

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La libera circolazione dei lavoratori nel mercato unico» (Osservatorio del mercato unico)

(2001/C 155/10)

Il Comitato economico e sociale, in data 2 marzo 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul seguente tema «La libera circolazione dei lavoratori nel mercato unico».

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Wilms, in data 8 dicembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 marzo 2001, nel corso della 380^a sessione plenaria, con 80 voti favorevoli, 13 contrari e 31 astensioni, il seguente parere.

1. Il diritto di libera circolazione — Importanza e prospettive

1.1. L'importanza e l'accettazione del diritto di libera circolazione

1.1.1. La libera circolazione delle persone è uno dei principali obiettivi comunitari contenuti nei trattati europei nonché un importante diritto fondamentale soprattutto per i lavoratori e per le loro famiglie. Nel trattato di Roma la libera circolazione è considerata una componente essenziale del mercato unico («Uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente trattato»).

1.1.2. Il Comitato sottolinea che la libera circolazione dei lavoratori è un elemento chiave ai fini dell'ulteriore integrazione dell'Europa e al tempo stesso una delle manifestazioni più concrete del concetto di cittadinanza dell'Unione⁽¹⁾.

1.1.3. Il Comitato sottolinea che l'obiettivo da perseguire in via prioritaria è il miglioramento delle opportunità occupazionali in tutti i paesi europei e in particolare nelle regioni sfavorite. Tuttavia, poiché anche la migliore politica comune condotta dall'UE in materia di mercato del lavoro non potrà mai determinare una distribuzione perfettamente identica delle opportunità occupazionali e di reddito, la libera circolazione offre nuove possibilità di partecipazione al crescente benessere dell'UE ai lavoratori originari delle regioni ancora sfavorite o muniti di qualifiche scarsamente richieste nel mercato del lavoro nazionale. Contemporaneamente, nel migliore dei casi, allevia i problemi del mercato del lavoro del paese d'origine senza generare al tempo stesso altri problemi nel mercato del lavoro del nuovo paese di residenza.

1.1.4. La mobilità dei cittadini dell'Unione va ulteriormente agevolata. A giudizio del Comitato il diritto fondamentale al lavoro appena sancito dal Consiglio europeo comporta, oltre

all'obbligo per gli Stati membri di condurre una politica del lavoro attiva, anche il miglioramento delle opportunità occupazionali mediante la creazione dei presupposti per una maggiore mobilità dei cittadini dell'Unione. Il Comitato accoglie quindi con favore ogni provvedimento a favore della mobilità che rivesta carattere facoltativo per i cittadini dell'Unione o che tenda a smantellare gli ostacoli frapposti dagli Stati membri alla libera circolazione.

1.1.5. I lavoratori temporaneamente occupati in uno Stato membro dell'UE diverso dal proprio portano con sé nel nuovo paese di residenza una cultura, conoscenze ed esperienze che amplieranno durante il proprio soggiorno, con beneficio per entrambi i paesi. Per i lavoratori stessi e per le persone a stretto contatto con loro, nel paese d'origine come in quello di residenza, l'Europa abbandona così il piano dell'astrazione per farsi concretamente afferrabile. Tuttavia è il modo in cui la libertà di circolazione si configura praticamente che determina anche la percezione positiva o negativa che si ha di queste esperienze.

1.1.6. Contrariamente ai frequenti abusi sia della libertà di stabilimento — da parte di falsi lavoratori autonomi — che della libertà di prestazione dei servizi — da parte di ditte fornitrici di manodopera a termine e intermediari disonesti — e contrariamente al lavoro illegale, l'esercizio del diritto di libera circolazione finora non ha arrecato danni alla struttura tariffaria e sociale dei paesi ospitanti. In genere infatti l'assunzione avviene alle stesse condizioni vigenti per i cittadini del paese ospitante. Il grado di accettazione di questa forma di lavoro migrante è corrispondentemente alto.

1.1.7. Il Comitato sottolinea inoltre che talune azioni riprovevoli commesse negli Stati membri da alcuni datori di lavoro, quali quelle citate nel parere, rappresentano solo un'attività marginale da parte di una minoranza criminale e non riflettono gli atteggiamenti o le azioni della vasta maggioranza dei datori di lavoro o delle loro organizzazioni. Non bisogna quindi sopravvalutare l'impatto di tali azioni né dare la falsa impressione che si tratti di pratiche correnti.

⁽¹⁾ Cfr. allegato.

1.2. Le possibili ripercussioni dell'ampliamento dell'UE

1.2.1. L'alto grado di accettazione della libera circolazione dei lavoratori potrebbe mutare in seguito all'ampliamento, se si dovesse riscontrare una concentrazione dei flussi migratori in pochi settori e determinati Stati membri oppure un numero elevato di lavoratori transfrontalieri senza una variazione del profondo divario retributivo⁽¹⁾ (fino a 1:11) esistente agli attuali confini orientali dell'UE. In realtà, data l'evoluzione demografica nella maggior parte dei paesi europei, esiste un ampio consenso sulla necessità, nei prossimi decenni, di ulteriori flussi migratori in provenienza dai paesi candidati e dai paesi terzi per coprire il fabbisogno di manodopera generica negli attuali Stati membri dell'UE. Ciò non toglie però che l'aumento dell'immigrazione potrebbe creare o accentuare problemi concreti in casi specifici, in determinati settori e nelle regioni caratterizzate già oggi da una diffusa disoccupazione. Pertanto le preoccupazioni espresse dai diretti interessati in quei settori e in quelle regioni non dovrebbero essere liquidate come irragionevoli manifestazioni di xenofobia e ignorate. In tal modo si darebbe un impulso ancora maggiore alle forze antieuropeiste e xenofobe, mentre occorrerebbe evitare, attraverso provvedimenti idonei, che l'immigrazione si concentri proprio su tali regioni e settori problematici e che ciò abbia per effetto fenomeni di rifiuto sociale nei paesi ospitanti.

