



Comitato economico e sociale europeo

REX/140
Accordo generale sugli scambi di
servizi (GATS) -
Negoziati sulla Modalità 4
(movimento delle persone fisiche)

Bruxelles, 8 giugno 2005

P A R E R E

del Comitato economico e sociale europeo
sul tema

Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) -
Negoziati sulla Modalità 4 (movimento delle persone fisiche)

La Commissione, con lettera del commissario Lamy in data 20 gennaio 2003, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, ha richiesto al Comitato economico e sociale europeo di elaborare un parere esplorativo sul tema

Accordo generale sul commercio dei servizi (GATS) - Negoziati sulla modalità 4 (movimento delle persone fisiche).

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 20 maggio 2005, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice FLORIO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 8 giugno 2005, nel corso della 418a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 134 voti favorevoli, 1 voto contrario e 7 astensioni.

*

* *

Introduzione

Il CESE ha stabilito in più sedi (conferenze, pareri, incontri istituzionali) un costruttivo rapporto di cooperazione e di confronto con la direzione generale Commercio della Commissione europea. In particolare, il precedente commissario Pascal LAMY, nell'ambito del suo mandato, in più di una occasione si è confrontato con il Comitato economico e sociale europeo sulle questioni relative al commercio internazionale e ai diritti umani nell'ambito dei negoziati OMC.

Il CESE presenta oggi una sua proposta di riflessione sul negoziato GATS - Modalità 4, ritenuto uno degli elementi chiave nell'ambito dei negoziati in corso nell'OMC, per l'apertura del commercio internazionale ai servizi. La libera circolazione dei servizi, sia nell'Unione europea che al di là dei suoi confini, è giustamente ritenuta uno degli strumenti potenziali di rilancio dell'economia e dell'occupazione. Una più attenta analisi degli ostacoli e dei rischi potrà consentire uno sviluppo equilibrato di questo settore, in un quadro economicamente e socialmente sostenibile dei nuovi accordi internazionali.

La presenza fisica temporanea di una persona operante nell'ambito di una impresa o società che voglia fornire servizi presso un altro paese in cui non è residente, richiede una serie di necessari approfondimenti sia per i paesi in via di sviluppo che per gli Stati membri dell'Unione europea.

1. **L'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS)**

- 1.1 L'accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) è stato negoziato nel corso dell'Uruguay Round (1986-1994) ed è entrato in vigore agli inizi del 1995, quando il segretariato del GATT è stato sostituito dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). La necessità di poter fare riferimento, in un modo o nell'altro, a norme multilaterali applicabili al commercio dei servizi è stata riconosciuta, in maniera generale, nel corso degli anni '80, quando l'espansione del settore dei servizi (che rappresenta circa due terzi del PIL e dell'occupazione nell'Unione europea) e del loro commercio ha reso sempre più difficile tracciare una precisa linea di demarcazione tra merci e servizi. L'esportazione di merci necessita in misura sempre maggiore dell'esportazione di servizi, ad esempio in materia di installazione, di formazione, di supporto, ecc. Inoltre, la tendenza dei monopoli nazionali o locali a evolversi verso un assetto più fortemente ancorato al mercato, ad esempio nei settori dell'elettricità, della telefonia, della telegrafia, dei trasporti urbani e ferroviari, ha aperto nuovi e interessanti mercati al commercio internazionale di servizi¹. Sebbene il suo obiettivo primario sia liberalizzare gli scambi di servizi, l'accordo GATS non obbliga i paesi aderenti a liberalizzare al di là di quanto ritengano opportuno. Inoltre, esso può prevedere delle limitazioni al principio della nazione più favorita (NPF) e al trattamento nazionale dei fornitori esteri. L'accordo stabilisce altrettanto chiaramente il diritto di disciplinare e di applicare nuove disposizioni regolamentari ai mercati dei servizi. In linea di principio nessun settore è escluso, "eccezion fatta per i servizi forniti nell'esercizio dei pubblici poteri"².

