



ANNO IV - Numero 17

1 Febbraio 1968

LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLA MANODOPERA

E I SUOI LIMITI

di Giorgio Rochau

Il trattato di Roma sulla costituzione della Comunità Economica Europea prevede la realizzazione progressiva della libertà di circolazione della manodopera fra gli Stati membri (1).

Due tappe sono già state realizzate: la prima con l'entrata in vigore, nel 1961, del regolamento n. 15, la seconda, nel 1964, con quella del regolamento n. 30/64. Un terzo regolamento, che costituisce la tappa finale, è stato presentato dalla Commissione al Consiglio il 7 aprile 1967 (2) e, se accettato, entrerà in vigore il 1° luglio 1968, diciotto mesi prima della fine del periodo transitorio.

La caratteristica di questa nuova tappa è, da una parte, la soppressione di ogni priorità nazionale nel campo dell'impiego e, dall'altra, la parificazione dei diritti fra lavoratori nazionali e lavoratori della comunità. Per la prima volta un lavoratore italiano, residente, per esempio, in Francia o in Belgio, godrà, allorchè il regolamento sarà entrato in vigore, pari diritti, ad eccezione dei diritti politici, dei lavoratori francesi o belgi.

Esattamente come il lavoratore nazionale, il lavoratore comunitario avrà il diritto di cambiare liberamente di professione e di accettare nell'insieme del territorio dove desidera lavorare qualsiasi impiego retribuito che gli verrà offerto (Articoli 1 a 4). Beneficerà della stessa protezione e dello stesso trattamento dei lavoratori nazionali in tutte le condizioni di impiego e di lavoro. Avrà piena libertà di iscrizione ai sindacati e di esercizio dei suoi diritti sindacali come anche di voto e di eleggibilità agli organismi rappresentativi dei lavoratori nell'impresa. (art. 5).

Il lavoratore comunitario sarà soggetto al medesimo regime fiscale e beneficerà dei medesimi vantaggi sociali del lavoratore nazionale (art. 6).

Questo articolo ci sembra particolarmente importante, perchè finora questi lavoratori godevano solo di alcuni vantaggi sociali. In Francia, per esempio, non potevano normalmente beneficiare delle borse di studio per i loro figli o del documento di riduzione del biglietto di viaggio per "famiglie numerose". Ci sembra che questi due vantaggi sociali, essendo legati all'esercizio di una attività salariata, secondo la definizione dell'art. 6, debbano essere loro concessi in seguito all'entrata in vigore del nuovo regolamento.

Questa parità con i lavoratori nazionali si applica ugualmente alle condizioni di concessione degli alloggi sociali (art.7) e alla ricerca del lavoro (art. 8 e 9).

L'articolo 10 accorda al lavoratore comunitario il diritto di farsi accompagnare o di farsi raggiungere dalla famiglia, cioè dal coniuge, dai figli minorenni o a carico, come pure anche dai genitori suoi o del suo coniuge " nella misura in cui questi ultimi vivono abitualmente in casa con lui ". La clausola che subordinava questo diritto al fatto di possedere una abitazione normale ed era presente nei precedenti regolamenti, viene soppressa, ma non è da escludersi che essa riappaia nella redazione definitiva del regolamento, in seguito alla pressione di certi governi, i quali hanno paura che una libertà totale accordata alle migrazioni delle famiglie sia causa di problemi insolubili, data la crisi degli alloggi in quasi tutti gli stati membri della Comunità.

E' precisato che i membri delle famiglie dei lavoratori godono degli stessi diritti dei nazionali per esercitare un'attività salariata o per continuare gli studi (art. 11 e 12).

Per la prima volta un documento europeo sui movimenti migratori considera il lavoratore emigrato come un adulto responsabile e libero di scegliere, d'accordo col coniuge, le soluzioni che gli sembrano migliori per assicurare l'avvenire suo e dei figli. Finora, infatti, l'emigrato intra-europeo, perfino in seno alla Comunità, si vedeva limitare un certo numero dei suoi diritti essenziali o, per lo meno, non poteva esercitarli se non d'accordo con le autorità pubbliche del paese di provenienza o del paese di destinazione. Non sottovalutiamo certo l'importanza degli argomenti addotti da quelli che si oppongono ancora attualmente alla piena libertà di circolazione delle famiglie, ma, per conservare alla prima parte di questo regolamento il suo carattere di esempio, desidereremmo che l'art. 10 fosse accettato senza cambiamenti, sia pur aggiungendo al regolamento stesso un protocollo che autorizzi certi Stati a chiedere alla commissione l'autorizzazione a sospendere, per un periodo limitato o in certe zone, il pieno esercizio della libertà di circolazione delle famiglie, tenuto conto della situazione nel campo degli alloggi e dell'insieme della politica sociale di questo Stato.

