

PraticaMente

Distacco

La Bianchi e Rossi Srl di Como deve inviare tre lavoratori in Svizzera per un periodo di due giorni per installare una cucina presso dei clienti privati. Allo scopo desidera distaccare Marco, di nazionalità italiana; Omar, di nazionalità albanese, da tre anni in Italia; e Abdelaziz, algerino, in Italia da sei mesi. Quali sono i documenti (autorizzazioni, visti, ...) di cui il datore di lavoro ha bisogno per distaccare in Svizzera i tre lavoratori?

Rientrando nel settore dell'edilizia e dell'edilizia accessoria (second oeuvre) il datore in questione deve notificare il distacco, pur essendo di durata inferiore a nove giorni.

Per la notifica, la Bianchi e Rossi Srl utilizzerà il formulario ufficiale messo a disposizione su Internet e lo trasmetterà, tramite posta elettronica, fax o posta, almeno una settimana prima dell'inizio dei lavori. Visto che l'attività in questione non sottostà ad autorizzazione, la Bianchi e Rossi Srl non riceverà un'autorizzazione ma, semplicemente, una conferma dell'avvenuta notifica. Tuttavia, se ci fossero dei problemi (per esempio, un lavoratore è già stato distaccato in Svizzera per più di novanta giorni nell'anno in corso), una decisione contraria sarebbe notificata al datore.

Marco, italiano, non ha bisogno di visto. Omar nennemo, in quanto, pur essendo cittadino extracomunitario, è già integrato nel mercato del lavoro italiano da più di dodici mesi (art. 17, Allegato I, ALCP). Abdelaziz, invece, essendo in Italia da meno di dodici mesi, avrà bisogno di un visto e di un permesso di dimora per venire a lavorare in Svizzera. L'ingresso in Svizzera sarà condizionato dall'esito della procedura della Polizia degli stranieri. La Bianchi e Rossi Srl non dovrà più notificare sul formulario ufficiale il suo lavoratore, essendo la notifica sostituita dalla consegna all'autorità competente del permesso rilasciato dalla Polizia degli stranieri.

(a.ost./seco)

web: www.admin.ch/ch/l/irs/823_2011
web: www.ti.ch/DFE/DE/SPE/UME/libera_circolazione/distaccati.asp?menu=9
web: www.ocst.com/lil_lavoro/articolo_4.htm

A gentile richiesta

Discriminazioni indirette, si ricorre al giudice amministrativo

"Sono un cittadino italiano interessato a lavorare in Ticino. Noto, però che, sempre più spesso, vengono posti lacci e laccioli all'accesso a posti di lavoro pubblici o "parastatali". Nei concorsi per docenti si richiede la conoscenza di francese e tedesco per insegnamenti di altre materie, che devono essere dispensati in italiano; in altri concorsi, oggi si chiede un permesso da domiciliati, laddove fino a qualche mese fa bastava quello per frontalieri. Tali limitazioni sono legittime? Se non lo sono, come fare per contrastarle?"

Il principio su cui poggia l'intero accordo bilaterale è quello del divieto di discriminazione sulla base della nazionalità. Sul mercato del lavoro non è possibile trattare diversamente cittadini svizzeri e cittadini comunitari (per il momento esclusi i 10 nuovi Stati) o dell'AELS (Norvegia, Islanda e Liechtenstein).

Per quanto concerne l'impiego pubblico vale la regola enunciata all'art.10 dell'Allegato I all'Accordo sulla libera circolazione delle persone:

«Al cittadino di una parte contraente che esercita un'attività dipendente può essere rifiutato il diritto di occupare, presso la pubblica amministrazione, un posto legato all'esercizio della pubblica podestà e destinato a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre collettività pubbliche.»

Si tratta di un'eccezione al principio della libera circolazione delle persone e, come tale, va interpretata in modo restrittivo. In altre parole ciò significa che, di principio, gli impieghi nella pubblica amministrazione sono parificati agli impieghi offerti ai lavoratori dipendenti e, quindi, sottoposti alle regole della libera circolazione delle persone. Possono invece essere riservati ai "nazionali" unicamente quei posti che implicano l'esercizio della pubblica autorità.