2. **Le modalità di fornitura**

2.1 **La logica alla base delle quattro modalità**

- 2.1.1 Secondo l'articolo 1, paragrafo 2, dell'accordo GATS, per scambio di servizi s'intende la fornitura di un servizio:
- a) dal territorio di un membro al territorio di un altro membro;
 - b) nel territorio di un membro a un consumatore di servizi di un qualsiasi altro membro;
 - c) da parte di un prestatore di servizi di un membro, attraverso la presenza commerciale nel territorio di un qualsiasi altro membro;
 - d) da parte di un prestatore di servizi di un membro, attraverso la presenza di persone fisiche di un membro nel territorio di un qualsiasi altro membro.

¹ Cfr. le attività del Comitato economico e sociale europeo durante la presidenza olandese 2004, e i seguenti documenti: parere del Comitato economico e sociale europeo del 17.10.2001 (GU C 36 dell'8.2.2002, pag. 85) in merito alla *Preparazione della quarta Conferenza ministeriale dell'OMC; posizione del CESE*; parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al *Trasporto aereo in Europa, dal mercato unico alle sfide mondiali* del 26.1.2000 (GU C 75 del 15.3.2000, pag. 4); parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al *Libro verde sui servizi di interesse generale* dell'11.12.2003 (GU C 80 del 30.3.2004, pag. 66); parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Per un'OMC dal volto umano: le proposte del CESE* del 26.3.2003 (GU C 133 del 6.6.2003, pag. 75).

² Questi servizi sono diversi da paese a paese e la loro regolamentazione dipende da ogni singolo Stato.

- 2.1.2 Questi tipi di fornitura vengono chiamati Modalità 1, 2, 3 e 4. La Modalità 1 si ha quando i servizi sono forniti a distanza, ad esempio per posta, fax, telefono o via Internet. La Modalità 2 è quella per cui il consumatore viaggia per ricevere il servizio (il turismo è l'esempio più frequente). La Modalità 3 riguarda la creazione di un'impresa commerciale sul territorio di un altro paese membro (investimenti), mentre la Modalità 4 si ha quando una persona entra in un paese in via provvisoria per fornire un servizio, sia a causa di un contatto personale con il cliente sia perché i servizi siano forniti sul territorio.
- 2.1.3 Le Modalità 3 e 4 sono spesso strettamente legate tra loro. Le aziende ruotano con frequenza il loro personale più esperto e specializzato tra i diversi paesi, giacché questa mobilità interna è essenziale per l'effettiva fornitura dei servizi forniti. Tuttavia, anche le forniture di servizi attraverso le Modalità 1 e 2 possono essere facilitate dalla Modalità 4: ad esempio, i visitatori d'affari (*business visitors*) possono negoziare e concludere contratti attraverso questa modalità.
- 2.1.4 Come indica uno studio dell'OCSE sulla Modalità 4 del GATS³, dato lo stretto collegamento tra i due modi di fornitura è quasi impossibile valutare l'impatto macroeconomico della maggiore liberalizzazione di una sola modalità, ad esempio la 4, in termini di creazione di scambi, di crescita, di occupazione, di concorrenza, di miglioramento della prestazione dei servizi e di riduzione dei prezzi per i consumatori. La realizzazione di studi sull'impatto della liberalizzazione della Modalità 4 in termini di scambi, di crescita e di occupazione si scontra inoltre con l'assenza di statistiche relative ai flussi temporanei corrispondenti a tale modalità. La vera questione non è quanto grande sia il guadagno che si può ottenere attraverso la Modalità 4, ma quali guadagni possano essere assicurati e quali impatti negativi minimizzati. Molte aziende informano che il commercio è stato ostacolato dalla burocrazia dei visti e dei permessi di lavoro.
- 2.1.5 La Modalità 4 del GATS si riferisce a una forma di movimento delle persone molto peculiare, che presenta tre caratteristiche precipue: 1) è, innanzitutto, di carattere temporaneo; 2) segue una decisione del fornitore di servizi, che ne decide anche l'obiettivo; 3) non definisce, né tutela i diritti dei relativi lavoratori dipendenti, che possono essere regolamentanti da ciascun paese di destinazione, membro dell'OMC. La migrazione della manodopera di cui alla Modalità 4 del GATS è di tipo temporaneo e risulta da un'iniziativa del datore di lavoro ai fini della fornitura di un servizio. La Modalità 4 può inoltre riguardare una situazione in cui un fornitore di servizi forzi un lavoratore a lavorare fuori dai suoi confini naturali.
- 2.1.6 Si ricorda che la Modalità 4 è sostanzialmente differente dal principio della libera circolazione dei lavoratori nell'UE/SEE: infatti, mentre la libera circolazione nell'UE riguarda la scelta del singolo cittadino su dove vivere o lavorare, nel caso della Modalità 4 si tratta del diritto di un fornitore di servizi di entrare in un paese dell'Unione europea per un certo periodo di tempo, allo scopo di fornire un servizio.

