

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale

COM(2010) 379 definitivo — 2010/0210 (COD)

(2011/C 218/18)

Relatrice: **Christa SCHWENG**

Il Consiglio, in data 29 settembre 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale

COM(2010) 379 definitivo — 2010/0210 (COD).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 marzo 2011.

Alla sua 471a sessione plenaria, dei giorni 4 e 5 maggio 2011 (seduta del 4 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 165 voti favorevoli, 3 voti contrari e 9 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato apprezza la proposta di direttiva, che si inserisce tra gli sforzi compiuti a livello europeo per elaborare un approccio globale all'immigrazione legale. Tale proposta può contribuire a coprire il superiore fabbisogno di manodopera che si manifesta in determinati periodi dell'anno e che non può essere soddisfatto con la manodopera potenzialmente disponibile a livello nazionale. Nel contempo, la proposta dà un contributo considerevole alla lotta contro l'immigrazione illegale.

1.2 Il Comitato accoglie con particolare favore le procedure di ammissione semplificate e accelerate, essendo il lavoro stagionale per sua stessa natura caratterizzato da attività con scadenza temporale definita e dovendo le imprese far fronte al problema della carenza di manodopera proprio in tali periodi.

1.3 Il Comitato appoggia inoltre la disposizione che prevede siano gli Stati membri a decidere dell'utilizzazione di qualsiasi verifica del mercato del lavoro. In questo contesto, il Comitato raccomanda di coinvolgere le parti sociali in tutte le misure relative all'ingresso dei cittadini di paesi terzi in qualità di lavoratori stagionali.

1.4 Il Comitato esorta il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo a riesaminare le disposizioni che disciplinano la durata massima del soggiorno, in quanto la durata di sei mesi per anno civile non corrisponde alle esigenze delle imprese, come nel caso dei paesi con due periodi di lavoro stagionale. Per questo motivo, il Comitato propone che, in casi giustificati, possano essere stabilite a livello nazionale eccezioni alla durata massima del soggiorno, in stretto coordinamento con le parti sociali. In tale contesto, occorre assicurare che il carattere stagionale del contratto di impiego e le relative possibilità di controllo non vengano aggirati.

1.5 Il Comitato invita a inserire nel testo della direttiva disposizioni chiare circa i settori in cui è possibile svolgere attività stagionali. Le eventuali eccezioni devono poter essere stabilite a livello nazionale in stretto coordinamento con le parti sociali.

1.6 Il Comitato fa notare che l'accesso al mercato del lavoro dello Stato membro interessato concesso ai lavoratori stagionali è limitato nel tempo. In base al principio «lex loci laboris», i lavoratori stagionali sono quindi da equiparare, dal punto di vista del diritto del lavoro, ai lavoratori dello Stato ospitante, indipendentemente dal fatto che i diritti da questo garantiti siano previsti da leggi o da contratti collettivi di applicazione generale o regionali. L'equiparazione per quanto riguarda la sicurezza sociale dovrebbe però essere subordinata all'esistenza di accordi bilaterali in materia.

2. Introduzione e contenuto della proposta di direttiva

2.1 Nell'ambito della comunicazione *Piano d'azione sull'immigrazione legale* ⁽¹⁾, la Commissione aveva previsto l'adozione di cinque proposte legislative sull'immigrazione per motivi di lavoro tra il 2007 e il 2009, tra le quali una proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei lavoratori stagionali. Il programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009, ha ribadito l'impegno della Commissione e del Consiglio a portare avanti l'attuazione del Piano d'azione sull'immigrazione legale.

2.2 La Commissione ha presentato la propria proposta ⁽²⁾ il 13 luglio 2010, motivandola con i bisogni in materia di lavoro stagionale riscontrati negli Stati membri, a fronte dei quali vi è sempre meno disponibilità di forza lavoro interna all'Unione. Nonostante l'aumento della domanda di lavoratori altamente qualificati nell'UE, nei settori tradizionali il fabbisogno strutturale di lavoratori poco qualificati continuerà ad aumentare. Secondo la Commissione è inoltre dimostrato che i lavoratori stagionali provenienti da determinati paesi terzi sono sfruttati e lavorano in condizioni non rispondenti alle norme e tali da minacciarne la salute e la sicurezza.