1.2.2. In realtà i pochi studi disponibili sul tema, come quello recentemente presentato da Boeri/Brücker⁽²⁾ (elaborato su incarico della Commissione) e quello realizzato dall'istituto tedesco di ricerca economica DIW⁽³⁾, prevedono un afflusso migratorio verso l'attuale territorio dell'UE (qualche centinaio di migliaia all'anno dopo l'introduzione della libera circolazione dei lavoratori) sensibilmente inferiore alle cifre spesso citate dall'opinione pubblica (che talvolta discute in termini di milioni).

1.2.3. Gli studi citati danno per scontato che, in mancanza di meccanismi di gestione, gli immigrati si ripartirebbero non in modo uguale in tutta l'UE ma in modo non uniforme, sotto il profilo sia nazionale che settoriale.

(1) La retribuzione oraria lorda di un operaio specializzato nell'industria manifatturiera si aggira intorno ai 28,5 DM nella Germania occidentale, mentre la stessa retribuzione oraria è pari a 4,80 DM (1/6) nella Polonia occidentale e ad appena 2,70 DM (1/11) nelle regioni orientali della Polonia.

(2) Boeri, Tito e Brücker, Herbert, «Studie über die Effekte der Osterweiterung für Einkommen und Beschäftigung in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten der Europäische Union» (Studio sugli effetti dell'ampliamento ad Est su redditi e occupazione negli attuali Stati membri dell'Unione europea — Trad. provv.); su incarico della Commissione europea, direzione generale «Occupazione e affari sociali», pubblicato il 23 maggio 2000; Berlino/Milano, 2000.

(3) Bollettino settimanale del DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) n. 21/2000: «EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten» (Ampliamento dell'UE: improbabile un afflusso migratorio massiccio); Berlino, 2000. Lo studio si articola in due parti. La prima riassume le conclusioni del DIW in merito all'entità dei futuri flussi migratori provenienti dai PECO, mentre la seconda, opera dello «Institut zur Zukunft der Arbeit» (IZA — Istituto per il futuro del lavoro), analizza i possibili effetti dell'immigrazione sulle retribuzioni e sull'occupazione.

1.2.3.1. Stando alle conclusioni dello studio di Boeri/Brücker, non è inverosimile uno scenario nel quale l'80 % dei lavoratori migranti provenienti dai PECO si concentreranno nei paesi limitrofi — come la Danimarca, la Svezia, la Finlandia, la Germania e l'Austria — e in particolare nei seguenti settori: edilizia, agricoltura, silvicoltura, servizi scarsamente qualificati e ristorazione. Mentre specialmente l'edilizia, in alcuni di questi paesi, presenta oggi un elevato numero di disoccupati e una costante riduzione del numero di posti di lavoro (tanto che l'offerta di manodopera supplementare potrebbe determinare conseguenze negative sia per chi lavora sia per chi è in cerca di occupazione), gli altri settori citati lamentano talvolta una carenza di manodopera locale adeguata.

1.2.4. In particolare, se l'esercizio del diritto di libera circolazione da parte dei nuovi cittadini dell'UE prenderà soprattutto la forma di un incremento del lavoro transfrontaliero, ciò potrà dar luogo a fenomeni di rigetto sociale. Poiché i due lati dell'attuale confine orientale dell'UE presentano un sensibile divario sul piano delle retribuzioni (da 1:4 a 1:11) e del costo della vita (1:4), sul breve periodo l'introduzione della piena libertà di circolazione senza fasi transitorie potrà comportare difficoltà nei mercati del lavoro delle regioni frontaliere. Esempi concreti attuali e passati, riguardanti per esempio i lavoratori stagionali agricoli e i lavoratori interinali, confermano che tali fenomeni possono verificarsi se esiste un netto divario retributivo tra il paese di residenza e quello di occupazione. A più lungo termine prevarranno tuttavia le opportunità derivanti alle regioni frontaliere da tale divario, che fungerà anche da stimolo per nuovi investimenti.

1.2.5. Nelle categorie professionali a forte presenza di lavoratori transfrontalieri l'introduzione della libera circolazione senza fase transitoria potrebbe generare, nel peggiore dei casi, una situazione di pressione verso il basso dei salari in generale nella regione ospitante con relativo disagio sociale tra i lavoratori. Attraverso la spinta all'abbassamento dei prezzi, una situazione del genere metterebbe in difficoltà anche i datori di lavoro che vogliono mantenere le retribuzioni al livello sufficiente attuale. Un'evoluzione del genere non solo sarebbe in contrasto con gli obiettivi dell'Unione enunciati nell'articolo 2 del trattato che istituisce la Comunità europea, ma potrebbe anche scatenare notevoli tensioni sociali, soprattutto nelle regioni di confine, nonché dare impulso alle tendenze nazionalistiche.

1.2.5.1. Il Comitato accoglie con favore anche le misure di sostegno previste dall'UE per le regioni frontaliere, che puntano a sostenere il mutamento strutturale in tali territori attraverso il potenziamento delle infrastrutture, provvedimenti mirati di riqualificazione della manodopera e l'incentivazione delle piccole e medie imprese. La direttiva sul distacco dei lavoratori rappresenta lo strumento chiave per combattere il dumping salariale nel caso di assunzioni a carattere temporaneo. Per fare in modo che questo funzioni nella pratica è soprattutto necessario che i sindacati garantiscano una sorveglianza efficace. L'assenza di tale intervento determinerebbe seri rischi di tagli sostanziali alle retribuzioni in talune regioni e settori.

1.2.6. La libera circolazione offre ai lavoratori specializzati dei paesi candidati la possibilità di sfruttare meglio le proprie qualifiche, dato che spesso nel paese di origine mancano posti di lavoro adatti o comunque retribuiti conformemente alle qualifiche possedute. D'altra parte un diffuso esercizio del diritto di libera circolazione da parte di tali lavoratori potrebbe scatenare un fenomeno di *brain drain* che accentuerebbe ulteriormente lo squilibrio economico tra le regioni: quelle meno sviluppate sosterebbero i costi della formazione, mentre quelle più sviluppate potrebbero trarne profitto a breve termine e in seguito rischierebbero di trascurare la formazione delle nuove leve. Nel medio periodo il problema può essere risolto solo con un maggiore impegno per la formazione da parte dei paesi a forte domanda di lavoratori qualificati.