La giurisprudenza della Corte di giustizia delle comunità europee ha indicato alcuni settori che gli Stati possono riservare ai propri cittadini: esercito, polizia, magistratura, amministrazione fiscale, diplomazia. Invece, quei settori presenti sia nell'ambito privato sia in quello pubblico devono essere aperti anche ai cittadini degli altri Stati membri: servizi commerciali (trasporti, distribuzione di elettricità e di gas), compagnie di navigazione, compagnie aeree, poste, telecomunicazioni,

sanità, insegnamento, ricerca civile.

Le discriminazioni vietate dall'Accordo non sono solo quelle formali (divieto esplicito di esercitare determinate attività alle persone non aventi la cittadinanza dello Stato ospitante) ma anche quelle cosiddette "indirette".

Sono quelle discriminazioni che non risultano direttamente dal testo della norma ma che scaturiscono da condizioni apparentemente applicate a tutti, indipendentemente dalla nazionalità, ma che, di fatto, colpiscono in modo preponderante i cittadini stranieri. Un esempio possono essere i requisiti di domicilio o determinate conoscenze linguistiche se non sono giustificate da ragioni oggettive.

Chi si reputasse ingiustamente discriminato può fare valere le proprie ragioni impugnando la decisione contestata direttamente davanti alle istanze amministrative ticinesi. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone è infatti direttamente applicabile e non richiede alcuna norma di applicazione.

In caso di divergenza tra diritto svizzero o cinese e Accordo bilaterale prevale la regola prevista da quest'ultimo in virtù del principio della priorità del diritto internazionale.

(m.ros.)

web: www.ti.ch/tram
web: www.bger.ch/lit

Comunicazione agli abbonati

Tutti gli aggiornamenti relativi all'accordo bilaterale saranno disponibili anche sul sito www.boss-lavoro.ch/bil.asp

Impressum

Newsletter lavoro è la pubblicazione mensile del sistema d'informazione *Il diritto del lavoro applicato*.

Direttore editoriale: Robert Boss
Redattore capo: Andrea Ostinelli
Hanno collaborato: Domenico Basile, Massimiliano Parli, Michele Rossi, Riccardo Schuhmacher, Alain Susin

Si ringrazia: Siegfried Alberton

Boss Editore SA
Lungo Tresa, 30
CH - 6988 Ponte Tresa
tel. +41(0)91 600 93 03
fax +41(0)91 600 97 46
mail to: andrea.ostinelli@boss-editore.ch
© www.boss-lavoro.ch

Editoriale

Regioni periferiche, il fronte dell'integrazione

Il primo giugno è già trascorso. Nonostante l'inquietudine della gente comune e l'attenzione dei media, non ci sono segni eclatanti di un mutamento epocale. Resta il fatto che una barriera invisibile, posta dalle norme e acquisita nelle mentalità, è caduta: quella all'accesso degli stranieri al mercato svizzero del lavoro, per decenni protetto dalle regole sulla priorità per i nazionali (e assimilati) e dai controlli sulle condizioni contrattuali.

In Ticino, come negli altri dodici Cantoni di frontiera, la caduta segna una fuga in avanti. Infatti, pur rimanendo limiti numerici ai permessi di dimora (fino a metà del 2007), qualsiasi cittadino dei Quindici, stabilendosi (come gli permettono di fare liberamente le norme comunitarie) nella fascia di confine italiana, francese, tedesca o austriaca, può diventare frontaliero in Svizzera. Con un contratto alla mano, il permesso gli è dovuto. Per i permessi G, infatti, non ci sono limiti numerici. Da un passato protezionistico ancora prossimo si passa alla libera circolazione di fatto. Un'opportunità che vede in prima linea le cenerentole di sempre: le aree periferiche della Confederazione. Il loro mercato del lavoro ora è il più integrato del Paese nella dimensione europea. La maggiore facilità nel reperire e assumere manodopera qualificata e l'evoluzione delle mentalità verso il primato delle competenze sulla nazionalità saranno fattori di sviluppo su cui puntare.

