



18.306

**Standesinitiative Tessin.
Bekämpfung des Lohndumpings.
Erweiterung des Begriffs
der missbräuchlichen Kündigung**

**Initiative déposée
par le canton du Tessin.
Lutte contre le dumping salarial.
Créer les conditions pour empêcher
les licenciements de substitution**

**Iniziativa cantonale Ticino.
Lotta al dumping.
Creare le condizioni per combattere
i licenziamenti sostitutivi**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.06.21 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.03.22 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit
Der Initiative keine Folge geben

AB 2022 S 208 / BO 2022 E 208

Antrag der Minderheit
(Jositsch, Mazzone, Sommaruga Carlo, Vara)
Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité
Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité
(Jositsch, Mazzone, Sommaruga Carlo, Vara)
Donner suite à l'initiative

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor.

Bauer Philippe (RL, NE), pour la commission: Il me paraît indispensable de débiter mon intervention en rappelant le cheminement de l'initiative du canton du Tessin 18.306, "Lutte contre le dumping salarial. Créer les conditions pour empêcher les licenciements de substitution".

Vous vous souvenez peut-être que, le 25 septembre 2016, les électrices et les électeurs tessinois ont accepté une initiative populaire constitutionnelle intitulée, et je prie Mme Carobbio Guscetti d'excuser mon accent, "Prima i nostrî". Celle-ci visait à introduire dans la Constitution tessinoise une disposition pour notamment protéger les travailleurs tessinois contre le dumping salarial.





Le 5 avril 2017, une commission du Grand Conseil tessinois a adopté un rapport à l'intention du Grand Conseil qui invitait celui-ci à mettre en oeuvre cette initiative et à adresser à notre Parlement une initiative cantonale, ce qui a été fait le 13 mai 2018.

Cette initiative nous demande de légiférer sur les licenciements abusifs liés au dumping salarial et de compléter l'article 336 du code des obligations de sorte que les licenciements visant à remplacer une personne par une autre avec un salaire inférieur soient considérés comme abusifs, et que soit aussi considéré comme abusif un licenciement qui ferait suite au refus d'un travailleur d'accepter une baisse de salaire.

Notre Commission des affaires juridiques, en 2019, a tenu trois séances pour discuter de cette initiative. Elle a décidé d'y donner suite, par 8 voix contre 3 et 2 abstentions. Le 1er juin 2021, soit cinq ans après l'adoption de l'initiative populaire tessinoise, le Conseil national, en suivant sa commission, a décidé de ne pas y donner suite, par 99 voix contre 76. Finalement, le 20 janvier 2022, après avoir obtenu du SECO une note très complète sur l'évolution du marché du travail, sur l'évolution des conditions salariales au Tessin et sur la définition du licenciement abusif, votre Commission des affaires juridiques a procédé à un réexamen de l'initiative du canton du Tessin et a pris la décision de se rallier à la décision du Conseil national de ne pas y donner suite, par 9 voix contre 4. Une minorité, par contre, vous propose d'y donner suite.

Pourquoi ce changement d'attitude?

Ce changement est lié à plusieurs éléments, un premier institutionnel et d'autres plus politiques. Sous l'angle institutionnel, les autorités tessinoises – le Grand Conseil tessinois – justifient leur initiative en indiquant qu'il appartient à notre Parlement de mettre en oeuvre dans le droit fédéral ce que les électrices et les électeurs tessinois ont souhaité voir figurer comme principe dans la Constitution tessinoise, à savoir, sanctionner les licenciements discriminatoires.

Pour la commission, cette démarche pose un certain nombre de questions. Il lui est en particulier apparu qu'il était de la responsabilité du législateur tessinois de mettre en oeuvre sa constitution et, particulièrement, de mettre en oeuvre cette modification constitutionnelle. En soi, ce n'est pas parce qu'un canton décide de modifier sa constitution que le droit privé fédéral doit être modifié. D'ailleurs, le Tessin l'a déjà fait en partie en adoptant un salaire minimum. La commission est dès lors d'avis qu'il convient de rechercher d'autres pistes en droit cantonal.

Les éléments politiques, ensuite. Le rapport du SECO est particulièrement révélateur. De 2016 – date de l'adoption de la modification constitutionnelle – jusqu'à 2022, soit six ans plus tard, la situation du marché du travail au Tessin a passablement changé sur le plan juridique. Nous avons par exemple adopté de nouvelles mesures d'accompagnement, comme l'obligation d'annoncer les postes vacants.

Nous avons aussi constaté que la croissance des emplois au Tessin avait été très importante durant ces dernières années, soit de 12 pour cent au Tessin, alors que la moyenne suisse se situait à 7,8 pour cent. Nous avons aussi constaté qu'une des craintes du Grand Conseil tessinois, qui était celle d'un chômage pour les ressortissants tessinois, était vaine: le taux de chômage au Tessin, au moment où nous avons obtenu la note du SECO, était en effet identique à celui que nous connaissons ailleurs en Suisse. Nous avons enfin constaté, à la lecture de cette note, que les salaires moyens tessinois sont certes, et ce n'est pas une surprise, plus bas qu'ailleurs en Suisse, mais qu'il n'y avait pas eu durant ces six dernières années de tendance à la baisse, et en particulier que l'écart entre les salaires moyens suisses et les salaires moyens tessinois était resté identique. Dès lors, de l'avis de la commission, sous l'angle de la politique économique, il n'y a pas non plus de nécessité d'agir.