1.3. Il problema di fondo: l'informazione

1.3.1. Coloro che sono interessati a lavorare in uno Stato membro diverso dal proprio necessitano di informazioni attendibili e precise nella loro lingua. Devono essere tutelati nei confronti di chi offre loro informazioni prive di valore o servizi inutili dietro lauto compenso o procura loro rapporti di lavoro a condizioni svantaggiose.

1.3.1.1. Per evitare che la loro inesperienza delle condizioni vigenti nel paese in cui desiderano cercare lavoro sia sfruttata da intermediari e datori di lavoro, uffici di pratiche per l'emigrazione, locatori, scuole di lingue e così via, gli interessati hanno bisogno di informazioni dettagliate prima di recarvisi, specialmente sulla situazione del mercato del lavoro locale, sui contratti collettivi che regolano le condizioni di lavoro, sulle retribuzioni e sui canoni locativi di uso locale e così via. Queste devono essere fornite da organismi pubblici o da organizzazioni «non profit» quali sindacati, organizzazioni sociali, camere del lavoro e simili, prima che gli interessati vadano alla ricerca di lavoro in un altro Stato membro.

1.3.1.2. In realtà le informazioni necessarie per esercitare il diritto di libera circolazione dovrebbero essere accessibili tramite la rete EURES⁽¹⁾. Il Comitato sottolinea l'importanza di tale rete e si compiace della sua creazione. Già nel 1997 il «Rapporto sui problemi legati alla libera circolazione» redatto il 18 marzo 1997 dal gruppo di lavoro di alto livello presieduto da Simone Veil (Rapporto Veil)⁽²⁾ deplorava indirettamente il

fatto che EURES fosse poco conosciuta e inefficace. Nel frattempo le cose sono un po' migliorate, ma la situazione rimane insoddisfacente.

1.3.1.3. Ancora oggi la rete EURES è purtroppo sconosciuta a molte persone concretamente interessate a lavorare in altri Stati membri, anche se numericamente l'accesso alle offerte su Internet è nettamente aumentato in questi ultimi tempi.

1.3.1.4. Ammesso che le informazioni attualmente fornite su Internet da EURES siano rappresentative della sua attività, queste non consentono affatto a chi cerca lavoro di farsi un'idea precisa della situazione esistente nel settore e nella località di suo interesse. EURES propone invece, per esempio, confronti indicizzati tra livelli retributivi nazionali e intersettoriali, quindi non molto significativi, e altre retribuzioni riferite in particolare alla città svizzera di Zurigo. Come facciano i lavoratori degli Stati membri a trarne qualsivoglia beneficio nella concreta valutazione delle offerte di lavoro sfugge anche all'immaginazione più fervida dei membri del Comitato economico e sociale.

1.3.1.5. Ancora oggi esiste una netta differenza tra il numero di posti vacanti proposti da EURES negli Stati membri e il numero — di gran lunga maggiore — di offerte di lavoro consultabili presso gli uffici di collocamento degli Stati membri stessi. Il Comitato si compiace che ultimamente la Commissione abbia avviato discussioni per assicurare che le offerte di lavoro rintracciabili «online» negli Stati membri siano presenti anche su EURES. Il Comitato fa osservare che le informazioni sui posti vacanti attualmente fornite da EURES su Internet spesso non rispondono ai requisiti citati nel punto 1.3.1.1: in genere non sono nemmeno forniti dati sull'orario, sulla sede esatta di lavoro e sull'ammontare della retribuzione e manca l'indicazione se si tratta di un rapporto a tempo determinato o indeterminato.

1.3.1.6. Purtroppo dalla pubblicazione del rapporto VEIL (1997) la collaborazione tra la rete EURES e le parti sociali degli Stati membri ha fatto registrare miglioramenti solo episodici.

1.3.1.7. La funzionalità della rete EURES è gravemente compromessa soprattutto dal fatto che sono presenti soltanto circa 220 consulenti EURES 90 dei quali devono esercitare per di più tale attività a titolo onorifico, in aggiunta ad un'occupazione a tempo pieno di altro tipo.

1.3.2. Pertanto sono soprattutto i sindacati e le organizzazioni sociali, professionali e padronali a dover prestare tuttora il grosso del lavoro di consulenza e destinare a ciò una considerevole quantità di mezzi propri. Tale lavoro è ormai difficilmente finanziabile già nell'Europa dei quindici. Con l'ingresso di altri dodici Stati membri con altre dodici lingue, i limiti delle possibilità umane e finanziarie delle associazioni, dipendenti in prevalenza dalle quote degli aderenti, saranno definitivamente oltrepassati.

(1) La rete europea degli uffici nazionali del lavoro (EURES) è volta ad agevolare la libera circolazione dei lavoratori nei diciassette paesi dello Spazio economico europeo. Tra i partner della rete vi sono gli uffici pubblici del lavoro, i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro. La partnership è coordinata dalla Commissione europea.

(2) Rapporto sui problemi legati alla libera circolazione redatto dal gruppo di lavoro di alto livello presieduto da Simone VEIL e presentato il 18 marzo 1997 (disponibile in inglese all'indirizzo Internet: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/people/hlp/hlphmtl.htm; cfr. pagg. 26 e ss., di seguito abbreviato «rapporto Veil»).

1.3.3. Senza un cospicuo sostegno dell'Unione europea è alquanto improbabile che i sindacati e le organizzazioni dei paesi candidati, in genere sprovvisti di risorse finanziarie, siano in grado di fornire consulenza ai concittadini intenzionati ad emigrare e di tutelarli contro le pratiche disoneste. Il Comitato sottolinea che la costituzione o la promozione nei paesi candidati di sindacati ed organizzazioni solidi (cioè più efficienti e dotati di risorse finanziarie sufficienti) sono necessarie anche per l'attuazione delle libertà nel mercato unico; in tale contesto la Commissione deve intervenire sin dalla fase preparatoria.

2. La necessità di un nuovo parere

2.1. Con il presente parere d'iniziativa il Comitato economico e sociale fa riferimento ai pareri già formulati in materia⁽¹⁾. Il nuovo parere ne rappresenta il seguito e il completamento in quanto, sebbene le richieste del Comitato siano state parzialmente accolte dagli altri organi comunitari, alcuni dei problemi segnalati nei pareri precedenti sono tuttora irrisolti e non tutte le richieste formulate dal Comitato sono state esaurite.