Andrea Ostinelli

All'interno:

- Libera circolazione: tutte le novità del 1. giugno
- Misure d'accompagnamento: l'Osservatorio del mercato del lavoro
- Distacco di lavoratori: un esempio pratico
- Discriminazioni indirette: come individuarle e a chi fare ricorso

La libera circolazione delle persone

di Michele Rossi*



Recentemente si è parlato molto della libera circolazione delle persone. Si tratta infatti di uno dei sette settori in cui la Svizzera ha concluso un accordo bilaterale con l'UE. L'accordo

prevede un'introduzione a tappe e non automatica della libera circolazione nei rapporti tra Svizzera e Stati membri dell'UE. E' quindi il risultato finale al quale tende la dinamica di apertura prevista dall'accordo.

Ma che cosa significa "libera circolazione delle persone"? Per comprenderne appieno il significato occorre rifarsi al contesto storico e giuridico in cui è stata concepita. La libera circolazione delle persone è una delle quattro libertà fondamentali previste dal trattato di Roma che nel 1957 ha istituito la Comunità economica europea. Assieme alla libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali assicura la mobilità dei fattori di produzione in uno spazio denominato "mercato unico".

La libera circolazione delle persone ha quindi una valenza economica (creazione del mercato unico) ed è condizionata dall'esercizio di un'attività professionale. Non è infatti da confondere con il diritto di spostarsi incondizionatamente da uno Stato all'altro, bensì rappresenta la possibilità di risiedere in un altro paese per esercitarvi un'attività lavorativa, sia quale dipendente, sia quale indipendente. L'UE ha inoltre garantito la libera circolazione anche a quelle persone senza attività lucrativa ma che dispongono di mezzi finanziari sufficienti (pensionati, studenti al beneficio di una borsa di studio...). Non solo i "lavoratori" beneficiano di tale diritto;

anche le loro famiglie possono spostarsi nell'ambito del ricongiungimento familiare. Sono considerati membri della famiglia il coniuge, i discendenti minorenni nonché i discendenti maggiorenni e gli ascendenti a carico.

Il principio cardine è il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità. In altre parole un cittadino di uno Stato membro non potrà essere trattato diversamente da un cittadino del Paese ospitante, per quanto concerne l'accesso all'impiego, le condizioni di impiego ed il godimento di determinati vantaggi sociali. Eccezioni alla libera circolazione sono possibili solo per ragioni di ordine pubblico, sicurezza pubblica e salute pubblica. Gli impieghi pubblici possono essere riservati ai "nazionali" solo se legati all'esercizio della pubblica potestà e destinati a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre collettività pubbliche.

L'accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone riprende questi principi. Dal primo giugno 2004 l'unico freno all'immigrazione di origine europea è rappresentato dai contingenti, che resteranno in vigore fino al mese di maggio 2007. A partire da tale data inizierà "de facto" il regime di libera circolazione delle persone. Fino al 2014 la Svizzera avrà comunque la possibilità di reintrodurre i contingenti per un periodo limitato di due anni se avrà constatato un'immigrazione massiccia in provenienza dall'UE. Questa clausola di salvaguardia scomparirà nel giugno 2014. Da quel momento la libera circolazione non sarà unicamente "de facto" ma anche "de iure".

Libertà e concorrenza - La nuova situazione sarà caratterizzata da una concorrenza accresciuta. La concorrenza è spesso considerata un rischio; non bisogna però

Libera circolazione, le novità del 1. giugno

dimenticare che rappresenta anche un'opportunità, sia per i cittadini svizzeri che vorranno tentare la loro fortuna all'estero, disponendo di un mercato del lavoro a livello continentale, sia per la piazza economica elvetica e ticinese. La maggior concorrenza non riguarda infatti unicamente i singoli agenti economici ma anche il "sito Ticino", ormai inserito in un quadro generale più vasto. Il nostro Cantone deve ormai competere con altri possibili siti d'insediamento per imprese svizzere e straniere. In questa prospettiva l'accordo bilaterale sulla circolazione delle persone, unitamente agli altri sei, contribuisce a migliorare le condizioni economiche quadro e accresce l'attrattiva del Ticino per i possibili investitori (possibilità di attingere ad un mercato del lavoro praticamente illimitato, eliminazione di lungaggini burocratiche per l'assunzione di personale, facoltà di investire in Svizzera facendosi accompagnare dai propri quadri di fiducia,...).