Ci sembra auspicabile che in questo " Anno dei Diritti dell'Uomo " venga ratificato un regolamento della Comunità Europea, che conceda, per lo meno alle categorie di lavoratori di cui si parla nel regolamento che stiamo studiando, tutti i diritti essenziali alla Persona Umana. E certamente il diritto alla vita familiare non è il meno importante.

◊ ◊

◊

La decisione di render libera la circolazione dei lavoratori e delle loro famiglie nell'ambito degli Stati membri della Comunità Europea, causerà tuttavia delle difficoltà pratiche di applicazione, delle quali si rendono conto molto bene coloro che nel quadro di una amministrazione o di organizzazioni private hanno la responsabilità di accogliere i lavoratori e le loro famiglie. L'attenuazione dell'espansione economica che si costata in quasi tutti gli Stati membri della Comunità Europea non farà che accrescere queste difficoltà, avendo essi bisogno di ricorrere all'importazione di manodopera straniera.

Molti lavoratori e loro familiari originari delle regioni più povere della Comunità, come, ad esempio, la Calabria o la Sicilia, interpretando secondo il proprio comodo il principio della libera circolazione, arriveranno senza contratto di lavoro e senza un alloggio sicuro in Germania, in Belgio o in Francia. Questi arrivi causeranno alle comunità locali, ai servizi sociali, alle organizzazioni caritative o ai missionari problemi di difficile soluzione.

Indubbiamente, la seconda parte del regolamento, dal titolo " Presa di contatto e compensazione delle offerte e delle domande di lavoro ", prevede una opportuna informazione dei servizi regionali o locali di manodopera (art. 15), ma queste disposizioni ci sembrano veramente insufficienti. Non basta che un ufficio locale di manodopera riceva certe informazioni sulla possibilità di impiego in tale o tal'altra città o regione di uno Stato membro della Comunità. E' necessario che le informazioni riguardanti la possibilità d'impiego giungano fino ai candidati all'emigrazione, senza escludere quelli che, per una ragione o per un'altra, non si rivolgono all'ufficio locale o regionale di manodopera. E' necessario anche che questi candidati all'emigrazione siano informati, prima della loro partenza, delle possibilità concrete di alloggio: alloggio per celibi e alloggi per famiglie. Ora, sfortunatamente, il progetto di regolamento non prevede nulla a questo riguardo.

Le disposizioni previste nella seconda parte del progetto di regolamento sono deludenti, poichè tendono ad informare sulle domande e le offerte di lavoro solo i servizi della manodopera e sembrano trascurare totalmente l'informazione del lavoratore o del datore di lavoro. Ci sembra deplorabile il fatto che nella seconda metà del secolo ventesimo, una procedura destinata a diffondere delle informazioni ignori l'esistenza dei mezzi moderni d'informazione, quali la stampa, la radio e la televisione. Siamo pienamente d'accordo che non è compito del Consiglio della Comunità Europea legiferare in un campo che, finora, resta più nazionale che europeo, ma si sarebbe almeno potuto suggerire ai singoli Stati membri, sotto forma di raccomandazione, dei metodi concreti per accentuare gli aspetti positivi della libera circolazione dei lavoratori e delle loro famiglie e rimediare, per quanto possibile, agli inconvenienti che possono risultare da una legislazione liberale mal interpretata. Non ci opponiamo alle statistiche o agli estratti mensili " su schede standardizzate " (art. 21), ma questi scambi di informazioni fra i vari servizi di manodopera non arriveranno mai a impedire che Giulio Tagliaferro, accompagnato dalla moglie e dai suoi quattro figli, arrivi spontaneamente a Bruxelles, a Düsseldorf o a Parigi con la speranza di trovare subito lavoro e alloggio. E' invece possibile che se ogni giorno Giulio

e sua moglie ascoltano alla radio informazioni precise sulle condizioni di vita e di lavoro in questi grandi centri industriali e se, ogni tanto, possono vedere una trasmissione televisiva sulle pratiche da svolgere per trovare all'estero un lavoro e, eventualmente, un alloggio, non si lascino tentare facilmente dall'avventura.