2.2. In molti settori i cittadini dell'Unione che hanno fatto uso del loro diritto fondamentale di libera circolazione sono tuttora discriminati rispetto ai cittadini del paese nel quale risiedono.

2.2.1. Il Comitato presenta alcuni esempi riferiti alla Germania, il paese da cui proviene il relatore, ma casi analoghi potrebbero essere individuati anche nella maggior parte degli altri Stati membri.

2.2.1.1. La mancata esibizione del documento di identificazione è punita con un'ammenda più elevata se non si tratta di un tedesco ma di un cittadino di un altro Stato membro.

2.2.1.2. Soprattutto nel caso in cui subentri il bisogno di prestazioni assistenziali, le autorità tendono a cercare di dimostrare il mancato adempimento di determinate formalità per porre fine al soggiorno dell'interessato. Ultimamente (16 ottobre 2000) la stampa tedesca ha riportato il caso di un cittadino italiano residente da 41 anni nel Baden-Württemberg che, nel momento in cui ha bisogno di prestazioni assistenziali, è soggetto ad espulsione per non aver presentato entro i termini la domanda per ottenere il permesso di soggiorno permanente. In realtà però tale permesso avrebbe dovuto

esserli rilasciato d'ufficio tempo prima, anche senza una domanda apposita da parte sua, e comunque la sua mancanza non avrebbe dovuto comportare l'espulsione in quanto non ha valore costitutivo per il diritto di soggiorno. Pare che questo modo di procedere non rappresenti un caso isolato in quanto, specialmente nel Baden-Württemberg, i lavoratori che non dispongono di un reddito sufficiente vengono regolarmente espulsi all'atto di richiedere una prestazione assistenziale integrativa se, in tempi migliori, non hanno pensato a richiedere un permesso di soggiorno permanente. Le autorità tedesche competenti per l'immigrazione creano problemi anche ai pensionati che, per esempio, desiderano tornare in Germania dopo aver soggiornato nel paese d'origine per oltre due anni.

2.2.1.3. Perfino dopo il ritorno al paese d'origine sorgono spesso problemi, dovuti alle differenze tra i regimi di assicurazione sociale. Per esempio, i pensionati che, tornando in Portogallo, devono abbandonare il regime tedesco di assicurazione malattia non possono più sottoscrivere l'assicurazione volontaria contro il rischio di assistenza in Germania — sebbene in Portogallo non esista un'assicurazione sociale analoga — perché quest'ultima è condizionata alla titolarità di un'assicurazione malattia tedesca.

2.2.1.4. Continuano a sussistere una serie di discriminazioni fiscali. Per esempio, contrariamente alla prassi corrente, un lavoratore cittadino di un altro Stato membro i cui figli siano rimasti nel paese di origine non può indicare gli oneri deducibili sostenuti per il mantenimento dei figli a carico — comuni nel regime tedesco — direttamente nella propria dichiarazione dei redditi da lavoro, ma solo farli valere successivamente. Ne deriva anzitutto un prelievo fiscale aggiuntivo il cui rimborso può essere richiesto solo in un secondo momento, al termine dell'esercizio finanziario.

2.2.2. I cittadini dell'Unione disabili incontrano notevoli difficoltà qualora vogliano usufruire del diritto di libera circolazione e siano affetti da una disabilità talmente grave da consentire loro una vita normale solo grazie a prestazioni integrative assistenziali. Spesso infatti le autorità prendono a pretesto il bisogno di prestazioni assistenziali per rifiutare il soggiorno in via del tutto generica, ovvero a prescindere dalla causa. Sebbene la Comunità finora abbia sostanzialmente rinunciato ad interventi di armonizzazione in questo delicato ramo del diritto, secondo il Comitato, almeno nel caso dei disabili, il bisogno di prestazioni assistenziali integrative non dovrebbe più costituire una motivazione legittima per il rifiuto del soggiorno.

2.2.3. Spesso i cittadini dell'Unione vengono tuttora discriminati, al momento di entrare in servizio nel pubblico impiego di un paese diverso dal proprio, per quanto riguarda il riconoscimento dei periodi di lavoro comparabili e quindi l'inquadramento nella fascia retributiva o la promozione. Ma anche nel settore privato il riconoscimento dei periodi di lavoro maturati e delle qualifiche professionali acquisite nel paese di origine non si può dare per scontato. Di norma le parti sociali non prevedono disposizioni in merito nei contratti collettivi, perciò il riconoscimento dipende spesso da un accordo individuale tra il datore di lavoro e il lavoratore.

(1) Parere del Comitato in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modificazione del Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità» (GU C 169 del 16.6.1999, pag. 24); parere del Comitato in merito alla «Comunicazione della Commissione sul piano di azione per la libera circolazione dei lavoratori» (GU C 235 del 27.7.1998, pag. 82) e parere del Comitato in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio sul diritto di viaggiare all'interno della Comunità per i cittadini dei paesi terzi» (GU C 153 del 28.5.1996, pag. 38).

2.2.4. Spesso non vengono riconosciuti i periodi formativi accumulati, e le relative competenze acquisite, agli studenti e ai partecipanti a corsi di formazione professionale che si trasferiscono in un altro Stato membro prima della fine degli studi o del corso. Ciò comporta la svalutazione di alcuni segmenti della loro formazione e un inutile prolungamento del tempo necessario a concluderla. Le norme attualmente vigenti in materia di riconoscimento sono prevalentemente riferite a percorsi formativi già conclusi e prestano scarsa attenzione ai problemi di coloro che traslocano al seguito dei genitori.

2.2.5. Nel programma d'azione della Conferenza dei ministri dell'Istruzione dell'UE (1) sono stati identificati una serie di altri problemi inerenti all'istruzione e alla formazione che, a giudizio del Comitato, vanno affrontati immediatamente.

