della Gioventù socialista svizzera a favore dell'iniziativa ([http://juso.ch/files/091006\\_Argumentarium-1\\_12-Initiative.pdf](http://juso.ch/files/091006_Argumentarium-1_12-Initiative.pdf)), p. 4.

<sup>42</sup> GSS, Argomenti della Gioventù socialista svizzera a favore dell'iniziativa ([http://juso.ch/files/091006\\_Argumentarium-1\\_12-Initiative.pdf](http://juso.ch/files/091006_Argumentarium-1_12-Initiative.pdf)), p. 4.

Queste questioni, che necessitano eventualmente di un ulteriore chiarimento e che potrebbero dare adito a lunghe discussioni, devono, secondo l'iniziativa, essere risolte dal Parlamento entro un termine nettamente inferiore a due anni, affinché l'iniziativa e la legislazione esecutiva (comprese eventuali ordinanze d'esecuzione) possano entrare in vigore due anni dopo un'eventuale accettazione. Il termine di due anni non sembra realistico, tanto più che si dovrà definire per le imprese un periodo transitorio durante il quale esse avranno la possibilità di adeguare i loro sistemi di retribuzione alla nuova regolamentazione.

## **6 Nessun controprogetto**

Il Consiglio federale raccomanda di sottoporre al voto l'iniziativa senza controprogetto. A suo parere occorrerebbe piuttosto accelerare l'esecuzione delle misure esistenti e di quelle in fase di elaborazione nell'ambito della formazione dei salari e della redistribuzione dei redditi.

## **7 Conclusioni**

Il Consiglio federale ritiene che gli eccessi osservati nel corso degli ultimi anni in materia di salari molto elevati possano provocare vari problemi a livello sociale ed economico. Tuttavia esso reputa che l'obiettivo auspicato con la misura proposta dai promotori dell'iniziativa non possa essere raggiunto e che le misure già esistenti come pure quelle in fase di elaborazione nell'ambito della formazione dei salari e della redistribuzione dei redditi siano più adeguate a tale scopo.

La politica di formazione dei salari in Svizzera si basa su principi sperimentati. Per i salari bassi e medi, il partenariato sociale e i contratti collettivi di lavoro hanno un'importanza notevole. Il conferimento dell'obbligatorietà generale permette agli enti pubblici di sostenere gli sforzi dei partner sociali intesi a stabilire, mediante i contratti collettivi di lavoro, 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 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 stabilire i salari elevati e i salari massimi spetta alle imprese. Lo Stato rinuncia a interventi diretti nella determinazione dei salari da parte delle imprese private, ma prevede alcune linee direttrici in materia di corporate governance tramite il diritto della società anonima e il diritto contabile. Tuttavia è evidente, secondo il Consiglio federale, che le disposizioni che disciplinano il diritto della società anonima in materia di corporate governance in generale e le disposizioni in materia di retribuzioni applicabili alle società anonime quotate in borsa in particolare devono essere migliorate. Esso ha già proposto, nel 2007, diversi miglioramenti nel messaggio concernente la revisione del diritto della società anonima e del diritto contabile e quindi, nel 2008, nel messaggio relativo all'iniziativa popolare «contro le



retribuzioni abusive». Nel 2010 il Consiglio federale ha accolto favorevolmente 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 sue proposte.

Inoltre le regolamentazioni concernenti le banche sono state inasprite in seguito alle esperienze fatte durante 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. Inoltre 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 è un grande datore di lavoro e proprietario di istituti di diritto pubblico o privato. Anche esso mira a reclutare e a 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 anche le tasse e i redditi da trasferimento. Lo Stato mira a raggiungere un equilibrio nella ripartizione dei redditi grazie al sistema fiscale e a numerosi trasferimenti nel settore sociale.

Di conseguenza il Consiglio federale ritiene che le misure esistenti e le misure politiche in fase di elaborazione dovrebbero permettere di ottenere risultati più convincenti, evitando gli inconvenienti causati dalla soluzione proposta dall'iniziativa popolare. Inoltre l'iniziativa non è in grado di raggiungere gli obiettivi previsti. Infatti essa diminuisce notevolmente l'attrattiva della piazza economica svizzera per i rami economici che hanno un'importanza relativamente grande nel nostro Paese. Essa non rispetta alcuni principi fondamentali della politica svizzera del mercato del lavoro. L'accettazione di questa iniziativa avrebbe l'effetto di un segnale gravido di conseguenze. Infatti l'iniziativa si concilia poco 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 il Consiglio federale propone al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «1:12 – Per salari equi» senza presentare un controprogetto.

