



Circolare

Alle : - Autorità cantonali preposte al mercato del lavoro
- Autorità cantonali competenti in materia di migrazione

Luogo, data : Berna-Wabern, 4 marzo 2011

N° di riferimento/incarto: COO.2180.101.7.146005 / 521.23/2005/00800

Attuazione del pacchetto di misure del Consiglio federale del 24 febbraio 2010

Gentili Signore, egregi Signori,

il 24 febbraio 2010 il Consiglio federale ha approvato un pacchetto di misure teso a migliorare l'attuazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC). Nella cornice dell'attuazione dell'ALC occorre distinguere tra misure rivolte contro il ricorso indebito o abusivo alle prestazioni sociali (1), misure nell'ambito del diritto di soggiorno (2) e misure contro il dumping salariale e sociale (3).

1. Misure contro il ricorso indebito o abusivo alle prestazioni sociali

L'ALC disciplina anzitutto il diritto di soggiorno dei lavoratori e dei loro familiari, dal quale possono derivare ulteriormente anche diritti a prestazioni sociali. Non offre invece protezione alcuna alle persone senza attività lucrativa che percepiscono prestazioni sociali e che desiderano rimanere in Svizzera. Lo scambio di dati emananti dalle autorità competenti in materia di migrazione e destinati alle autorità preposte al mercato del lavoro mira anzitutto a porre fine al soggiorno in Svizzera in caso di dipendenza durevole dalle opere sociali. Per poter porre fine al soggiorno, le autorità competenti in materia di migrazione devono tuttavia essere state informate dalle casse di disoccupazione circa la percezione di prestazioni sociali (indennità dell'assicurazione contro la disoccupazione). Trattasi di casi d'abuso relativamente rari, che tuttavia non mancano di alimentare il dibattito politico e sono pertanto atti ad intaccare durevolmente la fiducia nei confronti delle opere sociali.

a) Ritiro del diritto di soggiorno e del diritto alle prestazioni sociali dopo sei mesi in caso di perdita della qualità di lavoratore subordinato

I cittadini di una parte contrattuale (quì dell'UE), hanno il diritto in virtù dell'articolo 2 dell'allegato I dell'ALC di rimanere sei mesi in Svizzera per cercare un impiego. Inoltre, alla scadenza di un contratto di lavoro inferiore a un anno possono ancora rimanere in Svizzera durante sei mesi per trovare un impiego.

In virtù del diritto comunitario (direttiva 2004/38/CE), la qualità di lavoratore subordinato è conservata per un periodo che non può essere inferiore a sei mesi se l'interessato, trovandosi in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata al termine di un contratto di lavoro di durata determinata inferiore ad un anno o venutosi a trovare in tale stato durante i primi dodici mesi, si è registrato presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare un lavoro (art. 7 cpv. 2 lett. c della direttiva). La disciplina del diritto comunitario corrisponde essenzialmente all'articolo 2 allegato I ALC. Il titolare di un permesso di soggiorno di breve durata (L) può soggiornare in Svizzera per ulteriori sei mesi in vista di cercarvi un impiego, dopodiché perde la qualità di lavoratore subordinato.

Attuazione:

Analogamente al diritto comunitario, tale disciplina sarà applicabile anche a chi venga a trovarsi in stato di disoccupazione involontaria durante i primi dodici mesi e si sia registrato presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare un lavoro. In tal caso l'interessato perderà la propria qualità di lavoratore subordinato dopo sei mesi. Le basi legali necessarie alla trasmissione di siffatti casi alle autorità competenti in materia di migrazione sono in fase d'elaborazione nella cornice della predisposizione dello scambio d'informazioni summenzionato. In tal modo sarà possibile esaminare il ritiro del permesso di dimora o del permesso di soggiorno di breve durata.