2.2.6. In ogni caso i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato dell'Unione europea (ad esempio come titolari di un contratto di lavoro o coniugi di un cittadino dell'Unione) devono già far fronte a molteplici problemi, che a loro volta si aggravano drasticamente in caso di trasloco in un altro Stato membro. Mentre per il trasferimento di cittadini di paesi terzi da parte di imprese di altri Stati membri sono imminenti delle soluzioni, molti problemi legati alla libera circolazione dei lavoratori rimangono insoluti. Nonostante siano legalmente residenti, spesso i cittadini di paesi terzi si vedono proibire l'accesso a determinate professioni, riservate ai cittadini del paese ospitante e agli altri cittadini dell'Unione. Descrivere in dettaglio tutti i problemi incontrati dai cittadini dei paesi terzi esulerebbe dall'ambito del presente parere. Il Comitato sottolinea però che si tratta di problemi da risolvere mediante un più incisivo coordinamento delle politiche migratorie da parte dell'UE. Se si ritiene che l'immigrazione di cittadini di paesi terzi in singoli Stati membri dell'UE rientri nella politica comune dell'Unione in materia, ne consegue necessariamente che anche i problemi che si pongono ai diretti interessati vanno affrontati a livello comunitario. Lo scopo dev'essere consentire agli immigrati regolari — perlomeno se risiedono da un periodo minimo — un accesso più ampio possibile alle libertà fruibili all'interno dell'Unione, cosa che vale in primo luogo per i coniugi e/o i figli di cittadini dell'Unione che hanno la cittadinanza di un paese terzo. Anche per un lavoratore cittadino dell'Unione il diritto di libera circolazione viene in pratica vanificato se il trasloco in un altro Stato membro comporta la disoccupazione forzata del coniuge o dei figli al seguito che siano cittadini di un paese terzo o addirittura la disgregazione forzata del nucleo familiare.

2.2.7. Uno dei problemi più spinosi e maggiormente discussi ai fini del raggiungimento a tutti gli effetti della libera circolazione dei lavoratori concerne la maturazione dei diritti alla pensione in un paese straniero e la possibilità di trasferire i diritti maturati in base a diversi regimi di previdenza sociale, incluse le pensioni integrative. Anche a questo problema occorre trovare soluzioni, sia per garantire la libera circolazione tra gli attuali quindici Stati membri sia per assicurare che tale mobilità sia estesa ai paesi candidati.

2.3. Anche l'imminente ampliamento dell'UE induce il Comitato ad esortare nuovamente gli organi comunitari a dare priorità alle questioni e ai problemi legati al lavoro transfrontaliero e alla libera circolazione e a trovare soluzioni quanto prima.

3. Urgenza del parere

3.1. Date le differenze strutturali tra gli Stati membri attuali dell'UE e i paesi candidati, il sensibile ampliamento dell'UE previsto nei prossimi anni avrà per effetto un ricorso più frequente ai diritti di circolare liberamente e di lavorare in un altro paese dell'Unione, in tutte le loro forme.

3.2. Già oggi però, nell'Europa dei quindici, vi sono problemi ancora irrisolti nei settori della sicurezza sociale e della fiscalità, nel superamento delle discriminazioni ancora esistenti, nel riconoscimento dei periodi di formazione e di lavoro e dei diplomi e nella cooperazione tra le autorità sociali, giudiziarie e di polizia degli Stati membri.

3.3. Sussistono problemi in materia di diritto fiscale, in particolare per i lavoratori che svolgono la loro attività in un altro paese, ma i cui familiari sono rimasti a vivere nel paese d'origine. Si constatano spesso delle disparità di trattamento nei confronti dei cittadini del paese in cui lavorano, sia per quanto riguarda il non riconoscimento di una seconda residenza che per la mancata presa in considerazione dei figli.

3.4. Benché esistano da tempo normative europee in materia di sicurezza sociale — come il Regolamento (CEE) n. 1408/71 (2) — a tutt'oggi i lavoratori che esercitano il diritto alla libera circolazione e i familiari rimasti nel paese d'origine si trovano di fronte ad alcuni problemi derivanti dalla diversità dei regimi interessati, ad esempio nel campo dell'assicurazione malattia. Sebbene il Regolamento si sia rivelato complessivamente efficace, sorgono in particolare problemi dovuti alla combinazione di sistemi finanziati dalle imposte con quelli finanziati dai contributi. Anche l'assenza di certi rami della sicurezza sociale nel paese di origine determina problemi, specie per i pensionati.

3.5. I problemi sollevati già oggi nell'UE dalla presenza di quindici regimi fiscali e sociali diversi e difficilmente conciliabili saranno ulteriormente accentuati dall'adesione dei paesi candidati.

3.6. I problemi segnalati nel rapporto VEIL del 1997 e nei pareri del Comitato sono stati solo in parte avviati a soluzione. È cruciale sciogliere i nodi esistenti in vista — e prima — dell'adesione dei paesi candidati perché probabilmente sarà assai più difficile trovare soluzioni successivamente. È anche nell'interesse degli stessi cittadini dei paesi candidati disporre, già prima dell'introduzione della libera circolazione, di regole certe e praticabili e di un'infrastruttura idonea a fornire consulenza e informazioni in merito. Inoltre, sarà risparmiato lavoro inutile agli stessi paesi candidati se le necessarie modifiche dell'acquis comunitario verranno effettuate già prima dell'adesione.

(1) Comunicato stampa 12928/00 (Stampa 420) del 9 novembre 2000.

(2) GUL 149 del 5.7.1971, pag. 2.

3.7. Mentre sotto il profilo economico il mercato unico è quasi una realtà in molti settori, la lotta agli abusi accusa un palese ritardo. Ciò risulta drammaticamente evidente nella lotta al lavoro illegale, alla riscossione di prestazioni sociali non dovute, al mancato versamento di imposte sul reddito e di contributi sociali o alle pratiche illegali, particolarmente tra le ditte fornitrici di manodopera a termine.