³

http://www.oecd.org/document/25/0,2340,fr_2649_34145_31773849_1_1_1_1,00.html.

2.1.7 La circolazione della manodopera rientra fra le priorità delle politiche dell'immigrazione e del mercato del lavoro, ma non di quelle in materia di commercio internazionale. Esiste il rischio che la mobilità temporanea della manodopera determini una situazione in cui, in virtù delle regole dell'OMC, il lavoro diventi una merce, laddove il principio ispiratore dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) in materia è che "il lavoro non è una merce"⁴. La Modalità 4 riguarda persone, esseri umani, eppure l'accordo GATS non fa alcun riferimento ai diritti dell'uomo, ai diritti dei lavoratori o alle condizioni di lavoro. Ciò non toglie che i diritti in questione possano e debbano essere rispettati sia nelle domande che nelle offerte e negli impegni dei paesi aderenti, come mostra l'esempio dell'Unione europea e dei suoi Stati membri.

2.2 **La Modalità 4 e l'allegato sulla circolazione delle persone fisiche che forniscono servizi ai sensi dell'accordo GATS**

2.2.1 Il legame tra commercio, migrazione e regolazione del mercato del lavoro incluso nella Modalità 4 è riconosciuto nel GATS attraverso uno specifico allegato sulla circolazione delle persone fisiche. Il punto 2 di questo allegato dispone che "l'accordo non si applica a misure concernenti persone fisiche che intendono accedere al mercato del lavoro di un membro, né si applica a misure riguardanti cittadinanza, residenza o occupazione a titolo permanente". Sempre nell'allegato, una nota a piè di pagina precisa che per "il solo fatto di richiedere un visto a persone fisiche di determinati membri e non a quelle di altri non si intenderà annullare né compromettere i vantaggi derivanti da un impegno specifico". L'accordo inoltre dice che i paesi devono restare liberi di regolare l'entrata e la permanenza di persone nel loro territorio (politiche dei visti), facendo in modo che queste misure non abbiano effetti sul commercio. L'allegato rende chiaro quanto sensibile sia la questione del movimento temporaneo di persone per i membri dell'OMC.

2.3 **Gli impegni dell'UE**

2.3.1 Gli impegni presi dai membri dell'OMC relativi alla Modalità 4 differiscono da quelli assunti in altre modalità per certi aspetti, poiché i più importanti tra questi tendono a riferirsi a questioni orizzontali applicabili a tutti i settori menzionati da uno Stato membro nella sua lista d'impegni. Questo è dovuto al fatto che chi si occupa di immigrazione tende a regolare la migrazione temporanea sulla base di proposte relative a entrata, qualifiche, formazione e altri fattori che non riguardano settori specifici.