Bilaterali, strada aperta all'integrazione economica - Con gli accordi bilaterali la nostra economia viene dunque maggiormente integrata in quella europea di cui assimilerà determinate regole. Si tratta di un avvicinamento che favorisce la circolazione di beni, servizi e persone gettando le basi per la creazione di uno spazio economico transfrontaliero. Questo spazio potrà formare un'entità funzionale, efficiente e competitiva, che avrà la possibilità di giocare compatta la partita della globalizzazione. La Lombardia è una zona economicamente dinamica in cui si produce gran parte della ricchezza italiana. Una sinergia con un tale partner non può che essere vantaggiosa per il Ticino. Si tratta di una possibilità che va sfruttata fino in fondo. Questa è la sfida che il Canton Ticino deve saper raccogliere, oltre il confine.

**Avvocato, Membro della delegazione svizzera che ha negoziato l'accordo con l'UE sulla libera circolazione delle persone*

*Sui bilaterali: manuale, 2.6.2, 3.2.1.1, 3.3.2.1, 3.3.2.2, 3.3.3.1, 3.3.4
web: www.ti.ch/accordi-bilaterali
web: www.europa.admin.ch
web: www.europa.eu.int*

Comunicazione agli abbonati

I prossimi tre aggiornamenti de "Il diritto del lavoro applicato" dedicheranno ampio spazio alle novità introdotte dall'accordo sulla libera circolazione delle persone. In particolare il primo, distribuito a fine mese, dà conto delle innovazioni di maggior rilievo, appena introdotte; i successivi forniranno una visione completa e sistematica dell'accordo bilaterale, illustrando anche le evoluzioni future (2007 - 2014).

Aboliti i controlli sulla priorità e le condizioni di lavoro - Dal 1. giugno, nei confronti dei cittadini dei quindici Stati già membri dell'UE prima del 1. maggio 2004 e di Islanda e Norvegia sarà soppresso il controllo generale della priorità dei lavoratori indigeni così come delle condizioni contrattuali e di lavoro. Essi dovranno semplicemente provare che un datore di lavoro svizzero è disposto ad assumerli. Il controllo generale sarà sostituito da misure d'accompagnamento aventi lo scopo d'individuare e contrastare eventuali fenomeni di dumping sociale e salariale (vedi Newsletter lavoro di febbraio).

Durata dell'attività e permessi - Quando la durata dell'attività sarà inferiore a un anno, i lavoratori otterranno un permesso di breve durata, mentre per un'attività di un anno o più sarà rilasciato un permesso di dimora quinquennale. Fino all'entrata in vigore in Svizzera dell'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone (prevista non prima della metà del 2005), i cittadini dei nuovi Stati membri dell'UE saranno assimilati ai cittadini extracomunitari.

Contingenti - Fino a maggio 2007 contingenti massimi rimangono applicabili ai cittadini dell'UE/AELS che entrano per la prima volta in Svizzera per un soggiorno superiore a quattro mesi. Essi sono determinati in 15'300 permessi di dimora e in 115'500 permessi di dimora temporanea.

Obbligo di notifica - Non sono più necessarie autorizzazioni per i cittadini dell'UE/AELS svolgenti un'attività lucrativa di durata inferiore a tre mesi presso un datore di lavoro svizzero.

I prestatori di servizi indipendenti distaccati in Svizzera per non più di novanta giorni feriali in totale all'anno da un'impresa la cui sede si trova in un Paese UE/AELS possono fornire una prestazione transfrontaliera di servizi senza autorizzazione.

I lavoratori distaccati provenienti da Stati non membri dell'UE/AELS devono essere stati ammessi stabilmente al mercato del lavoro regolare dell'UE prima di essere distaccati in Svizzera.

Si considera prestazione di servizi l'esecuzione di mandati o di contratti d'appalto in favore di destinatari di servizi (commitenti o altri mandanti) residenti in un altro Stato contraente senza modifica del domi-

cilio o della sede sociale del prestatore di servizio nello Stato contraente.