Enfin, la commission a aussi relevé qu'une modification de l'article 336 du code des obligations, qui réprime les licenciements abusifs, ne serait vraisemblablement pas un remède suffisant, si tant est que les préoccupations des autorités tessinoises soient toujours d'actualité. En effet, en matière de licenciements abusifs, le contrat de travail prend fin. Un licenciement abusif est en soi valable. Il ne pourrait dès lors y avoir en la matière que le versement d'indemnités, ce qui ne permettrait vraisemblablement pas d'atteindre le but que souhaite atteindre le Grand Conseil tessinois, à savoir empêcher des licenciements de substitution.

C'est dès lors pour ces raisons que, comme je l'ai déjà indiqué, par 9 voix contre 4, votre Commission des affaires juridiques vous propose aujourd'hui de ne pas donner suite à cette initiative.

Je laisse maintenant le soin à M. Jositsch de développer sa proposition de minorité.

Jositsch Daniel (S, ZH): Die Minderheit fordert Sie auf, der Standesinitiative Folge zu geben, dies aus folgenden Gründen.

Der Kommissionsberichterstatte hat darauf hingewiesen, dass das SECO einen – im Übrigen hochinteressanten – Bericht erstellt hat zur Frage des Umgangs mit Grenzgängerinnen und Grenzgängern, insbesondere natürlich im Tessin. Dabei ist zunächst einmal festgestellt worden, dass das Tessin eine sehr grosse Anzahl an



Frontalieri hat, also an Grenzgängerinnen und Grenzgängern, die in der italienischen Nachbarregion wohnen und täglich ins Tessin zur Arbeit kommen. Aufgrund der unterschiedlichen Kostenstrukturen dies- und jenseits der Grenze ist es für solche Frontalieri ohne Weiteres möglich, zu sehr günstigen Konditionen zu arbeiten. Das betrifft nicht nur den Niedriglohnbereich, sondern geht bis ins mittlere und fast schon ins hohe Segment hinein. So sind beispielsweise Fälle im Tessin bekannt, wo italienische Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte als Sekretariatspersonal im Tessin arbeiten, z. B. in Anwaltskanzleien oder an Gerichten oder bei der Strafverfolgungsbehörde, weil es für sie lohnmassig interessanter ist, in der Schweiz zu einem Sekretariatslohn zu arbeiten als in Italien als Rechtsanwältin oder Rechtsanwalt. Das ist ein Beispiel, das aufzeigt, wie die Verhältnisse sind. Diese Sorge, welche die Tessiner Bevölkerung aufgrund des Lohnunterschiedes hat, ist berechtigt. Der Kommissionsberichtersteller hat es gesagt: Es gibt einen Lohnunterschied innerhalb der Schweiz, z. B. zwischen der Deutschschweiz und dem Tessin, wo die Löhne wesentlich tiefer sind. Aber der Unterschied zwischen dem Tessin und dem benachbarten Ausland ist noch viel grösser. Jetzt ist es tatsächlich so, dass sich die Situation in letzter Zeit etwas entspannt hat. Wir machen aber ja Gesetze nicht für heute; wir machen Gesetze generell. Dieser grundsätzliche Lohnunterschied ist nach wie vor da und nach wie vor frappant. Von dem her ist das Anliegen des Kantons Tessin rein inhaltlich oder rein aufgrund der Situation nach wie vor berechtigt.

AB 2022 S 209 / BO 2022 E 209

Jetzt hat der Kommissionsberichtersteller gesagt, das zweite Problem, das die Kommissionsmehrheit habe, sei quasi ein institutionelles: Wenn das Tessin seine Verfassung ändere, dann müsse es halt selber schauen. Ich glaube, wir müssen feststellen, dass das Tessin, verglichen mit anderen Regionen, ein bisschen exponierter ist. Nichtsdestotrotz ist die Schweiz aufgrund ihrer kleinräumigen Struktur letztlich praktisch als ganzes Land eine Grenzregion – der Kanton Uri oder die Innerschweiz jetzt vielleicht einmal ausgenommen. Wir alle, also auch der Kanton Zürich, sind eine Randregion, die ans benachbarte Ausland grenzt, und auch wir haben Frontalieri, auch wenn sie natürlich anders heissen. Von dem her betrifft das Thema das ganze Land. Es kann sich auch noch verschärfen, wenn auch nicht ganz so extrem wie jetzt im Tessin. Genf ist sicherlich auch sehr stark betroffen, auch die nördlichen Kantone, die an Deutschland grenzen, sind sehr stark betroffen. Von dem her ist es durchaus richtig, dass der Kanton Tessin das eidgenössische Parlament auffordert, hier für das gesamte Land eine Lösung zu finden.