Inoltre, secondo l'articolo 24 capoverso 3 allegato I ALC (in relazione con la prima nota a piè di pagina dell'allegato II ALC), coloro che abbiano avuto un impiego di durata inferiore a un anno sul territorio di una parte contraente possono soggiornarvi purché soddisfino le condizioni stabilite per le persone senza attività lucrativa (in particolare sufficienti mezzi finanziari), tenuto conto delle indennità di disoccupazione cui abbiano eventualmente diritto.

b) Se la disoccupazione si protrae per oltre dodici mesi non è rilasciato il permesso di domicilio dopo cinque anni

L'articolo 6 capoverso 1 allegato I ALC prevede la possibilità, in occasione del primo rinnovo del permesso di dimora valido cinque anni, di limitare la validità della carta di soggiorno, per un periodo non inferiore ad un anno, qualora il possessore si trovi in una situazione di disoccupazione involontaria da oltre 12 mesi consecutivi. Se resta in disoccupazione perde il diritto al rinnovo del permesso di dimora. D'altro canto, diversi accordi di domicilio conclusi con Stati membri dell'UE prevedono il rilascio di un permesso di domicilio in Svizzera dopo cinque anni.

In questi casi vi è un conflitto tra l'ALC e gli accordi di domicilio. Secondo l'articolo 22 capoverso 2 ALC, in caso di incompatibilità tra tali accordi e l'ALC, prevale quest'ultimo. In questi casi (cfr. art. 6 cpv. 1 allegato I ALC), i Cantoni incaricati d'applicare il diritto in materia di soggiorno hanno pertanto la possibilità di rifiutare temporaneamente il rilascio del permesso di domicilio nonostante l'esistenza di un

accordo di domicilio. Postulare la prevalenza assoluta dell'accordo di domicilio – concluso in circostanze del tutto diverse e a scopi in parte diversi – equivarrebbe a dire che la Svizzera accorda ai cittadini dell'UE diritti più estesi di quelli previsti dall'acquis al momento della conclusione dell'ALC nei confronti degli Stati membri dell'UE.

Attuazione:

Se confrontati a uno dei casi summenzionati, i Cantoni devono rinunciare a rilasciare il permesso di domicilio (C-UE/AELS) e prorogare il permesso di dimora B-UE/AELS di un solo anno. Dopo un anno occorre verificare nuovamente se sono adempiti i presupposti inerenti al diritto di soggiorno e all'integrazione professionale. L'attuazione sistematica di questa misura presuppone nuovamente che le casse di disoccupazione trasmettano i casi (disoccupazione di oltre un anno) alle autorità competenti in materia di migrazione.

c) Scambi d'informazioni tra le autorità d'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione, le autorità dell'aiuto sociale e le autorità competenti in materia di migrazione

Le autorità incaricate dell'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) dovrebbero poter fornire su domanda alle autorità competenti in materia di migrazione le informazioni aventi un'incidenza sul diritto di soggiorno. In particolare dovrebbero notificare i cittadini dell'UE/AELS cui è stato negato il diritto alle indennità dell'AD o venutisi a trovare in disoccupazione per un periodo di almeno dodici mesi immediatamente prima della proroga del permesso di dimora UE/AELS. Tale proposta può essere attuata efficacemente solo se le casse di disoccupazione sono in grado di fornire le predette indicazioni ai servizi di migrazione.

Attuazione:

Per attuare la misura occorre predisporre basi legali sufficienti per garantire lo scambio d'informazioni tra le casse di disoccupazione e le autorità competenti in materia di migrazione. Le basi legali sono state proposte nella cornice di una revisione parziale della legge federale sugli stranieri (art. 97 cpv. 3 lett. e LStr, risp. art. 82 cpv. 6 OASA), ovvero di una revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (art. 97a cpv. 1 lett. b^{ter} LADI). L'adeguamento della LStr e della LADI s'iscrive nella revisione in corso della legge sull'asilo (LAsi). Il 26 maggio 2010, il Consiglio federale ha adottato il relativo messaggio al Parlamento. Nel frattempo il Parlamento ha rinviato il progetto al Consiglio federale, per cui attualmente il progetto è rielaborato dal DFGP (UFM). Per il momento è pertanto difficile prevedere con certezza la data d'entrata in vigore della base legale necessaria a questo scambio di dati.