Formulario - Per queste persone vale ormai soltanto l'obbligo di notifica. Sono materialmente tenuti alla notifica i datori di lavoro e i prestatori di servizi indipendenti. La notifica potrà avvenire on-line, tramite posta o fax, alla competente autorità cantonale. La procedura di notifica ha lo scopo di controllare l'applicazione delle prescrizioni minime del diritto del lavoro. In virtù delle misure d'accompagnamento atte a prevenire fenomeni di dumping salariale o sociale, ogni assunzione o attività in Svizzera deve essere previamente notificata.

Eccezioni - Secondo principio, i prestatori di servizi indipendenti e i lavoratori distaccati non sono tenuti alla notifica se la durata dell'attività svolta in Svizzera non supera in totale otto giorni all'anno. Tuttavia, allo scopo di lottare efficacemente contro il dumping salariale, l'obbligo di notifica è applicabile dal primo giorno d'attività nei seguenti settori: costruzione, alberghiero e ristorazione, pulizie industriali o domestiche, sorveglianza e sicurezza.

Zone di frontiera - Sono ancora vigenti fino a maggio 2007 le disposizioni relative alle zone di frontiera. Un permesso per fontanieri è rilasciato alle persone residenti nella zona di frontiera estera che trovano lavoro in una zona di frontiera svizzera. Sono abrogati anche nei loro confronti i precisi controlli relativi al mercato del lavoro.

Libera circolazione integrale per gli Svizzeri - Dal 1. giugno i cittadini svizzeri beneficiano della libera circolazione integrale nei quindici Stati già membri dell'UE prima dell'allargamento, più Islanda e Norvegia. Pertanto, saranno trattati come i cittadini dell'UE per quanto attiene alle disposizioni d'entrata e di soggiorno e all'accesso al mercato del lavoro. Ciò significa che il datore di lavoro non dovrà più attendere gli esiti di una lunga procedura d'autorizzazione ma potrà assumere immediatamente un candidato svizzero (a condizione che sia titolare della relativa qualifica professionale, laddove richiesta).

(a.ost./sec)

web: www.ti.ch/permessi

Mercato del lavoro e bilaterali: il punto con Siegfried Alberton*



Il primo giugno segna l'entrata in vigore della seconda fase dell'Accordo bilaterale Svizzera - UE sulla libera circolazione delle persone. Alla fine della priorità per i lavoratori nazionali e dei controlli sistematici sui contratti di lavoro stipulati con gli stranieri, "subentrano" le così dette misure di accompagnamento. A vigilare sul mercato del lavoro saranno le Commissioni tripartite: una federale e una per ogni cantone.

Per svolgere con cognizione di causa il suo mandato, in Ticino la Commissione cantonale è stata dotata di una sorta di ufficio studi, l'Osservatorio del lavoro (O-Lav), incaricato di monitorare e analizzare le evoluzioni del locale mercato del lavoro.

La responsabilità dell'Osservatorio, istituito presso l'Istituto di ricerche economiche (IRE) dell'USI, è stata affidata a Siegfried Alberton.

Signor Alberton, qual è il mandato dell'O-Lav?

«L'O-Lav è uno degli strumenti operativi della Commissione tripartita. Il suo compito consiste nel monitorare le dinamiche del mercato del lavoro. Per fare questo si procederà analizzando le evoluzioni della domanda di lavoro (da parte delle imprese), dell'offerta (popolazione attiva, occupati, disoccupati ...) e degli elementi di equilibrio del mercato, sostanzialmente i salari e le condizioni di lavoro.

L'operato dell'O-Lav sarà efficace anche grazie a una piattaforma informatica che permetterà di "sistematizzare" i dati, attualmente in fase di realizzazione a cura dell'Ufficio cantonale di statistica e del Centro sistemi informativi.»

Come si tradurrà l'attività di studio e ricerca dell'O-Lav?