2.3.2 Per quanto la maggior parte dei paesi abbia preso impegni relativi alla Modalità 4 alla fine dell'Uruguay Round, si stima che più del 90% di tali impegni riguardi esclusivamente i lavoratori altamente qualificati (dirigenti di livello superiore, professionisti e specialisti con conoscenze specifiche) o i visitatori d'affari. Anche per i lavoratori con alte qualifiche, la maggior parte degli impegni ha validità solo se il fornitore di servizi è in grado di essere

4

OIL, Conferenza internazionale del lavoro, dichiarazione di Philadelphia del 1944.

presente commercialmente nel paese ricevente (Modalità 3) attraverso trasferimenti interni alle società (*intra-company-transfers*). Sono pochi i paesi che hanno preso impegni in relazione ai fornitori di servizi privi di presenza commerciale nel paese ricevente, siano essi dipendenti di un'impresa estera o di un'impresa indipendente (liberi professionisti, imprenditori, ecc.). Ancora meno sono i paesi che hanno preso impegni sui lavoratori meno qualificati o semi-qualificati, infatti la maggior parte dei paesi ha preso il 90% degli impegni esclusivamente per i lavoratori altamente qualificati.

- 2.3.3 La Modalità 4 tocca il livello stesso dell'attività che può essere fornita, e naturalmente è cruciale in alcuni settori in cui la Modalità 4 rappresenta la modalità principale di fornitura (ad esempio nel settore della sanità) o nel caso di assenza di una presenza commerciale (ad esempio, nei settori dell'edilizia e dell'informatica, che richiedono una presenza *in loco*).
- 2.3.4 Nell'Uruguay Round, l'UE e i suoi Stati membri hanno preso alcuni impegni per consentire l'entrata temporanea di lavoratori stranieri nell'UE nel caso di fornitura di servizi. Questo include anche impegni successivi ai negoziati sulla Modalità 4 che si sono prolungati oltre l'Uruguay Round.
- 2.4 Tra i prestatori di servizi che rientrano nella Modalità 4, la Commissione europea e altri membri dell'OMC hanno convenuto sulla distinzione di tre grandi categorie:
- trasferimenti interni alle società. È il caso di un dipendente che venga temporaneamente trasferito da uno stabilimento dell'impresa situato al di fuori dell'Unione europea (sede, succursale, agenzia) verso uno all'interno dell'Unione,
 - visite d'affari. È il caso del rappresentante di un prestatore di servizi straniero che entri temporaneamente nel territorio dell'Unione europea per realizzarvi una delle tre seguenti operazioni: a) negoziare la vendita di servizi; b) concludere contratti di vendita di servizi; c) creare una nuova sede (succursale, agenzia o ufficio). Le persone in visita d'affari non possono fornire essi stessi servizi all'interno dell'Unione,
 - prestatori di servizi a contratto. Questa categoria include i dipendenti delle persone giuridiche e potrebbe includere, sulla base della nuova offerta della Commissione europea, anche i liberi professionisti. I primi entrano temporaneamente sul territorio dell'Unione europea in quanto dipendenti di un'impresa di un paese terzo che ha ottenuto un contratto di servizi all'interno dell'Unione. I liberi professionisti sono lavoratori indipendenti che entrano temporaneamente sul territorio dell'UE per eseguirvi un contratto da essi stessi ottenuto.

2.5 **Richieste dell'UE agli altri paesi membri dell'OMC**

2.5.1 L'UE ha presentato richieste precise per aumentare il livello di impegni sulla Modalità 4 a 106 paesi dell'OMC, modulate soprattutto sul livello di sviluppo raggiunto dai paesi membri a cui si riferivano e sulla loro importanza come partner commerciali. Questo rispecchia anche l'interesse particolare dell'UE per le proprie esportazioni in materia di servizi. L'UE sta cercando di coinvolgere la maggior parte dei paesi OMC a un livello simile di impegno. In particolare, le sue richieste riguardano:

- 1) i trasferimenti in filiali di una stessa impresa fornitrice di servizi (*intra-corporate transfers*): la richiesta dell'UE verte sulla possibilità di trasferire del personale per un periodo limite di 3 anni e di inserire in questi accordi anche obiettivi di tipo formativo per un breve periodo di tempo;
- 2) i visitatori d'affari: si chiedono trasferimenti per un periodo non superiore a 90 giorni;
- 3) i fornitori di servizi contrattuali (*contractual service providers*): le richieste iniziali si riferivano solo a dipendenti di imprese con personalità giuridica e solo ad alcuni settori di servizi (ad esempio servizi destinati alle imprese o servizi ambientali) con liste differenti di settori richieste dai paesi OCSE e dai paesi in via di sviluppo. Per i paesi meno sviluppati non sono state presentate richieste. Le richieste inviate ai partner OMC a gennaio includevano richieste limitate ai liberi professionisti per i partner commerciali più grandi.