Worum geht es inhaltlich? Es geht darum, Lohndumping zu bekämpfen respektive im Gesetz festzuhalten, dass Lohndumping eine Form der missbräuchlichen Kündigung ist. Hier ist auch inhaltlich nichts dagegen einzuwenden. Ich glaube nicht, dass irgendjemand bestreitet, dass solche Vorgehensweisen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern als missbräuchlich einzustufen sind.

Das sind die Gründe, weshalb die Kommissionsminderheit Sie ersucht, der Standesinitiative Tessin gewissermassen auch in dieser Runde Folge zu geben.

Carobbio Guscetti Marina (S, TI): Intervengo perché questa iniziativa cantonale mette l'accento su un tema importante per il canton Ticino ma anche per altre regioni di frontiera e per tutta la Svizzera – come è stato detto anche dal consigliere agli Stati Jositsch poc'anzi. Il tema è quello della sostituzione di lavoratori e lavoratrici con persone con salari più bassi e della conseguente pressione sugli stipendi, che in alcuni casi porta anche al licenziamento di chi non accetta i salari più bassi. In Ticino si registra un forte frontalierato, dimostrato anche dai dati rilevati dalla SECO. La mancanza di lavoro nella vicina Italia fa sì che anche persone altamente qualificate lasciano il loro paese per venire in Ticino, accettando condizioni di lavoro più precarie e salari più bassi. Ci sono laureati che vengono assunti con funzione di impiegati e ci sono architetti che vengono assunti con funzione di tecnici. Tutto ciò porta a dei salari più bassi e quindi a una pressione verso il basso sui salari – il dumping salariale.

Il dumping salariale, la pressione verso il basso sui salari produce diverse conseguenze; sono in parte già state evocate dal relatore di minoranza. Un tema di cui si è parlato poco è quello dell'esodo di giovani dal canton Ticino verso altre regioni della Svizzera – un fenomeno chiamato fuga di cervelli. Sono circa 800 i giovani laureati che ogni anno lasciano il Ticino o non vi fanno ritorno dopo gli studi; è un dato molto alto. Questo fenomeno è una conseguenza del dumping salariale, e per combatterlo ci vogliono delle misure concrete.

Ecco perché vi invito a sostenere la proposta della minoranza, secondo la quale la difficile situazione del mercato del lavoro, riconosciuta da tutta la commissione, comporta la necessità di dotare il diritto del lavoro di strumenti supplementari per lottare contro il dumping salariale.

Le sujet dont nous débattons aujourd'hui, la lutte contre le dumping salarial, est particulièrement important dans de nombreux cantons frontaliers, et c'est clairement le cas au Tessin, qui est à l'origine de cette initiative. La compétence fédérale en la matière est connue du canton du Tessin, cela a été évoqué, lui qui, par le biais



de l'initiative, demande la modification du code des obligations afin que les licenciements de substitution et ceux liés au dumping salarial soient déclarés abusifs.

Ce n'est pas la première fois que le Tessin met sur la table une question dont on a l'impression qu'elle est très locale, en l'occurrence dans le canton du Tessin, mais qu'à la fin on constate que c'est un problème plus vaste qui peut toucher aussi des autres régions de Suisse. Le rapporteur de la commission, le conseiller aux Etats Bauer, a dit que la situation au Tessin s'était améliorée. Mais ce que j'ai évoqué tout à l'heure, c'est tout de même des difficultés réelles sur le marché du travail. Je pense qu'il y a une responsabilité de toute la Suisse de répondre à ces difficultés réelles.

J'ai évoqué tout à l'heure les gens qui ne retournent plus au Tessin, qui partent du Tessin à cause de la pression vers le bas sur les salaires, à laquelle s'attaque cette initiative. Le fait que les salaires moyens ont été et sont toujours inférieurs à ceux du reste de la Suisse a été rappelé tout à l'heure. Or, la tendance est à une augmentation de cette différence au fil des ans, signe de l'existence d'un dumping salarial. Pour cela aussi, il faut donc faire quelque chose, et c'est ce que demande cette initiative du canton du Tessin, qui propose une solution pragmatique et pas purement idéologique pour tenter de résoudre le problème du dumping salarial.

La situation du marché du travail au Tessin est difficile. L'initiative demande de mettre en place des moyens législatifs supplémentaires pour protéger les travailleurs et les travailleuses dans toute la Suisse. Cela ne peut être que bénéfique pour le Tessin, pour les travailleurs et les travailleuses au Tessin, mais aussi, comme je le disais, pour le reste de la Suisse, et évidemment pour le marché du travail et l'économie.

La commission reconnaît le problème, c'est vrai, mais elle ne donne pas de réponse. En refusant de donner suite à l'initiative, elle ne veut pas donner de réponse.

Je vous invite donc à donner suite à l'initiative du canton du Tessin, à suivre la proposition de la minorité défendue par le conseiller aux Etats Jositsch, car si l'existence du problème du dumping salarial est reconnue depuis longtemps, il est maintenant temps de prendre des mesures pour le combattre.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.306/5024)

Für Folgegeben ... 12 Stimmen

Dagegen ... 23 Stimmen

(0 Enthaltungen)