Non siamo del parere che la libera circolazione dei lavoratori e delle famiglie fra gli Stati membri della Comunità possa realizzarsi senza serie difficoltà, fin tanto che una riforma ardua non sarà stata introdotta nei metodi seguiti o da seguirsi per la "presa di contatto e la compensazione delle offerte e delle domande di lavoro". E' lecito sperare che, in un prossimo avvenire, la Commissione appronterà una direttiva per supplire alle deficienze della seconda parte del progetto di regolamento. Tocca di solito al Comitato tecnico, "composto da un rappresentante del governo di ogni Stato membro in seno al Comitato esecutivo" (art. 44), "promuovere e perfezionare la collaborazione fra le amministrazioni interessate degli Stati membri per tutte le questioni tecniche relative alla libera circolazione e all'impiego dei lavoratori" (art. 43, a). Ci sembra che questa "collaborazione fra le amministrazioni interessate" debba estendersi allo studio dei metodi di diffusione fra gli eventuali emigranti delle informazioni necessarie; ciò riguardo non solo al lavoro, ma anche all'alloggio.

Il titolo del nostro studio è: "la libera circolazione della manodopera e i suoi limiti". Di quali limiti si tratta?

Rileggiamo l'art. 1° del progetto del regolamento. Esso dice: "Ogni cittadino d'uno Stato membro ha il diritto di accedere ad una attività salariata e di esercitarla sul territorio di un altro Stato membro, in conformità delle leggi, dei regolamenti e delle norme amministrative riguardanti l'impiego dei lavoratori nazionali".

La seconda metà della frase restringe il senso della prima. Se domani la Repubblica Federale Tedesca, per esempio, decidesse che per essere assunto come meccanico bisogna essere cittadino tedesco e possedere un diploma tedesco, nessun cittadino degli altri cinque Stati membri avrebbe più il diritto di accedere a questa professione.

Se il mio esempio è fittizio, è facile citarne altri che non lo sono affatto. Il direttore di un centro di rieducazione per minorati fisici in un paese dove gli specialisti del ramo sono rari, dopo averne cercato invano nella sua patria, aveva trovato un candidato in un altro paese della Comunità, ma non poté assumerlo, perchè per esercitare quella specialità occorreva avere la cittadinanza

del Paese e possedere un diploma nazionale.

Si può forse obiettare che confondiamo la " libera circolazione dei lavoratori " con " il diritto di stabilirsi ". Cosa dice il Trattato di Roma?

"...La libertà di stabilirsi comporta l'accesso alle attività non retribuite e il loro esercizio, come pure la costituzione e la gestione di un'impresa...3 (art. 52).

Lo specialista che ho preso come esempio, la totalità degli assistenti sociali, la maggioranza delle infermiere, dei tecnici e degli ingegneri, una buona percentuale di medici e di farmacisti esercitano una attività retribuita e tuttavia, secondo l'interpretazione del trattato di Roma attualmente in vigore, non sono inclusi fra i lavoratori che " hanno diritto di accesso ad una attività retribuita e di esercitarla sul territorio di un altro Stato membro. La loro libertà di movimento è legata al diritto di stabilirsi, cioè all'esercizio di attività non salariate. Infatti, nell'art. 57 del Trattato di Roma, leggiamo:

" 1° - Al fine di facilitare l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, il Consiglio... stabilisce... delle direttive sul riconoscimento reciproco dei diplomi, certificati e altri titoli....

3° - Per quanto riguarda le professioni mediche, paramediche e farmaceutiche, la liberalizzazione progressiva delle restrizioni sarà subordinata al coordinamento delle loro condizioni d'esercizio nei differenti Stati membri".

Il meno che si possa dire del capitolo 2° del Trattato di Roma, intitolato " il diritto di stabilirsi ", è che manca di logica interna. Ciò non sarebbe grave, se si emanassero dei regolamenti progressivamente più larghi. Sfortunatamente, ad appena due anni dalla fine del periodo transitorio, i progressi realizzati in questo campo sono insignificanti, ad eccezione di quelli sul diritto di stabilirsi degli agricoltori. Non bisogna certo incolpare i funzionari della Commissione per questo ritardo a liberalizzare il diritto di stabilirsi. Per arrivare progressivamente ad affermare questo diritto, non basta elaborare regolamenti o direttive; bisogna che i rappresentanti degli Stati membri le accettino: ciò che non sembra essere il caso.

Le conseguenze di questa politica sono gravi. La totalità dei salariati di uno stesso Paese formano un tutt'uno, siano essi semplici manovali, operai specializzati, tecnici o entrino in quella categoria professionale chiamata " Quadri ". Un sistema economico progredisce solo se v'è convergenza di sforzi tra tutti coloro che sono in possesso di " diplomi, certificati ed altri titoli ", e coloro

che ne sono privi.