2.6 **Richieste dei membri dell'OMC**

2.6.1 Per quanto riguarda i negoziati, l'Unione europea ha ricevuto più di 50 richieste, da parte di altri Stati membri, di sviluppare a vari livelli la modalità 4: da una parte si chiede maggiore trasparenza negli impegni, dall'altra c'è chi chiede l'eliminazione di quasi tutte le restrizioni applicabili nella maggior parte dei servizi.

2.6.2 La maggior parte delle richieste proveniva dai paesi meno sviluppati, e per circa la metà di essi l'unica richiesta significativa riguardava l'eliminazione di ogni forma di restrizione (compresa la libera circolazione dei lavoratori), l'inclusione di lavoratori meno qualificati, la rimozione del criterio di necessità economica o di particolari necessità del mercato del lavoro legate alla Modalità 4. Tre paesi hanno richiesto l'abolizione dei visti, nonché l'introduzione di un diritto automatico di entrata e di soggiorno. Per molti, inoltre, è importante estendere le direttive UE sul riconoscimento reciproco ai cittadini di paesi terzi che abbiano ottenuto titoli e qualifiche in territorio UE.

2.6.3 La seconda riunione dei ministri del Commercio dei paesi meno avanzati, svoltasi a Dacca (Bangladesh) dal 31 maggio al 2 giugno 2003, ha dato il via alla cosiddetta dichiarazione di Dacca, la quale stabilisce (punto 15, capoverso iv) che il libero accesso ai mercati dei paesi

sviluppati dovrebbe essere garantito dal movimento temporaneo delle persone fisiche, in particolare dei prestatori di servizi non qualificati e semi-qualificati, in base alla Modalità 4, soprattutto grazie al riconoscimento delle qualifiche professionali, alla semplificazione delle procedure di ottenimento dei visti ed alla mancata applicazione del criterio delle esigenze economiche.

3. Le offerte dell'UE

- 3.1 In una serie di ambiti sono state offerte diverse possibilità parzialmente migliorative: per i servizi forniti a contratto si è convenuto su 22 sottosettori (servizi professionali e servizi alle imprese) più 4 settori per i lavoratori autonomi per un periodo di soggiorno fino a 6 mesi. Per lo stesso gruppo di 22 settori, l'UE si è impegnata a non richiedere più test di necessità economica (*economic needs tests*), ma piuttosto un tetto numerico di fornitori di servizi compresi da tale accordo. Su quantità e modalità non vi è ancora una decisione definitiva. Per i giovani si prevede inoltre la possibilità di formazione fino a un massimo di 12 mesi nel quadro dei trasferimenti interni alle società (*intra-company transfers*). È indubbio che questa offerta da parte dell'Unione europea è una delle più ambiziose e propositive che siano state fatte.

4. Le offerte dei paesi terzi

- 4.1 Solo alcuni membri dell'OMC (38) hanno presentato offerte per una maggiore liberalizzazione del commercio dei servizi, entro il termine ultimo fissato dalla dichiarazione di Doha, sebbene questo copra il 91,6% del commercio mondiale. Il livello dell'offerta, sia per i paesi industrializzati sia per quelli in via di sviluppo, rimane piuttosto basso e piuttosto limitato anche nella qualità dell'offerta. È però da tenere presente, nel contempo, che una serie di paesi - India, Filippine, Thailandia, Indonesia - hanno riformulato la loro richiesta sulla base della nuova offerta dell'UE.