La revisione parziale dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) deve consentire di determinare i diversi casi di trasmissione dei dati e di definire chiaramente lo scambio di dati. Con decisione del 20 giugno 2010, il Consiglio federale ha sottoposto la revisione parziale dell'OASA a un'ampia consultazione. L'introduzione di uno scambio automatico dei dati non ha ottenuto la maggioranza in sede di consultazione, per cui potranno essere scambiati dati solo su domanda esplicita. L'UFM procederà ora a elaborare una pertinente disposizione nell'OASA.

La trasmissione dei dati nell'ambito dell'aiuto sociale è già disciplinata a livello di legge (art. 82 cpv. 5 OASA, art. 97 cpv. 3 LStr), quindi non occorre una nuova disciplina.

d) Lotta agli abusi nella totalizzazione dei diritti in materia di assicurazione contro la disoccupazione: totalizzazione

In virtù del principio della totalizzazione dei periodi contributivi nel diritto in materia di assicurazioni sociali, in teoria basta essere assicurati in Svizzera durante un giorno per beneficiare delle indennità di disoccupazione in base al principio della totalizzazione. Dal 1° giugno 2009, il principio della totalizzazione s'applica parimenti ai soggiorni di breve durata (L) di cittadini di Stati dell'UE-17. L'esperienza dimostra che un numero relativamente esiguo di cittadini dell'UE/AELS vi ricorre (602 persone nel 2010). Questa regolamentazione può avere come conseguenza che delle persone che vengono dall'estero per esercitare un'attività lucrativa per una durata molto breve in Svizzera cercano soprattutto di poter approfittare delle prestazioni dell'assicurazione-disoccupazione.

Attuazione:

Per prevenire gli abusi, le casse di disoccupazione sono tenute a sottoporre alla SECO i casi di persone il cui periodo contributivo in Svizzera è inferiore a un mese. Tale misura è in vigore dall'inizio del 2010. La SECO verifica se nel caso di cittadini dell'UE/AELS che vengono a trovarsi in disoccupazione dopo un soggiorno di meno di un mese in Svizzera si è in presenza di un abuso di diritto. Verifica altresì se il cumulo dei periodi contributivi all'estero (principio della totalizzazione) consente a queste persone di far valere un diritto garantito per legge alle indennità di disoccupazione in Svizzera.

2. Misure contro le pretese indebite o abusive in materia di diritto di soggiorno

L'ALC non accorda un diritto di soggiorno incondizionale. In linea di principio il diritto di soggiorno è vincolato alla qualità di lavoratore subordinato. Ai sensi dell'ALC, è considerato lavoratore subordinato chi esercita effettivamente un'attività economica per il conto di un datore di lavoro. Gli autonomi e le persone senza attività lucrativa devono disporre di sufficienti mezzi finanziari.

a) Permesso di soggiorno di breve durata ai lavoratori temporanei

L'ALC distingue in linea di principio tra il contratto quadro di durata indeterminata concluso con un fornitore di servizi e il contratto di missione. Il tipo di permesso corrispondente dipende dalla durata del contratto di missione. Se tale durata è superiore a un anno o se il contratto di lavoro è stipulato per una durata indeterminata è rilasciato un permesso di dimora B. In realtà, la maggior parte dei contratti di missione hanno però una durata inferiore a un anno, per cui è d'uopo emanare un permesso di soggiorno di breve durata L e limitarne sistematicamente la validità alla durata della missione.

Attuazione:

Questa misura è volta anzitutto ad applicare sistematicamente il diritto vigente. In linea di principio, i contratti stipulati nell'ambito della fornitura di personale a prestito sono sempre di durata limitata. In avvenire le autorità cantonali competenti in materia di migrazione dovranno rilasciare sistematicamente un permesso L qualora il contratto di lavoro sia stato stipulato de facto per una durata limitata.

b) Niente ricongiungimento familiare senza un alloggio adeguato

Il diritto al ricongiungimento familiare presuppone che le persone esercitanti un'attività lucrativa dispongano per la propria famiglia di un alloggio che sia considerato normale art. 3 allegato I ALC). Questa misura va applicata in maniera non discriminatoria. L'esame dei mezzi finanziari di cui dispongono i lavoratori subordinati può basarsi indirettamente sull'esame dell'esigenza di un alloggio adeguato. In casi flagranti occorre rifiutare il ricongiungimento familiare.