3.7.1. Alle autorità giudiziarie e agli organi competenti a procedere del paese ospitante risulta praticamente impossibile ottenere l'esecuzione delle sentenze civili pronunciate o delle ammende e delle pene inflitte agli intermediari o alle ditte fornitrici di manodopera a termine contravvenenti nel loro paese di origine. Ciò è dovuto alla mancanza di una disciplina europea in merito. In genere ad esempio non è nemmeno possibile procurarsi dati attendibili sull'impresa e sull'effettivo versamento del suo contributo sociale nel paese d'origine, poiché non esiste né un registro europeo delle imprese né una banca dati europea comune degli enti preposti alla sicurezza sociale.

3.7.2. Nella pratica per i lavoratori reclutati da datori di lavoro o da intermediari disonesti per svolgere un'attività in un altro Stato membro è pressoché impossibile far valere i propri diritti. Ciò è particolarmente vero se nello stesso paese non si trovano posti di lavoro alternativi e se l'interessato non è iscritto ad un sindacato del paese in cui lavora. Anche le barriere linguistiche e le difficoltà legate alla prosecuzione dell'azione giudiziaria dopo il ritorno al paese d'origine fanno sì che le operazioni fraudolente di questo tipo non si possano sventare. Il problema è aggravato dalla mancanza di cooperazione tra le autorità di polizia e dal mancato riconoscimento reciproco delle sentenze pronunciate e delle ammende inflitte in questo ambito. Sempre più spesso la criminalità organizzata approfitta di queste carenze: occorre urgentemente un rimedio. Si dovrebbe esaminare la possibilità di creare un organo europeo capace di prestare assistenza nel rispondere alle esigenze in sospenso.

4. Conclusioni — Necessità di una regolazione

4.1. Le condizioni quadro

4.1.1. Immigrazione, responsabilità comune di tutti gli Stati membri

4.1.1.1. Secondo il Comitato l'immigrazione è sin d'ora un problema da affrontare in comune. In fin dei conti la libera circolazione all'interno dell'UE di cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro e le perturbazioni dei mercati del lavoro causate dall'immigrazione clandestina in uno Stato membro (ad esempio nell'area mediterranea o all'attuale frontiera orientale dell'UE) interessano tutti quanti gli Stati membri. Serve pertanto con urgenza un più forte coordinamento della politica d'immigrazione.

4.1.2. La libera circolazione nel contesto dell'ampliamento dell'UE

4.1.2.1. L'obiettivo, nel contesto dell'ampliamento è l'instaurazione della piena libera circolazione senza discriminazione alcuna. Per mantenere l'alto grado di accettazione della libera circolazione dei lavoratori anche dopo l'ampliamento, vanno presi provvedimenti per la strutturazione temporale, spaziale e settoriale dei flussi migratori prevedibili. Nel far ciò va assicurato che il potenziale migratorio dei paesi candidati non si concentri su un numero ridotto di Stati membri confinanti.

4.1.2.2. Soprattutto nelle attuali regioni situate alle frontiere esterne dell'UE occorre evitare di introdurre la piena libertà di circolazione per i lavoratori senza fasi transitorie, allo scopo di evitare possibili distorsioni locali in campo economico e sociale. Infatti, considerate le notevoli differenze di potere d'acquisto e di salario, vi è un rischio particolarmente elevato che i lavoratori transfrontalieri dei paesi candidati accettino retribuzioni che non basterebbero per vivere nel paese in cui lavorano e ciò causerebbe disoccupazione tra i lavoratori residenti sul posto, nonché distorsioni di concorrenza tra le imprese: l'accettazione della libera circolazione dei lavoratori ne risulterebbe incrinata.

4.1.2.3. Nel complesso, tuttavia, in vista di uno sviluppo economico dinamico dei paesi candidati, l'UE non deve lasciarsi guidare da una strategia difensiva. Nella misura in cui saranno considerate necessarie misure di transizione volte a limitare la libera circolazione dei lavoratori e la libera prestazione dei servizi, dovrebbero essere cercate soluzioni differenziate per regioni e per settori, fissate scadenze quanto più possibile brevi, sviluppati dei criteri per una valutazione regolare e concordate delle clausole di revisione, al fine di consentire una gestione flessibile di tali misure.

4.1.3. Comparabilità e disponibilità dei dati degli enti di sicurezza sociale

4.1.3.1. Per rendere più facile per i lavoratori la documentazione dei periodi di lavoro e di studio, per porre fine alle pratiche illecite e per agevolare il compito delle autorità sociali e di controllo, il Comitato propone di prevedere a lungo termine la costituzione di una banca dati comune degli enti di sicurezza sociale a livello europeo, nella quale dovrebbero essere inseriti i dati sull'occupazione, sul versamento dei contributi e sulla riscossione di prestazioni sociali, tenendo comunque conto della protezione dei dati.

4.1.3.2. Il Comitato è consapevole che una banca dati del genere non potrebbe essere ottenuta a breve termine, se non altro per motivi di costi e a causa della eterogeneità dei sistemi. Occorrerebbe però intraprendere azioni atte ad appianare la strada a questo obiettivo. Nel frattempo si dovrebbe anzitutto introdurre una scheda magnetica sull'assicurazione sociale, secondo un modello unico per tutta l'Unione, nella quale memorizzare i dati su tale assicurazione (1).

4.1.4. Disponibilità dei dati dei registri nazionali delle imprese

4.1.4.1. Sebbene il mercato unico sia quasi completato, a tutt'oggi i disoccupati in cerca di lavoro, le autorità di controllo, gli uffici di collocamento, i rappresentanti legali, i soci, i clienti e i tribunali riescono ad ottenere informazioni attendibili su un'impresa di un altro Stato membro (sede legale, proprietari iscritti a registro e situazione aggiornata: ancora iscritta/fallita) solo a prezzo di difficoltà e impiegando tempo e risorse notevoli. Una piccola minoranza di imprenditori disonesti sfrutta questa lacuna in diversi modi, ad esempio compiendo frodi in materia di reclutamento del personale.

4.1.4.2. Il Comitato propone quindi di emanare in una fase intermedia disposizioni uniformi su scala europea relativamente ai dati minimi che gli Stati membri devono riprendere nel registro delle imprese, nonché delle regole per lo scambio dei dati, prevedendo la messa a disposizione di tali dati per gli obiettivi di altri Stati membri. A lungo termine andrebbe esaminata la possibilità di raggruppare i registri nazionali delle imprese in una banca dati europea accessibile al pubblico.