5. Soggiorno temporaneo, mercato del lavoro e coesione sociale

- 5.1 Le problematiche relative alla Modalità 4 non possono essere limitate alla sfera degli scambi commerciali, ma riguardano anche le più ampie politiche della migrazione e del lavoro. Il mondo delle migrazioni comprende il sottoinsieme della migrazione temporanea, che include a sua volta il sottoinsieme della migrazione a fini di lavoro. La Modalità 4 del GATS rappresenta un altro sottoinsieme.
- 5.2 Ma i limiti della Modalità 4 non sono chiaramente definiti: in particolare, è necessario chiarire il rapporto fra migrazione temporanea a fini di lavoro e migrazione temporanea per prestabilire una presenza commerciale, ma soprattutto la definizione di "temporaneo", che può andare da pochi mesi a oltre cinque anni. Oltretutto, non esiste a oggi una definizione di quali tipi di lavoratori siano coperti. Inoltre il concetto di "migrazione temporanea" è concepito diversamente in ambito UE (Trattato) ed in sede WTO.

5.3 Sappiamo che la Modalità 4 dovrebbe riguardare un livello limitato di alte professionalità e di professionisti nel lavoro autonomo, ma se in futuro l'uso della Modalità 4 dovesse estendersi anche ad altre categorie di lavori e di lavoratori ci sarà sicuramente bisogno di una definizione più chiara e ristretta di "periodo temporaneo" e di una definizione più precisa di "fornitore di servizi". In ogni caso, tenendo conto che gli accordi commerciali non sono ritenuti il momento più pertinente per occuparsi del diritto di lavoratori, un elemento di chiarezza sarebbe quello di estendere ai lavoratori della Modalità 4 gli effetti della dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro e i suoi seguiti del 1998⁵ che rappresenta di per sé un riferimento giuridico. Per i paesi dell'Unione europea certamente la Carta dei diritti fondamentali approvata a Nizza riveste un'importanza primaria, soprattutto perché oggi è inserita nella proposta di Trattato costituzionale.

5.4 Questo sarebbe molto importante per molti lavoratori autonomi professionali (*independent contractor professionals*) e per tutte le questioni legate alle assicurazioni pensionistiche e contro la disoccupazione. È chiaro che la gestione dell'emigrazione va intrapresa a livello nazionale e non in sede OMC. Allo stesso modo, alcuni aspetti concernenti il lavoro, come i diritti o la previdenza sociale, devono essere trattati in sede internazionale, ad esempio l'OIL.

6. Conclusioni e raccomandazioni

6.1 Il Comitato riconosce l'importanza di una maggiore liberalizzazione del commercio mondiale dei servizi per la crescita economica dei paesi in via di sviluppo e dei paesi industrializzati. Aggiunge però che continua a mancare un'analisi di impatto sulle reali conseguenze sociali e nel mercato del lavoro sia dei paesi di provenienza che dei paesi destinatari.

6.2 Il Comitato riconosce altresì l'importanza del diritto dei membri dell'OMC sia di disciplinare la prestazione dei servizi che di adottare nuove regolamentazioni applicabili in materia.

6.2.1 Il Comitato approva le offerte preliminari di maggiore liberalizzazione presentate dall'Unione europea in relazione alla Modalità 4 del GATS, fatto salvo il rispetto delle norme fondamentali della legislazione sul lavoro, del diritto internazionale del lavoro e dei contratti collettivi nazionali in vigore nel paese ricevente (*host countries*). Il Comitato approva e si felicita con la Commissione che ha previsto i diritti dei lavoratori dipendenti nella sua lista d'impegni.

6.2.1.1 La proposta intesa ad aggiungere una categoria di tirocinanti interni alle imprese (i cosiddetti *intra-company trainees*), potrebbe essere di grande interesse sia per le imprese multinazionali dell'Unione europea che per le imprese e per i giovani dirigenti dei paesi terzi, e pertanto dovrebbe essere accolta con favore. Va da sé che dovrà essere chiarito il carattere "formativo" di tali rapporti, per non correre il rischio che essi si possano trasformare in lavoro sottopagato nel settore dei servizi, né tanto meno che possano esulare dalla normativa nazionale relativa

⁵ http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.INDEXPAGE?var_language=EN.

alla formazione - sia essa disciplinata da legislazione o da contrattazione collettiva - o dal rispetto dei diritti internazionali del lavoro.