2.3 Nel corso delle consultazioni relative alla preparazione della proposta di direttiva è emersa la necessità di norme comuni a livello dell'UE che disciplinino le condizioni di ammissione per alcune categorie fondamentali di immigrati economici,

⁽¹⁾ COM(2005) 669 definitivo.

⁽²⁾ COM(2010) 379 definitivo.

soprattutto i lavoratori altamente qualificati nell'ambito di trasferimenti intrasocietari e i lavoratori stagionali. Tali condizioni di ammissione devono essere formulate in modo tale da risultare il più possibile semplici, flessibili e non burocratiche.

2.4 La proposta della Commissione prevede una procedura semplificata per l'ammissione dei lavoratori stagionali cittadini di paesi terzi basata su definizioni e criteri comuni. A determinate condizioni, i lavoratori stagionali ricevono un documento combinato che comprende il permesso di lavoro e di soggiorno e li autorizza a soggiornare per sei mesi per anno civile. Gli Stati membri possono anche rilasciare un permesso di lavoro multistagionale per un periodo massimo di tre anni o prevedere una procedura di reingresso semplificata per stagioni consecutive. Le condizioni di lavoro dei lavoratori stagionali sono chiaramente definite e prevedono la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro d'accoglienza per quanto riguarda determinati diritti.

3. Osservazioni generali

3.1 Secondo la valutazione d'impatto della Commissione, il volume del lavoro stagionale svolto da cittadini di paesi terzi all'interno dell'Unione europea varia in maniera considerevole, dai 919 lavoratori stagionali ammessi in Ungheria ai 3 860 della Francia, ai 7 552 della Svezia fino ai 24 838 della Spagna (dati del 2008). In molti Stati membri i lavoratori stagionali svolgono lavori poco qualificati in settori come l'agricoltura (60 % della manodopera stagionale in Italia e 20 % della manodopera stagionale in Grecia) e il turismo (in Spagna i permessi di lavoro rilasciati per impieghi nel settore alberghiero e della ristorazione hanno raggiunto il 13 % del totale dei permessi di lavoro del 2003). Alcune regioni dell'Austria si affidano alle prestazioni dei lavoratori stagionali: per la stagione invernale 2008-2009 è stata fissata una quota di 8 000 unità.

3.2 Il Comitato ha già emesso numerosi pareri in merito all'uniformità delle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi. Nell'ambito della consultazione lanciata con il Libro verde sulla migrazione economica ⁽³⁾, il Comitato si è pronunciato a favore della fissazione di disposizioni specifiche per i lavoratori stagionali, esigendo nel contempo il requisito del contratto di lavoro.

3.3 La Commissione ha scelto come base giuridica l'articolo 79, paragrafo 2, lettere a) e b). Il Comitato è dell'avviso che la proposta di direttiva avrebbe potuto fondarsi anche sull'articolo 153, dato che si disciplinano altresì le condizioni di lavoro e di occupazione. In questo modo, sarebbe stato necessario consultare anche le parti sociali. Il Comitato è tuttavia consapevole del fatto che, conformemente alla giurisprudenza costante della Corte di giustizia, una proposta di direttiva che persegua una duplice finalità, dove una di queste è identificabile come principale o preponderante, deve fondarsi sulla base giuridica richiesta da tale finalità principale o preponderante.

3.4 Una procedura unica a livello UE per il rilascio del permesso di soggiorno e di lavoro ai cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale contribuirebbe in maniera sostanziale a coprire i picchi di domanda di lavoro in determinati periodi dell'anno. Le imprese hanno bisogno adesso, e avranno

bisogno anche in futuro, sia di lavoratori poco qualificati, sia di lavoratori con qualifiche più elevate. Nonostante l'aumento della disoccupazione per via della crisi, spesso in alcuni paesi, settori e professioni è difficile trovare lavoratori dell'UE per soddisfare la domanda di lavoro stagionale.