Sappiamo, senza dubbio, che vi può essere e vi sono spesso delle tensioni tra gli uni e gli altri, ma queste non impediscono una collaborazione di fatto.

I migliori porta-parola della classe operaia spesso sono quelli che con la loro intelligenza, il loro coraggio e la loro perseveranza sono stati capaci di ottenere certi diplomi e ad occupare nell'economia posti intermedi (tra quelli degli operai e quelli dei quadri).

L'attuale politica della Comunità Europea spezza questa unità naturale ed essenziale del mondo dei salariati. Gli uni, i meglio istruiti, sono privati di quella libertà di circolazione che è accordata solo a quanti accettano i lavori più duri e meno remunerati.

Tutto avviene come se i paesi industrializzati cercassero dei " muscoli " sul mercato europeo del lavoro e chiudessero le frontiere ai " cervelli ".

In questo ambito la politica d'immigrazione della Comunità è molto meno liberale che quella praticata dagli Stati Uniti, il Canada o l'Australia, che spalancano le loro porte agli immigranti tecnicamente formati.

La politica restrittiva praticata dai paesi industrializzati d'Europa potrebbe giustificarsi solo se essi fossero in possesso di un numero sufficiente di tecnici e di quadri di cui la loro economia abbisogna, ma sappiamo bene che in numerosi settori di produzione le cose non stanno in questo modo.

Quali sono per gli emigranti le conseguenze di tale politica?

Tagliati fuori dagli elementi più istruiti e spesso più dinamici del mondo del lavoro, gli emigranti tendono alla formazione di un sotto-proletariato nel paese in cui sono venuti a vivere e lavorare.

Tale sotto-proletariato è veduto con sospetto e spesso anche con disprezzo dai lavoratori del paese di immigrazione.

Si tratta di un atteggiamento di diffidenza che spinge naturalmente gli emigranti ad unirsi in ghetti ed a formare dei gruppi ai margini delle comunità naturali del paese.

La più nefasta conseguenza di tale politica di emigrazione " selettiva ", tendente ad accettare solo gli emigranti meno istruiti, è in fin dei conti quella di frenare considerevolmente il processo di integrazione e di mantenere un sentimento di insicurezza che provoca a sua volta una forte instabilità fra gli emigranti.

Certamente col tempo la situazione di queste comunità straniere - nel senso etimologico della parola - si evolve.

Dopo dieci o venti anni, emergono da questo sotto-proletariato degli uomini e delle donne forniti di sufficiente intelligenza ed energia per aiutare i loro compatriotti da poco arrivati a superare la tappa difficile dei primi anni di emigrazione.

In paesi come il Belgio o la Francia, il numero di Italiani situati in posti di responsabilità nel mondo del lavoro è ben lungi dall'essere trascurabile e la loro presenza rende più facile l'accoglimento e l'integrazione dei nuovi arrivati.

E' uno dei motivi per cui l'integrazione degli Italiani che giungono in Francia o in Belgio è meno problematica, ad esempio, dell'integrazione progressiva dei Portoghesi in Francia o degli Italiani nei Paesi Bassi.

L'emigrazione portoghese in Francia o l'emigrazione italiana nei Paesi Bassi sono fenomeni troppo recenti perchè i nuovi arrivati possano essere efficacemente aiutati da compatrioti in via d'integrazione, usciti dal sotto-proletariato formato dai lavoratori stranieri.

Siamo dell'opinione che se, invece di frenare le migrazioni dei tecnici e dei quadri, gli Stati membri della Comunità Europea le incoraggiassero e le facilitassero, la soluzione dei gravi problemi causati dall'integrazione progressiva dei lavoratori stranieri e delle loro famiglie ne sarebbe molto facilitata.

Ci rallegriamo, certamente, al vedere la C.E.E. concedere a certi lavoratori emigranti e alle loro famiglie una piena libertà di circolazione ma, nello stesso tempo, temiamo che la mancanza di mezzi adeguati per la diffusione di informazioni ed il ritardo nel concedere ad altri lavoratori il diritto di libero insediamento provochi una situazione caotica, dannosa sia agli emigranti, sia ai paesi che li accolgono.

NOTE

- (1) Trattato sulla costituzione della Comunità Economica Europea - Art. 48 e 49.
- (2) Bollettino Ufficiale della Comunità Europea, 8 luglio 1967 n. 145/11.