Attuazione:

Questa misura è volta anzitutto ad applicare sistematicamente il diritto vigente. Le autorità cantonali d'esecuzione sono pertanto invitate ad attuare questa prassi in maniera sistematica e a verificare maggiormente l'adempimento del criterio dell'alloggio adeguato anche per i cittadini dell'UE/AELS.

c) Lotta ai matrimoni fittizi

Sussiste un ulteriore margine di manovra nel settore della lotta agli abusi nel settore dei matrimoni fittizi. I matrimoni fittizi riconosciuti come illeciti escludono il diritto di soggiornare in Svizzera.

Attuazione:

Questa misura è volta anzitutto ad applicare sistematicamente il diritto vigente. Le autorità cantonali d'esecuzione sono invitate a effettuare, in collaborazione con gli uffici dello stato civile, maggiori controlli inerenti ai cittadini dell'UE/AELS e a verificare che i matrimoni conclusi non siano fittizi. In tale contesto, a partire dal 1° gennaio 2011 gli uffici dello stato civile beneficeranno di un diritto d'accesso allargato ai dati del SIMIC.

d) Risorse finanziarie delle persone senza attività lucrativa

L'ALC esige che le persone non esercitanti attività lucrativa dimostrino di disporre di risorse finanziarie sufficienti. Dopo due anni, le autorità cantonali d'esecuzione possono controllare i mezzi finanziari disponibili.

Attuazione:

Nel dubbio, dopo due anni è possibile verificare i mezzi finanziari disponibili. I controlli devono essere generalmente intensificati. È possibile tenere debitamente conto dei casi di rigore nella cornice dell'esame dei casi individuali.

3. Misure di protezione contro il dumping salariale e sociale

Le misure accompagnatorie sono state introdotte parallelamente alla libera circolazione delle persone al fine di evitare una pressione sui salari in Svizzera.

Il Consiglio federale ritiene inoltre necessario adottare le misure seguenti:

a) Contratto normale di lavoro per il personale domestico

Da vari studi emerge che i salari del personale domestico sono sovente inferiori alle condizioni di remunerazione in uso nel settore dell'economia domestica. Peraltro, i Cantoni registrano un numero crescente di persone provenienti da paesi caratterizzati da salari bassi che vengono impiegate per lavori domestici privati. Introducendo un contratto normale di lavoro (CNL) con salario minimo per il personale domestico s'intende evitare che persone provenienti segnatamente da nuovi Stati membri dell'UE

entrino in Svizzera e vi lavorino per un salario inferiore alle condizioni di remunerazione usuali nella regione e nella professione.

Attuazione:

Il Consiglio federale ha adottato il CNL il 20 ottobre 2010, fissandone l'entrata in vigore al 1° gennaio 2011. La sua durata di validità è di tre anni e si estende pertanto fino al 31 dicembre 2013. È applicabile ai rapporti di lavoro del personale domestico impiegato da privati il cui tasso d'occupazione presso il medesimo datore di lavoro è di almeno cinque ore settimanali in media. Il campo d'applicazione geografico abbraccia l'intera Svizzera, ad eccezione del Cantone Ginevra, che ha già introdotto un CNL in cui sono stabiliti salari minimi per il personale domestico impiegato da privati.

b) Sanzioni nella cornice di un contratto normale di lavoro

Un contratto normale di lavoro (CNL) che stabilisca un salario minimo vincolante può essere stipulato conformemente all'articolo 360a CO. L'assenza di basi legali per sanzionare il datore di lavoro svizzero in caso di violazione delle condizioni di remunerazione è tuttavia problematica.