3.5 Il Comitato rammenta che i lavoratori europei che svolgono la propria attività in un paese diverso da quello di origine, indipendentemente se in qualità di lavoratori mobili o stagionali, sono soggetti sia alla legislazione europea, sia a quella nazionale del paese ospitante. La direttiva relativa ai lavoratori stagionali provenienti da paesi terzi non deve comportare la creazione di una categoria speciale di lavoratori. Il diritto del lavoro del paese in cui si svolge la prestazione deve essere applicato in tutte le sue parti.

3.6 Secondo il Comitato, una procedura unica a livello UE può inoltre contribuire a creare occupazione legale per i lavoratori stagionali e a impedire lo sfruttamento di cui sono vittime in alcune regioni. In questo contesto occorre prendere in considerazione anche la direttiva 2009/52/CE ⁽⁴⁾ (c.d. «direttiva sanzioni») che obbliga i datori di lavoro ad accertarsi che il lavoratore sia in possesso di un permesso di soggiorno regolare e commina sanzioni in caso di violazioni. Un eventuale soggiorno illegale di cittadini di paesi terzi dopo la scadenza del permesso di soggiorno viene evitato con l'applicazione della direttiva 2008/115/CE («direttiva rimpatri»), la quale prevede che al soggiorno illegale di cittadini di paesi terzi si deve porre fine attraverso una procedura trasparente ed equa nel cui ambito si dia priorità al rimpatrio volontario rispetto a quello forzato.

3.7 Proprio in relazione alla proposta di direttiva in discorso ⁽⁵⁾, sette parlamenti nazionali hanno condotto una serie di esami approfonditi in ordine al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; queste valutazioni hanno dato luogo a critiche che hanno investito tra l'altro la durata del diritto di soggiorno e la questione dell'alloggio.

3.8 Al fine di tenere conto delle preoccupazioni espresse dai parlamenti nazionali in merito al rispetto del principio di sussidiarietà, il Comitato propone che la durata del titolo di soggiorno venga stabilita a livello nazionale a seconda della situazione di ciascun paese. In questo modo, anche gli Stati membri che presentano una forte domanda di lavoratori stagionali sia nella stagione invernale che nella stagione estiva potrebbero mantenere le disposizioni applicate fino ad ora.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il Comitato fa presente che la portata delle definizioni di «lavoratore stagionale» e «attività soggetta al ritmo delle stagioni» è ampia, e consente così agli Stati membri di decidere quali settori qualificare come stagionali. Questo aspetto non è completamente coerente con il considerando 10, nel quale si afferma chiaramente che le attività soggette al ritmo delle stagioni sono tipiche di settori come l'agricoltura, nel periodo in cui si pianta o si raccoglie, e il turismo, nel periodo delle vacanze. La direttiva dovrebbe quindi definire mediante disposizioni chiare i settori in cui è possibile svolgere attività stagionali. Le eventuali eccezioni devono poter essere stabilite a livello nazionale in stretto coordinamento con le parti sociali.

⁽⁴⁾ Direttiva 2009/52/CE, GU L 168 del 30.6.2009, pag. 24.

⁽⁵⁾ http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210.

⁽³⁾ GU C 286 del 17.11.2005, pag. 20.

4.2 Il requisito per cui nelle attività soggette al ritmo delle stagioni il fabbisogno di manodopera deve essere **decisamente superiore** a quello che si registra per le attività ordinarie solleva questioni interpretative, provocando incertezza giuridica. Secondo il Comitato, ci si dovrebbe riferire a un «aumento **sostanziale**» o a un «aumento» del fabbisogno di manodopera. Spetterebbe poi alle autorità, di concerto con le parti sociali, decidere se si sia o meno in presenza di un tale «aumento (sostanziale)».