4.1.5. Miglioramento della consulenza rivolta agli emigranti e agli immigrati

4.1.5.1. Le ditte serie che offrono attività di consulenza nei confronti dei cittadini dell'Unione europea intenzionati ad emigrare, compresa la prestazione di servizi specializzati quali il collocamento transfrontaliero, dovrebbero ricevere una certificazione europea, al fine di escludere le agenzie disoneste e sprovviste delle necessarie competenze specifiche e di tutelare i cittadini dell'Unione interessati dalle agenzie che, dietro lauti compensi, offrono servizi ottenibili anche gratuitamente o a prezzo ridotto presso enti pubblici od organizzazioni «non profit». Il Comitato propone quindi di limitare queste attività (mediante direttiva) alle organizzazioni «non profit» ufficialmente riconosciute come tali e agli enti pubblici. Come

minimo andrebbe però disposto in tutta l'Unione il divieto, per le agenzie prestatrici di servizi, di offrire servizi di collocamento a titolo oneroso per i lavoratori trasponendo nel diritto europeo i regolamenti dell'OIL in materia.

4.1.5.2. Il Comitato esorta la Commissione ad attivarsi ulteriormente per l'istituzione e il finanziamento di una rete di consulenza e di assistenza per i lavoratori migranti più completa della rete EURES. Il Comitato si compiace che sin da oggi l'UE abbia messo a disposizione mezzi finanziari cospicui, ma considera che il bisogno è cresciuto, soprattutto in relazione all'allargamento. Altrettanto importante dell'aiuto finanziario alle strutture di consulenza è la trasmissione di know-how e la comunicazione di informazioni realmente necessarie nel contesto della consulenza e dell'assistenza.

4.1.5.3. Si deve puntare a stabilire un collegamento più stretto tra le attività degli uffici pubblici di consulenza e di collocamento, dei sindacati, delle organizzazioni sociali, delle camere del lavoro e delle altre organizzazioni «non profit». Dato che le attività svolte dai soggetti elencati in questo settore sono in realtà compiti di natura pubblica, le ONG dovrebbero ricevere sovvenzioni per il loro lavoro. In particolare, dovrebbero beneficiare di contributi finanziari da parte dell'Unione e degli Stati membri l'assunzione di consulenti specializzati e le attività di redazione, traduzione e diffusione di materiale informativo.

4.1.6. Miglioramenti da apportare alla rete EURES

Il grado di notorietà e di professionalità di EURES devono essere ancora sostanzialmente aumentati. Il Comitato fa esplicito riferimento alle proposte formulate in merito nel rapporto Veil. Esso sarebbe favorevole ad una campagna di pubblicità e d'informazione ancora più attiva.

4.1.6.1. L'offerta informativa di EURES va sostanzialmente arricchita e resa più facilmente accessibile. Le offerte di lavoro presentate in EURES dovrebbero contenere dati precisi circa l'ammontare della retribuzione, l'eventuale limitazione temporale del contratto, l'orario e la sede di lavoro nonché le conoscenze linguistiche e le qualifiche eventualmente necessarie.

4.1.6.2. EURES dovrebbe perseguire una collaborazione ancora più stretta con le parti sociali, soprattutto sul piano nazionale e settoriale, in modo da ottenere i necessari aggiornamenti e da poter fornire a chi chiede informazioni un quadro più esauriente possibile dei requisiti necessari e delle condizioni di vita e di lavoro negli altri Stati membri.

4.1.6.3. Ai fini dell'attuazione della Direttiva 1612/68/CEE, dovrebbero essere pubblicate sistematicamente anche in EURES per lo meno tutte le offerte degli uffici nazionali del lavoro disponibili on line e riguardanti contratti a lungo termine o a tempo indeterminato. Il Comitato plaude alle iniziative prese recentemente dalla Commissione in tal senso.

(1) Cfr. anche l'analoga proposta di revisione avanzata nel rapporto Veil (ibidem, pag. 53 della versione Internet) al fine di rendere leggibili in tutti gli Stati membri le schede magnetiche dei rispettivi regimi di assicurazione sociale.

4.1.7. Una migliore esecutività delle sentenze penali e delle ammende

Se si vogliono impedire efficacemente le attività dei datori di lavoro disonesti, specialmente tra le ditte fornitrici di manodopera a termine, occorre garantire in tutta l'Europa l'esecuzione delle sentenze, soprattutto delle sentenze penali e delle ammende inflitte a datori di lavoro inadempienti degli obblighi di legge, per esempio in relazione alla retribuzione minima e al versamento dei contributi sociali. Il Comitato propone di emanare una direttiva in merito che sostituisca gli accordi bilaterali sporadici.

4.2. Le altre iniziative

4.2.1. Il Comitato propone che la Commissione informi regolarmente l'Osservatorio del mercato unico del CES sui temi e sulle attività che seguono:

- coordinamento delle attività condotte dagli organi pubblici, da EURES e dalle organizzazioni «non profit»;
- rilascio della licenza di consulenti in emigrazione alle organizzazioni «non profit»;
- coordinamento del sostegno sul contenuto e dell'aiuto finanziario alla rete di consulenza;
- elaborazione di analisi e statistiche sulla libera circolazione;
- appoggio degli Stati membri e delle parti sociali in tutte le questioni collegate alla libera circolazione.

4.2.2. Soppressione della possibilità di rifiutare il soggiorno ai disabili bisognosi di prestazioni assistenziali e alle persone legalmente residenti da tempo in un altro Stato membro

Il Comitato propone di integrare le direttive esistenti in modo che:

- il bisogno di prestazioni assistenziali che subentri dopo un soggiorno di lunga durata non possa più essere preso a pretesto dalle autorità nazionali per emanare provvedimenti di cessazione del soggiorno stesso;
- il bisogno di prestazioni assistenziali integrative non possa più essere preso a pretesto dalle autorità nazionali per rifiutare il soggiorno ai disabili.