Attuazione:

Tre Cantoni hanno introdotto un CNL che stabilisce salari minimi giuridicamente vincolanti. I controlli effettuati nel 2009 dai Cantoni Ginevra e Ticino hanno consentito di rilevare un certo numero d'infrazioni alle disposizioni relative ai salari minimi (nel settore degli istituti di bellezza nel Cantone di Ginevra e dei Call Centers nel Canton Ticino). L'esito dei controlli è stato trasmesso alla SECO, la quale aveva convenuto con questi Cantoni controlli complementari da effettuarsi nel 2010 nei settori interessati, al fine di raccogliere dati più significativi concernenti un periodo sufficientemente lungo. Nel 2010 il Ticino ha sottoposto un nuovo rapporto di rilevamento concernente i Call Center e ha effettuato dei controlli nell'ambito degli istituti di bellezza. Nei prossimi mesi la SECO si fonderà su questi risultati per analizzare la situazione e valutare la problematica dell'assenza di mezzi che consentano di sanzionare i datori di lavoro svizzeri che infrangono le disposizioni vincolanti in materia di salari minimi. Discuterà altresì l'adozione di eventuali misure o l'eventualità di una modifica di legge. Va tuttavia rilevato che né le associazioni di difesa degli interessi dei datori di lavoro, né quelle che rappresentano i lavoratori hanno sinora adito l'autorità giudiziaria per far rispettare le disposizioni di un CNL che prevede un salario vincolante, come previsto dall'articolo 360e CO.

c) Potenziamento dei controlli nella cornice delle misure accompagnatorie

Nella cornice di una revisione dell'ordinanza sui lavoratori distaccati sono state fissate prescrizioni quantitative in materia di controlli. In tale contesto, l'indennizzo dei partner sociali per le attività di controllo è stato altresì esteso alle assunzioni d'impiego a breve termine. Il numero di controlli è stato adeguato al numero di persone esercitanti attività lucrativa (aumento dei controlli del 20 %, che sono così passati da 22 500 a 27 000 all'anno). Nel contempo, quest'obiettivo quantitativo è stato fissato per la prima volta nell'ordinanza sui lavoratori distaccati. Alcuni settori economici che applicano contratti collettivi di lavoro dichiarati d'obbligatorietà generale (CCL DOG) registrano un numero elevato di assunzioni d'impiego a breve termine per lavoratori stranieri assunti da datori di lavoro svizzeri. Questa situazione implica controlli supplementari per i partner sociali responsabili dell'esecuzione dei CCL. È inoltre stato introdotto un sistema d'indennizzo

dei partner sociali relativo alle spese non coperte dalla Confederazione o dai Cantoni, così da consentire il controllo delle assunzioni d'impiego a breve termine.

Attuazione:

Questa misura è già entrata in vigore il 1° gennaio 2010. La SECO pubblica un rapporto annuale sull'attuazione delle misure accompagnatorie da parte delle commissioni tripartite cantonali e delle commissioni paritetiche. Nel maggio 2011 sarà presentato un rapporto sull'impatto di queste misure supplementari.

d) Lotta all'indipendenza fittizia

I prestatori autonomi di servizi provenienti dall'estero che forniscono una prestazione in Svizzera non sottostanno alla legge sui lavoratori distaccati, non essendo assimilabili a lavoratori subordinati. Contrariamente ai lavoratori distaccati, i prestatori autonomi di servizi non sottostanno pertanto alle condizioni salariali e lavorative minime applicate in Svizzera. Il prestatore autonomo di servizi che non è in grado di dimostrare la propria indipendenza in Svizzera è considerato uno pseudo autonomo. Queste persone non sono coperte dalle norme di protezione del diritto del lavoro e del diritto delle assicurazioni sociali. L'indipendenza fittizia provoca peraltro distorsioni della concorrenza. L'esperienza maturata dagli organi incaricati dell'esecuzione della legge sui lavoratori distaccati mostra che l'indipendenza fittizia costituisce una strategia cui i datori di lavoro ricorrono sovente allo scopo di eludere le condizioni salariali e lavorative minime applicabili in Svizzera. Trattasi pertanto di un fenomeno ricorrente.