4.3 Il Comitato valuta favorevolmente la disposizione secondo cui il rilascio del titolo combinato per i lavoratori stagionali è subordinato alla presentazione di un contratto di lavoro a tempo determinato valido o di un'offerta vincolante di lavoro indicante la retribuzione e le ore di lavoro. In tal modo le autorità che rilasciano il titolo di soggiorno sono in grado di esaminare le basi contrattuali per l'impiego di cittadini di paesi terzi. Allo stesso tempo si garantisce così il rispetto delle norme nazionali di diritto del lavoro.

4.4 Tra i vari motivi per respingere una domanda di ammissione si annovera il fatto che il datore di lavoro sia stato oggetto di sanzioni «a causa di lavoro non dichiarato e/o occupazione illegale». Il Comitato condanna nella maniera più assoluta il lavoro non dichiarato, ma fa presente che questo motivo di rigetto della domanda potrebbe essere interpretato nel senso che anche violazioni di modesta entità determinerebbero una situazione in cui le domande verrebbero respinte in modo permanente. A fini di certezza giuridica e seguendo un'impostazione simile a quella della direttiva sanzioni, si dovrebbe chiarire che questo motivo di rigetto della domanda può essere fatto valere solo per un determinato periodo di tempo, proporzionale alla gravità dell'infrazione, dopo che è stata inflitta la sanzione.

4.5 Il Comitato apprezza il fatto che gli Stati membri che lo desiderano possano procedere a verifiche del mercato del lavoro, e valuta positivamente anche la possibilità di respingere una domanda in base ai volumi di ingresso. Tuttavia, le analisi del mercato del lavoro e la fissazione dei volumi d'ingresso dovrebbero essere effettuate con la partecipazione delle parti sociali e delle agenzie per l'impiego dello Stato membro in questione. La fissazione dei volumi dovrebbe avvenire in modo tale da non allungare eccessivamente le procedure per il rilascio di titoli individuali.

4.6 A parere del Comitato, la durata del soggiorno prevista dall'articolo 11, secondo cui i lavoratori stagionali sono autorizzati a soggiornare per un periodo massimo di sei mesi per anno civile, non è sufficientemente flessibile e potrebbe essere contraria al principio di sussidiarietà: per permettere agli Stati membri con due periodi di lavoro stagionale di impiegare per entrambi manodopera proveniente da paesi terzi, gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di prevedere eccezioni alla durata massima dei permessi di soggiorno e di lavoro per i lavoratori stagionali in un determinato periodo di tempo. Ciò dovrebbe avvenire in stretto coordinamento con le parti sociali. In tale contesto, occorre assicurare che il carattere stagionale del contratto di impiego e le relative possibilità di controllo non vengano aggirati.

4.7 Il riferimento all'anno civile non è conforme alla prassi e ignora le zone turistiche caratterizzate da una stagione invernale e da una estiva. Applicando questo criterio, i datori di lavoro e i lavoratori sarebbero costretti a presentare una nuova domanda nel corso del rapporto di lavoro.

4.8 Secondo il Comitato, anche l'articolo 11, paragrafo 2, che autorizza i lavoratori stagionali «entro il periodo di cui al paragrafo 1 (...) a prolungare il contratto o farsi assumere in qualità di lavoratori stagionali da un altro datore di lavoro» è formulato in modo impreciso e solleva ulteriori interrogativi: con l'espressione «il periodo di cui al paragrafo 1» si intende l'anno civile o si fa invece riferimento ai sei mesi? Questa norma consente ad esempio a un lavoratore stagionale di prolungare il proprio permesso di soggiorno a 11 mesi per anno civile?

4.9 Il Comitato propone che la possibilità di cambiare datore di lavoro venga prevista soltanto a certe condizioni e tenendo in considerazione la legislazione nazionale dei diversi paesi, dato che i lavoratori stagionali sono di norma impiegati per coprire il fabbisogno di manodopera di un determinato datore di lavoro, fabbisogno che coincide anche con la durata del permesso di soggiorno. La variazione dovrebbe essere in ogni caso comunicata alle autorità onde consentire i controlli.