«L'attività dell'O-Lav sarà un'attività di osservazione su due fronti: svolgerà un'analisi strutturale, su dati censuari relativi alla popolazione, alle imprese, alla forza lavoro e alla struttura dei salari; e un'analisi congiunturale, continua, che si riferirà principalmente al-

l'andamento delle domande di permessi e alla nuova statistica sulle segnalazioni di abusi.

Per poter calibrare in futuro con cognizione di causa le valutazioni su eventuali casi di dumping salariale e sociale, stiamo già procedendo a elaborare i dati per settori d'attività e professioni, così da poter valutare con maggiore precisione le entità di eventuali abusi. Stiamo anche elaborando delle stime dei salari praticati nei vari settori, così da poter individuare la forchetta entro cui dovrebbero fluire i salari normali.

Disporre di valutazioni del genere potrebbe rivelarsi molto utile in futuro, ove fosse necessario il conferimento agevolato dell'obbligatorietà generale alle disposizioni dei contratti collettivi di lavoro in caso di dumping salariale abusivo e reiterato in un determinato settore o professione, oppure in mancanza di contratti collettivi di lavoro, la determinazione di salari minimi tramite contratti normali di lavoro.

Nella stessa logica, quale base di riferimento per la valutazione degli impatti degli accordi, è già stato redatto un rapporto sull'evoluzione del mercato del lavoro su un periodo di quindici anni (dall'85 al 2000).»

Alla luce di quel Rapporto, cosa ci si può aspettare nel prossimo futuro?

«Già il rapporto evidenziava una progressiva integrazione dei due mercati del lavoro (quello ticinese e quello lombardo). Sotto questo profilo, la libera circolazione non dovrebbe essere che un tassello in più di un processo già in corso da dieci o quindici anni. Basti notare che i costi del lavoro (non i salari, visto che in Italia imposte e oneri sociali sono significativamente più alti che in Svizzera) in taluni settori tendono già oggi a convergere. Il differenziale dei costi non è più così grande. Insomma, non si prefigurano forti scossoni: migrazioni consistenti sono generate da crescite economiche rilevanti.

Ormai da anni, in Ticino la crescita è molto debole e gli occupati sono fondamentalmente stabili sulle 180mila unità. Se l'economia non cresce non aumenta nemmeno la domanda di lavoro. Quand'anche fosse possibile

immaginare un effetto di sostituzione (personale "indigeno" sostituito da manodopera estera), esso non sarebbe molto elevato, visto che molti settori (industria manifatturiera, edilizia e turismo) occupano già prevalentemente personale estero.»

Il Ticino è una regione di confine e, in base all'accordo bilaterale, i contingenti non si applicano ai frontalieri: chi abita nella zona di confine UE ha libero accesso al mercato del lavoro delle zone di confine svizzere. Molti temono un effetto di sostituzione proprio da parte di questi lavoratori. Valgono le stesse considerazioni?

«Valgono le stesse considerazioni esposte sopra. Tutto dipenderà da come evolverà la domanda di lavoro; in termini quantitativi, ma anche in termini qualitativi (domanda di profili professionali con qualifiche e competenze medio alte). L'opportunità per l'economia ticinese di poter accedere al mercato del lavoro italiano va anche in questa direzione: poter trovare le risorse non disponibili sul territorio cantonale. Non tutte le imprese e non tutti i settori seguono strategie di riduzione dei costi salariali del lavoro.»

Torniamo un attimo all'O-Lav. State pensando di divulgare i risultati della vostra attività?

«Sì, in effetti l'idea è di pubblicare i dati elaborati (almeno una parte) e di renderli consultabili on-line su un apposito sito Internet. Il sistema informativo dovrebbe andare a regime verso la fine dell'anno.»

(a.ost.)

**Economista, Responsabile dell'Osservatorio del mercato del lavoro*

*Sulle misure di accompagnamento: Newsletter lavoro n.1, febbraio 2004
web: www.boss-lavoro.ch/bil.asp
web: www.ti.ch/generale/accordi/acc_lcp_mda.asp
web: www.ti.ch/ispettorato-lavoro
web: www.ocst.com/ii_lavoro/editoriale.htm
Sul contratto collettivo:
manuale 2.3, 3.2.3,
Sul contratto normale di lavoro:
manuale 2.4*