Attuazione:

La SECO, assistita da un gruppo di lavoro composto di rappresentanti degli organi incaricati dell'esecuzione della legge sui lavoratori distaccati, ha elaborato una direttiva che illustra l'iter da seguire per verificare l'indipendenza dei prestatori stranieri di servizi. La direttiva è entrata in vigore il 1° gennaio 2011. La SECO ha altresì esaminato altre misure di lotta all'indipendenza fittizia, facendo appello a un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti dei Cantoni, dei partner sociali e di commissioni paritetiche. Entro la fine di giugno 2011 il gruppo di lavoro avrà esaminato l'entità della problematica dell'indipendenza fittizia nonché le possibilità di attuare ulteriori misure di lotta all'indipendenza fittizia.

e) Lotta agli abusi legati alla legislazione sul personale distaccato

Distaccando del personale in Svizzera, i datori di lavoro devono osservare condizioni salariali e lavorative minime. Per compensare le divergenze salariali esistenti tra la Svizzera e gli altri paesi, il salario di base è completato mediante indennità di distacco. Taluni datori di lavoro stranieri versano ai loro impiegati distaccati in Svizzera un salario di base relativamente esiguo e prendono a loro carico importanti spese per le quali non versano i contributi sociali agli assicuratori stranieri. Questa situazione falsa la concorrenza, infatti i datori di lavoro svizzeri versano i contributi sociali sulla totalità del salario. Occorre pertanto vagliare i modi possibili per prevenire eventuali abusi.

Attuazione:

La SECO esamina modi possibili per prevenire gli abusi in base all'istruzione dell'11 novembre 2008 sulla procedura di confronto internazionale dei salari. Per il 2011 è previsto un certo numero di complementi all'istruzione.

f) Misure supplementari inerenti alla fornitura di personale a prestito

L'Unione svizzera dei servizi del personale (USSP, Swisstaffing) nonché i sindacati Unia, Syna, sic svizzera e Impiegati Svizzera hanno concluso nel 2008 un contratto collettivo di lavoro (CCL) per il personale a prestito. Le parti hanno depositato una domanda di conferimento dell'obbligatorietà generale al loro CCL. La domanda ha suscitato oltre 200 opposizioni.

Attuazione:

La procedura è ancora pendente. Il CCL Personale a prestito mira a potenziare le misure accompagnatorie. Attualmente il processo è in stallo. Infatti, nella scia delle opposizioni, permane è un punto essenziale sul quale i partner sociali non sono riusciti a intendersi. Se riusciranno a trovare un terreno d'intesa, dovranno presentare una nuova domanda di CCL, quella iniziale avendo conosciuto nel frattempo complementi e/o modifiche.

4. Controllo dell'immigrazione

La legislazione svizzera sugli stranieri poggia su un sistema d'ammissione binario. Esso presuppone che il fabbisogno di manodopera qualificata e meno qualificata che caratterizza l'economia va colmato in prima linea grazie all'immigrazione proveniente dall'UE/AELS in virtù dell'ALC. In tale contesto, la manodopera proveniente da Stati terzi andrebbe ammessa solo sussidiariamente sul mercato interno del lavoro. In linea di principio, l'ammissione dovrebbe altresì limitarsi ai lavoratori qualificati e agli specialisti (cfr. art. 22 e 23 LStr).

a) ALC - Mantenimento dei contingenti per cittadini rumeni e bulgari

In virtù del Protocollo II dell'ALC, la Svizzera può mantenere nei confronti della Bulgaria e della Romania determinate restrizioni concernenti il mercato del lavoro durante un periodo transitorio di massimo sette anni, quindi non oltre il 2016. Il Consiglio federale vaglierà a tempo debito (ossia nel 2011 o nel 2014) se ricorrere o meno a tale possibilità.

Attuazione:

Il Consiglio federale deciderà nel maggio 2011 se prorogare i termini transitori applicati nei confronti della Romania e della Bulgaria.

Con la presente intendiamo invitare l'insieme delle autorità incaricate di applicare l'Accordo sulla libera circolazione delle persone ad attuare in maniera sistematica le misure sopra descritte. La nuova prassi entra in vigore con effetto immediato ed è applicabile a tutte le domande in corso e future. Prossimamente i capitoli corrispondenti delle nostre istruzioni (OLCP) saranno modificati conseguentemente.

Ringraziandovi della preziosa collaborazione vi preghiamo di gradire, gentili Signore, egregi Signori, i nostri migliori saluti.

Ufficio federale della migrazione
UFM

Segreteria di Stato dell'economia SECO
Direzione del lavoro

Alard du Bois-Reymond
Direttore

Serge Gaillard
Capo della Direzione del lavoro

Copia per informazione a:

- Segreteria AUSL
- Segreteria ASM