4.2.3. Rilascio automatico di un permesso di soggiorno permanente alle persone legalmente residenti da tempo

Il Comitato propone di precisare le normative vigenti in modo che lo Stato membro di residenza sia tenuto a rilasciare d'ufficio dopo un periodo non superiore ai cinque anni un permesso di soggiorno illimitato ai lavoratori legalmente residenti e ai loro familiari, senza che questi debbano presentare un'apposita domanda.

4.2.4. L'individuazione delle buone pratiche

In certi casi la soluzione ad alcuni dei problemi legati alla libera circolazione delle persone è stata trovata a livello decentrato. La banca dati PRISM dell'Osservatorio del mercato unico istituito presso il Comitato contiene un elenco parziale di tali soluzioni, ad esempio: l'iniziativa Euregio che vede collaborare sindacati belgi, olandesi e tedeschi alla tutela dei diritti dei lavoratori della regione transfrontaliera, oppure l'accordo volontario sui contributi sociali, che ha organizzato la retribuzione delle ferie dei lavoratori a tempo determinato che si spostano dalla Germania alla Francia e viceversa creando un semplice regime amministrativo. È possibile che l'elencazione sistematica di tali iniziative consenta di sciogliere alcuni dei nodi irrisolti del settore.

Bruxelles, 28 marzo 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

1. Percentuale della popolazione attiva (fra 15 e 64 anni)

	1999	1998	1997	1996	1995
EU 15	68,6 %	68,0 %	67,5 %	67,3 %	67,7 %
B	64,6 %	63,2 %	62,6 %	62,2 %	62,1 %
DK	80,6 %	79,3 %	79,8 %	79,5 %	79,5 %
D	71,2 %	70,7 %	70,6 %	70,4 %	70,5 %
EL	62,9 %	62,5 %	60,8 %	61,0 %	60,1 %
E	62,1 %	61,3 %	60,8 %	60,0 %	59,5 %
F	68,8 %	68,2 %	68,0 %	68,2 %	67,6 %
IRL	66,4 %	64,7 %	62,9 %	62,3 %	61,6 %
I	59,6 %	59,0 %	57,7 %	57,7 %	57,3 %
L	63,2 %	62,1 %	61,4 %	61,2 %	60,4 %
NL	73,6 %	72,6 %	71,5 %	69,9 %	69,2 %
A	71,6 %	71,3 %	70,8 %	71,1 %	71,5 %
P	70,9 %	70,3 %	68,2 %	67,5 %	67,4 %
FIN	76,4 %	73,1 %	72,8 %	71,7 %	72,1 %
S	76,5 %	75,5 %	76,4 %	77,1 %	80,1 %
UK	75,2 %	74,9 %	75,1 %	74,9 %	74,7 %

2. Cittadini del paese ospitante

	1999	1998	1997	1996	1995
EU 15	65,3 %	64,7 %	64,3 %	64,1 %	64,5 %
B	58,9 %	58,1 %	57,7 %	57,1 %	57,2 %
DK	78,6 %	77,2 %	77,8 %	77,7 %	78,0 %
D	64,9 %	64,6 %	64,4 %	64,1 %	64,1 %
EL	60,5 %	60,1 %	59,5 %	59,9 %	59,1 %
E	61,4 %	60,7 %	60,3 %	59,5 %	59,0 %
F	64,5 %	64,0 %	63,8 %	63,9 %	63,3 %
IRL	64,1 %	62,6 %	60,7 %	60,1 %	59,7 %
I	59,0 %	58,5 %	57,4 %	57,4 %	57,0 %
L	36,8 %	36,5 %	36,4 %	36,7 %	36,7 %
NL	71,1 %	70,0 %	68,9 %	67,3 %	66,5 %
A	64,7 %	64,2 %	63,6 %	64,1 %	64,6 %
P	68,9 %	69,3 %	67,5 %	66,7 %	66,8 %
FIN	75,5 %	72,3 %	72,1 %	71,1 %	71,6 %
S	73,3 %	72,2 %	72,9 %	75,5 %	76,8 %
UK	72,3 %	71,8 %	72,2 %	72,2 %	72,0 %

3. Cittadini di altri Stati membri

	1999	1998	1997	1996	1995
EU 15	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,2 %	1,2 %
B	4,1 %	3,7 %	3,7 %	3,8 %	3,4 %
DK	0,8 %	0,7 %	0,7 %	0,7 %	0,7 %
D	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,0 %
EL	0,2 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
E	0,2 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %
F	1,7 %	1,7 %	1,8 %	1,7 %	1,7 %
IRL	1,8 %	1,7 %	1,9 %	1,8 %	1,5 %
I	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %
L	23,9 %	22,7 %	22,9 %	21,9 %	21,8 %
NL	1,3 %	1,1 %	1,3 %	1,3 %	1,2 %
A	1,2 %	1,2 %	1,0 %	0,9 %	0,8 %
P	0,3 %	0,3 %	0,1 %	0,1 %	0,2 %
FIN	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
S	1,4 %	1,4 %	1,6 %	1,6 %	1,7 %
UK	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,2 %	1,2 %

4. Cittadini di paesi terzi

	1999	1998	1997	1996	1995
EU 15	2,0 %	2,0 %	1,9 %	1,9 %	2,0 %
B	1,6 %	1,4 %	1,2 %	1,3 %	1,5 %
DK	1,2 %	1,5 %	1,3 %	1,1 %	0,9 %
D	4,1 %	3,9 %	4,0 %	4,1 %	4,4 %
EL	2,3 %	2,2 %	1,2 %	1,0 %	0,9 %
E	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %
F	2,5 %	2,5 %	2,4 %	2,7 %	2,5 %
IRL	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,5 %	0,4 %
I	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %
L	2,5 %	2,5 %	2,1 %	2,5 %	1,8 %
NL	1,2 %	1,4 %	1,3 %	1,4 %	1,5 %
A	5,7 %	5,9 %	6,2 %	6,1 %	6,1 %
P	0,7 %	0,7 %	0,6 %	0,7 %	0,5 %
FIN	0,7 %	0,6 %	0,6 %	0,5 %	0,4 %
S	1,7 %	1,9 %	1,8 %	NA	1,7 %
UK	1,6 %	1,8 %	1,6 %	1,5 %	1,5 %

Fonte: Eurostat 2000.