- 6.2.2 L'Unione europea propone nuovi impegni per quanto riguarda i liberi professionisti, in qualità di fornitori di servizi contrattuali, benché tale proposta si applichi soltanto a un certo numero di sottosettori e a esperti altamente qualificati⁶.
- 6.2.3 Il CESE sottolinea l'importanza che i membri UE si adoperino per assicurare la protezione dei lavoratori temporanei e per garantire la non discriminazione e l'attuazione di meccanismi di sorveglianza adeguati, ispirati ad esempio ai principi della protezione del salario della convenzione n. 95 dell'OIL.
- 6.2.4 In particolare, il più recente allargamento o i prossimi allargamenti dell'UE a paesi in cui la contrattazione collettiva è una prassi infrequente renderanno necessaria l'introduzione di altrettanti buoni meccanismi di controllo.
- 6.2.5 Secondo il CESE, per una maggiore liberalizzazione del commercio dei servizi è necessario che preliminarmente nell'UE si operi per:
- 1) precisare che la direttiva in materia di distacco dei lavoratori è inoltre la base per il movimento temporaneo dei lavoratori;
 - 2) chiarire quale sia nell'UE il quadro di riferimento normativo sulla liberalizzazione dei servizi all'interno del mercato interno (cfr. proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno), al centro in questi mesi di un dibattito particolarmente controverso;
 - 3) distinguere chiaramente i servizi di interesse generale (tra cui sanità, scuola, acqua, energia, gas, ecc.), tra quelli economici e non economici, quelli a fini commerciali e non, e servizi di altra natura.
- 6.3 Il CESE, nonostante le difficoltà che si incontrano, rimane in linea di principio favorevole alla proposta presentata dal Forum europeo dei servizi (FES) che mira all'elaborazione nel quadro dell'OMC di norme relative a un "permesso GATS". Ciò migliorerebbe la scorrevolezza dei flussi di prestatori di servizi nell'Unione europea sia verso il luogo d'origine che verso il luogo di destinazione, e renderebbe inoltre più trasparente il monitoraggio dell'applicazione della Modalità 4.
- 6.4 Per molti paesi in via di sviluppo, il rischio di una "fuga di cervelli" è una realtà. Molti di tali paesi, ad esempio, soffrono di una forte carenza di personale infermieristico: questo tipo di lavoratori migrano verso paesi sviluppati dove manca personale qualificato. Il CESE propone che l'Unione europea e gli Stati membri mettano a punto regole e prassi (seguendo l'esempio

⁶ Secondo la relazione dell'UNICE dal titolo *Cancun, Moving forward together* (Cancún: progredire insieme), del luglio 2003, la Modalità 4 riguarda i movimenti temporanei di personale commerciale di livello molto elevato.

del Regno Unito nel settore della sanità e in particolare per le professionalità infermieristiche, ambito in cui è stato elaborato un codice etico per le politiche di reclutamento) volte a evitare che i paesi in via di sviluppo perdano manodopera competente e personale specializzato e si trovino quindi nell'impossibilità di rispondere ai bisogni della propria popolazione.

- 6.5 Il CESE esorta l'Unione europea e gli Stati membri a non accettare, per il momento, di estendere la Modalità 4 ai lavoratori semi-qualificati o non qualificati. All'atto pratico, infatti, ciò potrebbe finire per mettere a repentaglio il principio fondamentale dell'OIL, secondo cui "il lavoro non è una merce". In effetti, i lavoratori stranieri semi-qualificati e non qualificati si trovano quasi sempre in una posizione di debolezza sul mercato del lavoro, mentre i dirigenti, gli esperti e i liberi professionisti altamente qualificati provenienti dall'estero beneficiano di norma di una posizione solida e sono ben tutelati.
- 6.6 Il CESE ritiene che il movimento temporaneo dei lavoratori, che di fatto costituisce una migrazione temporanea, non possa essere regolamentato primariamente in sede OMC e dall'accordo GATS senza alcuna garanzia riguardante i diritti dell'uomo o il rispetto delle norme fondamentali in materia di lavoro, come ad esempio la non discriminazione. Quale condizione preliminare per poter estendere ulteriormente il campo d'applicazione della Modalità 4 nel quadro dell'OMC, bisognerebbe prevedere una cooperazione soddisfacente sul piano operativo quanto meno tra l'OMC e l'OIL, l'OIM e l'ONU in materia di protezione dei migranti temporanei, valorizzando in questo senso il ruolo dell'OIL, come sede tripartita di confronto e come possibile organismo di coordinamento.
- 6.7 Il CESE ritiene che i governi europei dovrebbero tutti ratificare la Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, entrata in vigore nel luglio 2003. Tale Convenzione definisce i diritti dei migranti temporanei, ad esempio quelli dei "lavoratori ammessi ad un impiego specifico". Per orientare le politiche sarebbe in ogni caso opportuno, anche in assenza di ratifica, fare ricorso a questa Convenzione in quanto insieme di norme riconosciute a livello internazionale⁷. La Convenzione n. 146 dell'OIL è stata ratificata da sei Stati membri dell'Unione europea (prima e dopo l'ampliamento), nonché da altri quattro paesi europei. Sarebbe opportuno applicare le disposizioni contenute in questo testo e quelle di cui alla raccomandazione n. 151, oltre che i pertinenti articoli della Carta sociale europea (Consiglio d'Europa). È necessario che le misure adottate dall'Unione europea ai sensi della Modalità 4 del GATS siano compatibili con tali norme, in particolare quelle alle quali hanno aderito gli Stati membri dell'Unione.
- 6.8 Il CESE accoglie con soddisfazione la risoluzione del Parlamento europeo sull'accordo generale sul commercio dei servizi (GATS) in ambito OMC e la diversità culturale (12 marzo 2003), in particolare i punti 5, 10 e 11 (riportati qui di seguito), ed esorta la Commissione e gli Stati membri a tenerne conto nei negoziati sul GATS:

⁷

Ad esempio, gli accordi GATS non menzionano i diritti dei coniugi o dei figli.

- punto 5: "[...] ricorda che il GATS è un accordo volontario e che i suoi principi non impongono privatizzazioni o deregolamentazioni, né prescrivono un determinato grado di liberalizzazione in quanto tale; insiste, tuttavia, che i paesi in via di sviluppo e meno sviluppati non dovrebbero essere sottoposti a pressioni quanto alla liberalizzazione dei servizi, soprattutto per quanto concerne i servizi pubblici",
- punto 10: "[...] plaude alla proposta di offrire in particolare ai paesi in via di sviluppo migliori opportunità di esportare servizi nel mercato europeo mediante il movimento transfrontaliero temporaneo di personale qualificato, ma insiste sul fatto che i negoziati devono garantire la tutela dei lavoratori transfrontalieri nei confronti di qualsiasi forma di discriminazione; rammenta che, in tutti questi casi, le condizioni di lavoro comunitarie e nazionali, le esigenze in materia di salario minimo e tutti gli accordi salariali collettivi dovranno continuare a essere applicati, a prescindere dal fatto che il datore di lavoro sia registrato o meno in uno Stato membro dell'Unione",
- punto 11: "[...] ritiene che la "presenza commerciale" (ossia gli investimenti) debba continuare a essere regolamentata da misure fiscali, sociali o regolamentari di altro tipo a livello nazionale; insiste sul diritto di subordinare la presenza commerciale di operatori stranieri al rispetto della dichiarazione tripartita dell'OIL sui principi concernenti le imprese multinazionali e la politica sociale e dei nuovi orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali".

Bruxelles, 8 giugno 2005.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo

Il Segretario generale
del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Patrick VENTURINI