4.10 Per quanto concerne l'agevolazione del reingresso, la valutazione del Comitato è sostanzialmente positiva, poiché la relativa disposizione consente al datore di lavoro di reimpiegare i lavoratori stagionali delle cui prestazioni è rimasto soddisfatto. In base alla proposta di direttiva, ai datori di lavoro che non hanno rispettato gli obblighi derivanti dal contratto di lavoro e sono stati di conseguenza sanzionati non è consentito introdurre richieste di impiego di lavoratori stagionali. Onde evitare che, in seguito anche a violazioni di lieve entità, diventi impossibile richiedere lavoratori stagionali, occorrerebbe stabilire se le sanzioni siano state inflitte in conseguenza di violazioni di **disposizioni di diritto del lavoro fondamentali**.

4.11 Alla rubrica «Garanzie procedurali» la direttiva prevede che gli Stati membri adottino una decisione sulla domanda e la notificano al richiedente entro 30 giorni. In linea di massima, il Comitato ritiene positiva la fissazione di un termine per la decisione, ma sottolinea che entro tale termine le autorità competenti devono comunque avere la possibilità di verificare le informazioni fornite.

4.12 In relazione al disposto dell'articolo 14, secondo cui il datore di lavoro deve fornire prove del fatto che i lavoratori stagionali beneficerebbero di un alloggio che garantisce loro uno standard di vita adeguato, è lecito chiedersi se il datore di lavoro sia anche obbligato a mettere effettivamente a disposizione l'alloggio. Se questa interpretazione dovesse risultare corretta, secondo il Comitato una situazione del genere sarebbe difforme dalla prassi. Nel caso in cui il datore di lavoro fornisca un alloggio, questo deve essere reso accessibile alle autorità competenti per consentire loro di effettuare ispezioni.

4.13 Il Comitato fa notare che l'accesso al mercato del lavoro dello Stato membro interessato concesso ai lavoratori stagionali è limitato nel tempo. In base al principio «lex loci laboris», i lavoratori stagionali sono quindi da equiparare, dal punto di vista del diritto del lavoro, ai lavoratori dello Stato ospitante, indipendentemente dal fatto che i diritti da questo garantiti siano previsti da leggi o da contratti collettivi di applicazione generale o regionali. Pertanto, il Comitato ritiene che dovrebbe essere eliminato il riferimento di cui all'articolo 16, primo comma, punto 1, ai contratti collettivi di applicazione generale e alle loro definizioni.

4.14 La disposizione secondo cui il lavoratore stagionale è da equipararsi al lavoratore nazionale per quanto riguarda alcuni settori della sicurezza sociale - almeno quelli concernenti pensioni, prestazioni di pensionamento anticipato, prestazioni per i superstiti, prestazioni di disoccupazione e prestazioni familiari - dovrebbe essere fondamentale subordinata all'esistenza di accordi bilaterali in materia. L'obbligo di versare i contributi per la sicurezza sociale in un determinato Stato dovrebbe tuttavia comportare, per questa categoria di persone, il diritto alle corrispondenti prestazioni.

4.15 Gli Stati membri dovrebbero inoltre essere incoraggiati a garantire alle loro autorità di controllo (ad esempio agli

ispettori del lavoro) le risorse necessarie e la formazione adeguata affinché possano svolgere il loro compito nel rispetto dei diritti fondamentali.

4.16 Oltre alle autorità, anche le parti sociali nazionali sono attori importanti nel corrispondente mercato del lavoro. È quindi opportuno che le decisioni riguardanti i settori in cui il lavoro stagionale è ammesso, le verifiche del mercato del lavoro e il controllo del rispetto delle disposizioni del contratto di lavoro siano prese in stretta concertazione con le parti sociali.

Bruxelles, 4 maggio 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON
