

ISSN 0254-1505

COM(97) 736 def.

DOCUMENTI

IT

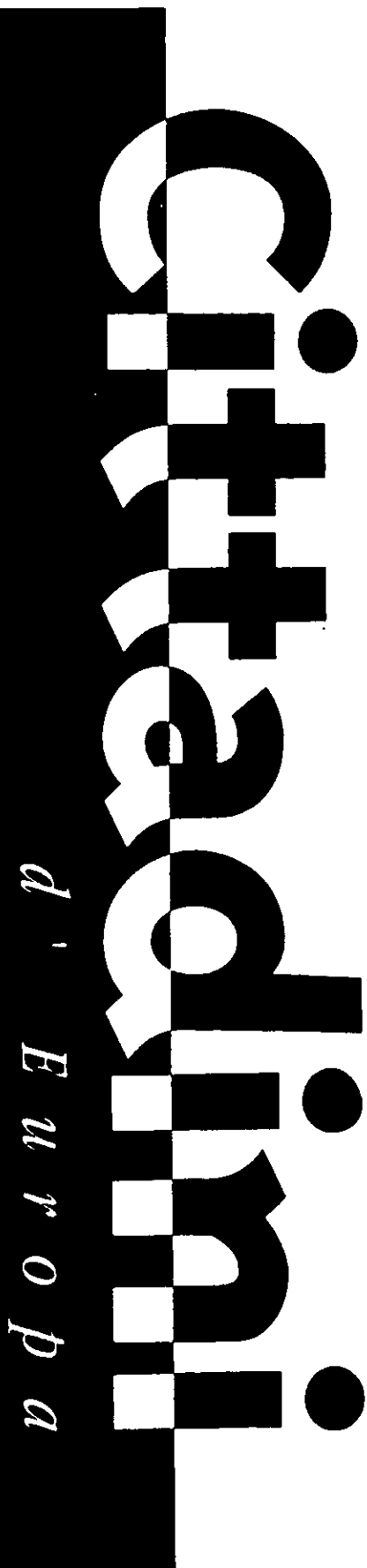
04 05 08 10

N. di catalogo : CB-CO-98-021-IT-C

ISBN 92-78-30204-X

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo



ALL'ASCOLTO DEI CITTADINI

***LE PREOCCUPAZIONI DEI CITTADINI EUROPEI
CIRCA L'ESERCIZIO DEI LORO DIRITTI
NELL'AMBITO DEL MERCATO UNICO EUROPEO***

*Relazione a cura del Servizio di orientamento,
nel quadro dell'iniziativa "Cittadini d'Europa"*

INDICE

- 1 LA SITUAZIONE
- 2 OGGETTO DELLA RELAZIONE
- 3 OSSERVAZIONI GENERALI
 - 3.1 non ci sono utenti tipo
 - 3.2 richieste estremamente varie
 - 3.3 un buon grado di soddisfazione
- 4 TEMI PRINCIPALI
 - 4.1 sicurezza sociale
 - 4.2 diritto di soggiorno
 - 4.3 riconoscimento delle qualifiche
 - 4.4 ricerca di occupazione
 - 4.5 tassazione dei redditi
 - 4.6 accesso all'occupazione
 - 4.7 automobili e automobilisti
 - 4.8 programmi di istruzione, di formazione o di ricerca
- 5 OLTRE I TEMI
 - 5.1 a proposito delle lamentele
 - 5.2 alcune zone grigie
- 6 FUORI ARGOMENTO MA NON SENZA INTERESSE
- 7 CON LA SECONDA FASE
- 8 RACCOMANDAZIONI

LA SITUAZIONE

L'iniziativa "Cittadini d'Europa" mira a sensibilizzare maggiormente le persone riguardo i loro diritti nell'Unione europea e nel Mercato interno. Si tratta di stabilire una via di comunicazione a doppio senso con i cittadini, al fine di conoscere i problemi ai quali questi ultimi devono far fronte nell'esercizio pratico dei loro diritti: difficoltà di procedura, di accesso all'informazione, di individuazione di un punto di contatto, di riconoscimento dei propri diritti, ecc.

E' in questo quadro che interviene l'ECAS (Euro-Citizen Action Service), associazione senza scopo di lucro, che fornisce, in base al contratto stipulato con la Commissione europea e in collaborazione con altre associazioni, il Servizio di Orientamento ai cittadini. Quest'ultimo può essere contattato sia tramite il numero di chiamata gratuita di "Cittadini d'Europa", che riceve le richieste di documentazione scritta, sia direttamente tramite il sito Internet della Commissione.

Il gruppo di esperti, che assicura la copertura di tutte le lingue ufficiali dell'Unione, ha l'obbligo di richiamare coloro che ne facciano richiesta entro tre giorni. Il suo ruolo è di aiutare a precisare in modo neutrale e obiettivo i contorni di un problema e di proporre le soluzioni per risolverlo. Come indica il nome, il servizio s'impegna soprattutto ad informare gli interessati circa l'esistenza di servizi competenti a livello europeo e, beninteso, anche a livello nazionale e locale.

OGGETTO DELLA RELAZIONE

L'iniziativa "Cittadini d'Europa" si articola per temi. La prima fase si è sviluppata su un periodo di circa un anno a partire dal novembre 1996 ed è stata incentrata sui diritti dei cittadini riguardo i seguenti temi generali:

1. Lavorare in un altro paese dell'Unione
2. Risiedere in un altro paese dell'Unione
3. Studiare, formarsi, fare ricerca in un altro paese dell'Unione

Il presente documento è un'analisi delle 3235 domande trattate dal Servizio di Orientamento nel quadro di questa prima fase.

In esso rileviamo i principali insegnamenti del dialogo con i cittadini per ciò che riguarda il funzionamento del Mercato interno per le persone. Ma vanno anche fatte osservazioni per ciò che concerne la percezione di tale Mercato e dell'Unione, in modo generale, da parte dei cittadini.

Occorre però preliminarmente formulate alcune osservazioni generali sull'uso che è stato fatto del Servizio di Orientamento e sul grado di soddisfazione raggiunto.

3 OSSERVAZIONI GENERALI

3.1 Non ci sono utenti tipo

Dovendo giudicare in base agli interessi espressi, il Servizio di Orientamento è stato utilizzato da un pubblico eteroclita. Al di là della tipologia rilevata nell'analisi statistica fornita dalla Commissione, basata sull'occupazione, l'iniziativa ha interessato tutte le categorie sociali, con livelli di informazione sull'Europa molto diversi.

Il Servizio sembra essere utilizzato di più prima di recarsi all'estero, per preparare la partenza e per esaminare la possibilità, che una volta arrivati sul posto. Gli spagnoli, i francesi, i tedeschi e gli italiani sono i più numerosi a far ricorso al Servizio al di fuori del loro paese, mentre la maggior parte delle osservazioni formulate dai cittadini stranieri ci sono pervenute dal Regno Unito e dalla Germania. Coloro che sono espatriati da molto tempo ci contattano in proporzione minore, in quanto hanno acquisito una familiarità con le istituzioni del paese di accoglienza, cosa che prima non avevano.

Ci sono due approcci opposti, ma non si può dire quale dei due sia preponderante: c'è quello della persona che ha tentato tutte le strade a livello locale o nazionale, e che si è rivolta a noi in ultima istanza; c'è poi quello della persona che, prima di compiere i necessari passi presso le autorità vicine, ha la curiosità di avere un punto di vista europeo sul problema. La prima categoria è logicamente molto più esigente per ciò che riguarda il contenuto dell'informazione e la portata del servizio.

3.2 Richieste estremamente varie

I motivi per cui siamo contattati sono, nell'ordine, essenzialmente i seguenti:

- richiesta di informazioni giuridiche, pratiche o fattuali;
- ricerca di una fonte di informazioni o di un'autorità competente;
- richiesta di assistenza giuridica personalizzata;
- desiderio di far conoscere la propria opinione a livello europeo.

Numerosi contatti riguardano due o più argomenti alla volta.

3.3 Un buon grado di soddisfazione

Tutto sommato possiamo affermare che il servizio è generalmente apprezzato. Anzitutto c'è il senso di "prossimità" ingenerato nel cittadino per il fatto di essere chiamato direttamente da un servizio dell'Unione europea. C'è poi il fatto che non c'è niente di meglio di una conversazione diretta con qualcuno meglio informato di noi quando dobbiamo far fronte a delle difficoltà. Va infine rilevato che la conversazione è spesso un'eccellente opportunità per chiarire alcuni punti di diritto europeo e di evitare taluni malintesi. In effetti, sono numerose le persone che fanno spontaneamente riferimento a concetti o principi mal capiti. E' una buona occasione per far luce su certi punti.

Il grado di soddisfazione degli utenti è evidentemente limitato dal compito che ci è stato affidato - informazione, al limite consulenza, ma non assistenza - e dal campo della nostra competenza (diritto, politiche e fonti di informazione comunitari e, escluso il diritto puramente nazionale o quello internazionale). Inevitabilmente siamo costretti a deludere alcuni utenti male informati sulla natura del servizio, soprattutto quelli che vedono nel numero verde un'ultima possibilità di essere aiutati. Varie persone esprimono in particolare il loro rincrescimento per il fatto che non ci sia possibile accettarne il dossier per assicurarne il buon esito restando in diretto contatto con loro.

Se da un lato è ben chiaro che il nostro ruolo è quello di sensibilizzare i cittadini non solo sul diritto europeo, ma anche sulle fonti di informazione e sui punti di contatto negli Stati membri, va segnalato che numerosi utenti affermano, paradossalmente, di voler andar oltre, poiché ritengono che saranno meglio serviti o capiti rivolgendosi, ad esempio, direttamente a Bruxelles. Questo fenomeno viene osservato soprattutto nei paesi dell'Europa meridionale.

4 PRINCIPALI TEMI

Che cosa ci dicono i cittadini tramite il Servizio di Orientamento? Quali sono i loro principali interessi, le loro principali preoccupazioni? Quali sembrano essere le zone grigie del diritto comunitario che li riguardano? Concentriamoci sui temi che hanno incontrato il maggior successo:

Sicurezza sociale
Diritto di soggiorno
Riconoscimento delle qualifiche
Ricerca di occupazione
Imposizione dei redditi
Accesso all'occupazione
Automobili e automobilisti
Programmi di istruzione, di formazione o di ricerca

4.1 Sicurezza sociale

Due interlocutori su tre affrontano questo tema, che rappresenta il 37% delle difficoltà pratiche incontrate nei rapporti con le amministrazioni nazionali. Sono soprattutto chiamate in causa l'assistenza sanitaria, le pensioni, la disoccupazione e l'assistenza sociale. I paesi più spesso citati sono la Francia e, a un livello inferiore, il Regno Unito, l'Italia, il Belgio e la Germania.

In questo settore la portata del diritto comunitario è largamente sottostimata, contrariamente a ciò che si osserva in altri campi. Le informazioni fornite ai cittadini riguardanti il regolamento 1408/71 provocano generalmente una piacevole sorpresa. Va detto che alcuni aspetti relativamente ben conosciuti di tale regolamentazione (es. l'utilità del modello E111) sono l'albero che nasconde la foresta. In compenso, il concetto di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale non è immediatamente compreso: è opportuno precisare rapidamente agli interlocutori che non c'è armonizzazione, se non marginale.

Osservazioni:

1. **Copertura dell'assicurazione assistenza sanitaria all'estero:** domanda posta molto spesso da, o per conto di, giovani che preparano un viaggio turistico o di studio. Il fatto che il modello E111 sia in linea di massima rilasciato per un soggiorno di non oltre tre mesi è spesso ignorato e tale limitazione non è peraltro sempre osservata dagli stessi servizi nazionali. Il modello E111 non è però del tutto sufficiente in caso di soggiorno prolungato ma ciononostante precario (ad es. tirocinio): esso copre solamente le cure urgenti e necessarie sul posto e solamente un'assicurazione complementare può coprire le cure programmate ordinarie (ad es. una visita di routine presso il dentista).
2. **Cure all'estero:** interesse più accentuato da parte di persone anziane riguardo operazioni complesse o cure prolungate, oppure da parte di donne giovani in vista di un parto. La preoccupazione espressa è quella della qualità o della disponibilità delle prestazioni e a volte della vicinanza di parenti. L'esistenza della procedura di autorizzazione attraverso il modello E112 è decisamente poco nota, con a volte fastidiose conseguenze: non avendo alcun modello o al massimo l'E111 alcuni assicurati scoprono troppo tardi che non saranno rimborsati.
3. **Mantenimento del beneficio dell'indennità di disoccupazione all'estero:** (cfr. 26). In alcuni paesi il lavoratore che lascia la propria occupazione per seguire il coniuge lontano dal luogo di lavoro è assimilato ad un disoccupato

involontario e può quindi avere diritto agli assegni familiari. Un significativo numero di donne (in particolare francesi e belghe) ci hanno contattato, esprimendo la loro meraviglia per il fatto che tale diritto incontrasse degli ostacoli in caso di trasloco della famiglia all'estero. Una siffatta restrizione sembra incompatibile con la libera circolazione dei lavoratori, che dovrebbe essere concepita anche come libera circolazione delle coppie di lavoratori, cosa che attualmente rappresenta più la regola che l'eccezione.

4. *Pensione all'estero.* La preoccupazione espressa è quella di preservare il proprio diritto ad una pensione acquisita in un altro paese, sia in quello dell'ultima occupazione che in un altro in cui non si sia mai stati assicurati. Non c'è nessuna difficoltà ad assicurare i cittadini su questo punto, richiamando il principio del mantenimento dei diritti acquisiti; i problemi si pongono per ciò che riguarda le lamentele aventi per oggetto i tempi eccessivamente lunghi per i versamenti all'estero. E' questo un aspetto particolarmente delicato per i beneficiari di un'unica pensione, appunto di provenienza estera, soprattutto se costoro devono dimostrare di possedere risorse sufficienti nel paese di accoglienza (cfr. 13).
5. *Situazione dei prepensionati e dei beneficiari di una pensione complementare:* come è immaginabile, l'esclusione dei piani di pensione complementare dal campo del coordinamento comunitario è male accolta dai pensionati che scoprono che i loro diritti acquisiti per contratto in un paese non sono protetti qualora essi emigrino verso un altro. La stessa amarezza è espressa dai prepensionati che scoprono di dover aspettare l'età legale della pensione per potersi installare nel paese prescelto. I nostri interlocutori sono allora ben lieti di venire a conoscenza delle recenti iniziative della Commissione per porre rimedio a tali problemi.
6. *Pensioni in caso di lavoro prestato in più paesi:* le domande provengono meno dalle persone che hanno raggiunto l'età della pensione che da quelle ancora attive e che desiderano valutare le conseguenze della mobilità. Si chiede di essere rassicurati sulla sorte dei contributi già versati in uno o in più paesi diversi. Anche il modo per calcolare le pensioni suscita preoccupazioni. Al riguardo c'è una tendenza a credere che esista una sola pensione versata sulla base di tutta la carriera, magari una pensione europea. La regola per il calcolo proporzionale di due o più pensioni sembra in tutti i casi essere mal conosciuta, come pure il principio di centralizzazione amministrativa per la gestione delle pensioni nel paese di residenza: non è peraltro evidente che questo sia sempre un

desiderio degli interessati, in quanto alcuni di loro si dicono, ad esempio, abituati a rivolgersi ai servizi del paese di provenienza. Nello spirito del nostro interlocutore non è sempre chiaro che l'età della pensione non è uniforme e che quindi occorre prendere in considerazione quella prevista dalla legislazione di ognuno dei paesi in causa, per l'aliquota di pensione di sua competenza.

7. *Diritti acquisiti per ciò che riguarda le pensioni di invalidità:* la preoccupazione è la stessa che per le pensioni di anzianità per ciò che riguarda le conseguenze della partenza dal paese che deve versare una pensione di invalidità e anche in questo caso la preoccupazione è ingiustificata. Ha invece i suoi motivi di essere la frequente lamentela riguardante la perdita di protezione sociale per i disabili (cfr. 10): l'assistenza sociale non è oggetto di coordinamento comunitario, ma non è sempre facile determinare se si è in presenza di prestazioni di assistenza o di sicurezza sociale; è questo il caso di alcune prestazioni di tipo misto, ad esempio nel Regno Unito.
8. *Paese di affiliazione alla sicurezza sociale:* numerose domande, provenienti soprattutto da lavoratori frontalieri o da lavoratori distaccati od anche da persone che lavorano per un'impresa in un paese in cui questa non ha una propria sede, mirano ad identificare tale paese. Si riscontra una speranza generalizzata di poter scegliere il paese di ricongiungimento e si osserva una certa delusione per il fatto che il diritto comunitario fissa regole in materia. Ad esempio, si vorrebbe non essere necessariamente legati al paese in cui si lavora. Sono anche numerosi i partner non sposati che desiderano sapere se possono assumere a proprio carico il convivente che li ha raggiunti all'estero.
9. *Parità di trattamento:* gli assicurati in un paese diverso dal proprio sembrano essere ben consci di aver diritto a questa parità per ciò che riguarda la sicurezza sociale. Ci sono del resto pervenute alcune lamentele, generalmente fondate, per non rispetto di questo principio: ad esempio l'esigenza di avere in Francia una carta di soggiorno per potersi iscrivere ad una mutua, mentre il rilascio di suddetto documento è ritardato (non sempre a buon diritto) dalle autorità locali; oppure l'obbligo che viene imposto ai residenti stranieri in Italia, ivi compresi i cittadini dell'Unione, di rinnovare ogni anno la loro tessera sanitaria, che invece per i cittadini italiani è senza scadenza. Ad alcune persone è meno chiaro che parità di trattamento non vuol dire reciprocità (avere nel paese di accoglienza gli stessi diritti riconosciuti

ai propri cittadini nel paese di origine), o che mantenimento di diritti acquisiti o in corso di acquisizione non significa regime immutato (essere trattati come se non si fosse mai lasciato il proprio paese).

10. *Assistenza pubblica e vantaggi sociali:* moltissime domande non riguardano esattamente la sicurezza sociale, ma più generalmente la protezione sociale. In effetti il pubblico non distingue chiaramente la frontiera tra sicurezza ed assistenza sociale e non comprende quindi i limiti del coordinamento comunitario. Le spiegazioni poggianti sulla necessità di garantire l'equilibrio finanziario dei sistemi nazionali di assistenza pubblica non soddisfano appieno. L'Europa sarebbe aperta solamente a chi sta in buona salute? Le restrizioni territoriali sono particolarmente mal comprese per ciò che riguarda i vantaggi sociali per i disabili (al riguardo, scegliere di vivere in un altro paese significa a volte rinunciare a qualcosa di essenziale: non c'è una tessera europea per i disabili o il riconoscimento reciproco di tali tessere?), nonché gli aiuti finanziari agli studenti (gli aiuti per gli alloggi e le borse di studio sono molto spesso di portata nazionale).

4.2 Diritto di soggiorno

Un interlocutore su cinque affronta questo tema, che rappresenta il 18% delle difficoltà pratiche nei rapporti con le amministrazioni nazionali. I problemi nascono soprattutto per la carta di soggiorno (esigenza e procedura) e per la parità di trattamento con i cittadini nazionali. Anche in questo caso è la Francia che è chiamata maggiormente in causa, seguita dalla Spagna e, in misura minore, dall'Italia, dal Belgio e dal Regno Unito.

In questo caso si hanno due frequenti tipi di interlocutore, diametralmente opposti e ugualmente male informati: da un lato, il cittadino è sicuro che l'Unione gli garantisce un diritto di soggiorno incondizionato e che non conosce, in buona o in cattiva fede, gli obblighi che ne derivano (in particolare amministrativi e fiscali); dall'altro, il cittadino che è invece convinto che, al di fuori del proprio paese, tutte le limitazioni siano possibili. In effetti, numerose difficoltà con le autorità del paese di accoglienza potrebbero spiegarsi con la diffidenza di queste nei confronti della prima categoria di cittadini.

Osservazioni:

11. *Esigenza della carta di soggiorno:* al riguardo ci sono numerose difficoltà. Perché bisogna avere un permesso di soggiorno se il diritto di soggiorno è garantito? Sono soprattutto i britannici, i danesi e gli olandesi che pongono questa domanda e ciò si spiega, da un lato, con la mancanza di familiarità con i documenti amministrativi e, dall'altro, con una terminologia ufficiale ingannevole: nelle lingue di questi paesi si parla di "permesso" di soggiorno. Questa terminologia si estende peraltro a macchia d'olio: in Europa non c'è più nessuno che parli di "carta" di soggiorno, né tra il pubblico, né tra le autorità nazionali. Ne deriva che la carta di soggiorno sembra, a torto, costituire una condizione per usufruire del diritto di soggiorno. In alcuni paesi (ad esempio, in Francia e in Spagna) non è possibile iscriversi alla sicurezza sociale o avere accesso ai servizi responsabili dell'occupazione qualora non si abbia una carta di soggiorno (cfr. 33). Ciò è tanto più fastidioso in quanto i termini per il rilascio di tale documento sono a volte ingiustificati e il rilascio di una carta di soggiorno provvisoria non è sufficiente a compensare le difficoltà incontrate.

12. *Rinnovo della carta di soggiorno:* anche questo è un punto che suscita irritazione: perché ripetuti rinnovi della carta di soggiorno, con le spese e i fastidi che ciò comporta? La domanda è formulata soprattutto dai residenti di lunga data, ed è vero che occorre chiedersi perché è sistematicamente applicata la durata di validità minima (cinque anni).

13. *Condizioni del diritto di soggiorno:* per gran parte del pubblico è ben lungi dall'essere evidente il fatto che il diritto di soggiorno non è assoluto. Occorre quindi spiegare perché, se non ci si presenta come lavoratore migrante o membro della sua famiglia, vengono compiute alcune verifiche. La necessità di essere coperti da un'assicurazione sociale è ben compresa. L'esigenza di sufficienti risorse colpisce invece le persone: evidentemente va evitato il rischio di flussi migratori motivati dalla sola ricerca di un'assistenza sociale più generosa, ma che ciò passi attraverso una sorta di inquisizione riguardante i redditi personali è molto male accettato. Non è contrario alla libera circolazione dei capitali esigere la presenza di un determinato importo su un conto locale? La domanda è pertinente, soprattutto quando l'importo in questione non riflette affatto il

reddito minimo garantito nel paese di accoglienza. Alcuni paesi estendono l'esigenza della prova effettiva di risorse agli studenti, malgrado il diritto comunitario parli solamente di "dichiarazione" da parte loro. Al riguardo, citiamo i ricorsi presentati dalla Commissione.

14. *Diritto di dimora*: questa preoccupazione è in generale espressa dai lavoratori che hanno perso il loro posto di lavoro nel paese di accoglienza e che chiedono se la loro carta di soggiorno sarà rinnovata una volta giunta a scadenza. Costoro non sembrano essere correttamente informati del diritto di rimanere nel paese dove hanno avuto l'ultima occupazione (per i lavoratori dipendenti), segnatamente grazie al fatto che, in base al diritto comunitario, è questo che il loro paese di affiliazione per la sicurezza sociale e quindi quello da cui ricevere eventuali sussidi di disoccupazione.

15. *Ricongiungimento familiare*: la maggior parte dei problemi riguardanti il diritto di ricongiungersi al coniuge o ad un membro della propria famiglia in un altro paese riguardano cittadini di paesi terzi. Gli accordi di Schengen ingenerano molta confusione tra le persone: viene spontaneamente invocato il principio di eliminazione dei controlli alle frontiere interne esteso ai cittadini dei paesi terzi, ma generalmente si ignora che questo accordo riguarda solamente il diritto di viaggiare e non quello di soggiornare. Inoltre la portata geografica è ridotta nell'ambito dell'Unione e non elimina l'eventuale esigenza di visti. Dando prova di buon senso, molti non capiscono perchè il diritto comunitario non si occupa della situazione del cittadino che desidera essere raggiunto nel proprio paese dal coniuge, anch'egli cittadino dell'Unione, a meno che entrambi non rientrino da un altro paese comunitario.

16. *Conviventi non sposati*: molti cittadini dell'Unione che si chiedono se potranno far valere il diritto al ricongiungimento familiare. Il certificato di presa in carico per compensare l'eventuale mancanza di riconoscimento legale del concubinato non è molto soddisfacente. Da ciò deriva la domanda: la famiglia di fatto non dovrebbe essere riconosciuta, quantomeno quando sia già stata formalmente riconosciuta tale in un altro paese (ad esempio: certificato di vita in comune)?

17. *Zone grigie nella legislazione sul diritto di soggiorno*: come è stato sottolineato nella relazione Veil sulla libera circolazione delle persone, una crescente aliquota della

popolazione non riesce a situarsi facilmente nella logica di tale normativa. Si tratta delle persone che vanno in un altro paese senza un'idea chiara o predeterminata del periodo di soggiorno, probabilmente più di tre mesi ma non necessariamente più di un anno. Inoltre, la loro situazione giuridica è molto spesso nebulosa (tirocini, studi, ricerca di lavoro non retribuito, ecc.). Va fatta una dichiarazione di residenza e va richiesta una carta di soggiorno? E da quando vanno contati tre mesi al di là dei quali il soggiorno deve essere dichiarato, visto che non c'è più controllo alle frontiere interne? Non è sufficiente rientrare ogni tanto nel proprio paese di origine? Per queste categorie di persone il rigoroso rispetto della legge provoca complicazioni sproporzionate rispetto agli interessi statali protetti. Non è quindi necessariamente l'ignoranza che spiega l'irregolarità di alcune situazioni.

18. *Residenza legale e diritti elettorali*: è interessante l'osservazione formulata da alcuni cittadini dell'Unione che vivono in un altro paese per ciò che riguarda il trattamento ricevuto, diverso rispetto a quello riservato ai cittadini del paese ospite. E' necessario essere identificati come "stranieri" al momento di espletare le normali pratiche amministrative, senza che ci sia un motivo che non sia quello di sottolineare una differenza? Questo punto è segnatamente messo in rilievo da un cittadino italiano residente in Francia da numerosi anni e che è infastidito dal dover espletare le formalità elettorali presso la polizia piuttosto che presso il comune ... Un Irlandese residente nel Regno Unito mal digerisce il fatto che il deputato che ha contribuito ad eleggere rifiuti di tener conto della sua lamentela circa la sua nazionalità straniera ... Viene avvertita una certa esigenza di assimilazione, almeno in quanto membro di una comunità amministrativa e politica. Si lascia intendere: non è questo il senso della cittadinanza dell'Unione?

4.3 Riconoscimento delle qualifiche

Più di un interlocutore su cinque affronta questo tema, che rappresenta il 13% delle difficoltà pratiche incontrate nei rapporti con le amministrazioni nazionali e che riguardano soprattutto il riconoscimento professionale. Gli Stati chiamati in causa sono soprattutto la Francia, la Spagna e, in misura minore, l'Italia e la Grecia.

In generale si ignora la distinzione tra riconoscimento professionale e riconoscimento

accademico: per il cittadino si tratta sempre di riconoscere delle qualifiche. In effetti, nella realtà questi due aspetti sono intersecati, come dimostra il fatto che spesso la competenza incombe alla stessa autorità. E' nel settore medico e in quello dell'istruzione, nonché, in misura minore, nel settore turistico, che il problema del riconoscimento delle qualifiche si pone più spesso.

Osservazioni:

19. *Necessità o meno di un riconoscimento professionale:* curiosamente, molti invocano il riconoscimento delle qualifiche nel caso di professioni non regolamentate. Occorre quindi spiegare che si tratta in tali casi di una semplice valutazione di fatto del valore di un diploma sul mercato del lavoro, segnatamente nel settore privato, cosa che è lasciata alla discrezione del potenziale datore di lavoro. Le persone più accorte chiedono se la loro professione è regolamentata nel paese di destinazione e quali sono le autorità competenti per esaminare la domanda di equivalenza.
20. *Carattere automatico, o meno del riconoscimento professionale:* ampiamente sovrastimato, il riconoscimento automatico viene visto come una regola generale piuttosto che come un'eccezione. Ciò detto, malgrado la delusione, le spiegazioni riguardanti i limiti del processo di armonizzazione sono generalmente ben capite.
21. *Segni di cattiva volontà da parte delle autorità:* l'attenzione viene richiamata su prassi lontane dallo spirito del diritto comunitario e che hanno l'effetto di scoraggiare coloro che chiedono il riconoscimento, segnatamente: l'informazione data con il contagocce per ciò che riguarda il documenti da fornire, cosa che ritarda il momento a partire dal quale l'autorità, avendo a sua disposizione il fascicolo completo, fa decorrere i quattro mesi per pronunciarsi; i termini eccessivi per superare un test di controllo di conoscenza, ad esempio quando colui che chiede l'equivalenza deve iscriversi su lunghe liste di attesa per dare gli esami, così come se fosse un semplice studente; una tendenza a non tener sufficientemente conto dell'esperienza professionale per compensare, come richiesto dal sistema generale, una differenza di formazione (cfr. anche 34 e 40).
22. *Riconoscimento del riconoscimento:* alcuni cittadini dell'Unione in possesso di un diploma di un paese terzo, riconosciuto in un paese dell'Unione e rafforzato da vari anni di esperienza professionale in questo stesso paese ci chiedono se il loro titolo di studio sarà riconosciuto in un altro paese dell'Unione.

Dobbiamo rispondere che, malgrado la raccomandazione in tal senso fatta dalla Comunità europea, non sempre ciò avviene. Va anche notata l'interessante lamentela di una diplomata britannica che, avendo fatto una parte dei propri studi negli Stati Uniti, scopre che l'autorità inglese competente non le rilascia l'attestato necessario a far riconoscere il suo diploma in Francia. In questo caso il problema è a livello del paese del primo riconoscimento.

23. *Riconoscimento accademico:* il fatto che il diritto comunitario non contempli il riconoscimento accademico sorprende, ma le nostre spiegazioni, legate alla varietà dei sistemi di istruzione, sono ben accettate. Tutto sommato, non ci sono grossi problemi quando la mobilità accademica si situa essenzialmente a cavallo fra la scuola e l'università o tra l'università e una specializzazione post-universitaria. Vanno tuttavia notate alcune lamentele riguardo esami sostenuti all'estero nel quadro del programma Erasmus e che non sono stati riconosciuti dall'università di origine, contrariamente alla logica stessa del programma. L'ostacolo sarebbe costituito dalla divergenza dei metodi di valutazione e dalle distorsioni provocate sull'insieme dei risultati accademici.

4.4 Ricerca di occupazione

Oltre un interlocutore su nove affronta questo tema, che rappresenta meno del 2% delle difficoltà pratiche incontrate nei rapporti con le amministrazioni nazionali (con la Spagna che si situa ben al di sopra della media), riguardanti soprattutto le informazioni sulle possibilità esistenti all'estero, segnatamente in quanto disoccupato titolare di sussidio.

Quello che colpisce è l'enorme esigenza di informazioni a carattere pratico. Evidentemente i cittadini, a forza di sentir parlare di mercato interno del lavoro, si aspettano che l'Europa fornisca strumenti pratici ai lavoratori in cerca di occupazione.

Osservazioni:

24. *Accesso alle offerte di posti di lavoro negli altri paesi:* le domande provengono meno dalle persone in cerca di occupazione in loco (cfr. 9) che da quelle che sondano a distanza un altro mercato nazionale del lavoro. Ciò che colpisce è la quasi totale ignoranza dell'esistenza di EURES, il servizio di occupazione europeo che consiste nell'immissione in rete dei servizi nazionali. La maggior parte dei nostri

interlocutori che ha avuto a che fare con EURES dichiara di non aver ottenuto un'assistenza efficace. Il problema sembra essere sia di disponibilità effettiva degli euroconsulenti che di reale cooperazione internazionale tra questi: il portoghese che cerca lavoro in Germania non è direttamente assistito nella sua ricerca da un corrispondente tedesco. Un altro limite è dovuto alla natura delle offerte di posti di lavoro scambiate nella base dati EURES, riguardanti essenzialmente occupazioni a carattere precario, a meno che non sia nel settore del turismo o della ristorazione.

25. *Informazioni sul paese oggetto di interesse:* i lavoratori che ricevono un'offerta di occupazione in un altro paese, oppure che sono trasferiti o distaccati in un altro paese, desiderano avere informazioni sulle condizioni locali: costo della vita, legislazione del lavoro, livello delle retribuzioni, ecc.; le persone in cerca di occupazione vogliono conoscere il valore economico del loro diploma, le pratiche per le assunzioni, le opportunità di occupazione in un determinato settore, il carattere regolamentato o meno di una professione. Si sente drammaticamente la mancanza, stando al disorientamento del pubblico, di una vera fonte centrale di informazione su questi vari aspetti.

26. *"Esportazione" dei sussidi di disoccupazione:* sul piano giuridico questa è evidentemente la questione cruciale. Essa è interessante in quanto riguarda un'eccezione nel sistema del regolamento 1408/71: i sussidi di disoccupazione non sono mantenuti, se non entro limiti rigorosi, in caso di soggiorno all'estero. L'interlocutore è in generale spiacevolmente sorpreso di apprendere (o di sentirsi confermare) che può percepire le indennità all'estero per un massimo di tre mesi, dopodiché perderà il diritto al sussidio qualora non rientri nel proprio paese. E' quindi delicato spiegare il motivo di questa restrizione, ossia il rischio di consentire di fare del turismo a spese della sicurezza sociale ... Alcuni disoccupati fanno giustamente notare che questa limitazione non è nell'interesse dei servizi che si occupano dell'occupazione in quanto a volte è più facile trovare lavoro in un altro paese; essi sostengono inoltre che sarebbe necessario trovare la soluzione più conforme allo spirito di un mercato interno europeo.

27. *Meccanismi di assunzione in seno alle Istituzioni europee:* al riguardo è stato registrato un numero significativo di domande. E' stato espresso il desiderio di avere informazioni più accessibili sui concorsi, con maggiore trasparenza per ciò che riguarda gli altri meccanismi di assunzione.

4.5 Tassazione dei redditi

Un interlocutore su nove affronta questo tema, che rappresenta meno del 3% delle difficoltà pratiche incontrate nei rapporti con le amministrazioni nazionali, riguardanti essenzialmente la relazione tra residenza fiscale e sicurezza sociale e i suoi effetti sui lavoratori frontalieri.

I problemi legati ai sistemi fiscali applicabili alle persone vanno spesso di pari passo con quelli legati alla sicurezza sociale, e ciò è tanto più vero in quanto i cittadini vi vedono due aspetti indissociabili. Da ciò discende la sorpresa registrata tra i nostri interlocutori per il fatto che l'Unione non abbia emesso disposizioni di coordinamento analoghe a quelle del regolamento 1408/71. Le spiegazioni connesse con la sovranità fiscale degli Stati membri sono facilmente comprese benché numerosi cittadini auspicchino l'instaurazione di un'unione fiscale. Altri si mostrano meno idealisti e cercano il mezzo per essere agganciati a territori fiscalmente più vantaggiosi.

Osservazioni:

28. *Residenza fiscale:* come per la sicurezza sociale, molti cittadini ingenuamente sperano di poter determinare liberamente la loro residenza fiscale, sia per motivi strategici, sia perché temono di complicarsi la vita avendo a che fare con una nuova amministrazione (come, ad esempio, è spesso il caso per i pensionati). La confusione terminologica (residenza, domicilio legale, residenza fiscale, residenza secondaria ...) non agevola il compito.

29. *Calcolo dell'imposta:* è sorprendente constatare fino a che punto il pubblico ignori a volte la mancanza di competenza comunitaria in materia di imposte dirette. L'Unione si contenta quindi di vietare la doppia imposizione? E' questa l'osservazione disincantata che abbiamo spesso ascoltato. L'altra è: è ora di fare qualche cosa ... Dobbiamo allora ricordare che la competenza in materia di tassazione delle persone è espressione fondamentale della sovranità degli Stati membri. Esiste tuttavia una reale esigenza di informazioni comunitarie di base sulle legislazioni fiscali, come peraltro già esiste riguardo le varie normative nazionali di sicurezza sociale.

30. *Fonti di informazione:* in apparenza il contribuente continua ad incontrare enormi difficoltà per ottenere informazioni complete sulla fiscalità internazionale e a volte addirittura ad individuare il servizio in grado di

ragguagliarlo. E' difficile valutare se il problema è dovuto a un insufficiente accesso agli organi competenti o ad una certa reticenza da parte dei cittadini a rivolgersi ai servizi ufficiali. Probabilmente, servizi in grado di fornire un'informazione ufficiosa sarebbero ben apprezzati, non fosse altro che per beneficiare di un orientamento nei meandri della burocrazia.

31. *Doppia imposizione*: a parte quello che è detto sotto (cfr. 32), non c'è un problema reale al riguardo, bensì una forte preoccupazione da parte delle persone che sono sottoposte a formalità fiscali in due paesi: questo semplice fatto è sufficiente per far nascere il timore di una doppia imposizione per gli stessi redditi. Dobbiamo quindi precisare che la doppia dichiarazione di alcuni redditi non significa la loro doppia imposizione, e che esiste una varietà di meccanismi tramite i quali gli Stati membri fanno attenzione a non tassare due volte gli stessi redditi. Al riguardo, deve essere spiegato il significato di "residenza fiscale" come luogo di imposizione dei redditi mondiali.

32. *Situazione dei lavoratori frontalieri o dei distaccati all'estero*: questa categoria è logicamente, insieme a quella dei proprietari immobiliari, quella più rappresentata tra coloro che ci hanno posto delle domande sulle imposte. Secondo gli interessati il problema nasce dall'incoerenza tra la definizione fiscale e quella sociale di lavoratore frontaliere. Si ritrova qui la sensazione che i due aspetti dovrebbero essere indissociabili, tanto più che - come alcuni non mancano di far notare - diventa spesso difficile dire se tale contributo è piuttosto fiscale che sociale ... Da questa confusione derivano casi di doppio prelievo, come possono testimoniare dei lavoratori francesi che pagano i loro contributi sociali in Lussemburgo e che sono tenuti di pagare in Francia un'imposta speciale destinata a contribuire al risanamento del deficit della sicurezza sociale. A ciò si aggiunge la doppia imposizione indiretta che deriva dal mancato riconoscimento di fatti o situazioni esistenti nell'altro Stato membro, indispensabile per poter beneficiare di riduzioni o di esoneri fiscali. E' così che si può dire che i lavoratori frontalieri hanno a volte a che fare con autorità fiscali eccessivamente sospettose, pronte a vedere nel solo fatto di essere frontaliere una manovra diretta all'evasione.

4.6 Accesso all'occupazione

Un po' meno di un interlocutore su 13 affronta questo tema, che rappresenta quasi il 5% delle lamentele. La Spagna, la Francia e l'Italia sono i paesi più spesso chiamati in causa, segnatamente per l'accesso all'occupazione nel settore pubblico.

I principi di libera circolazione dei lavoratori e della parità di trattamento fra i cittadini dell'Unione sono relativamente ben radicati nella mente delle persone. Da ciò deriva che in questo campo c'è, rispetto ad altri, un'importante aliquota di lamentale per violazione del diritto comunitario apparentemente fondate.

Osservazioni:

33. *Esigenza della carta di soggiorno*: è un frequente malinteso da parte di alcuni datori di lavoro, che chiedono di vedere la carta di soggiorno prima di firmare un contratto di lavoro. E', al contrario, il contratto di lavoro che permetterà, o quantomeno faciliterà, il rilascio di tale carta. In altre parole, c'è a volte sul mercato dell'occupazione una confusione tra "permesso" di soggiorno (cfr. 11) e permesso di lavoro, mentre quest'ultimo non è più obbligatorio per i cittadini comunitari fin dall'origine della CEE.

34. *Accesso all'occupazione nel settore pubblico*: E' evidentemente in questo settore che si manifesta il maggior numero di problemi. La domanda è: mi si può rifiutare la partecipazione a un concorso o un contratto di lavoro a durata determinata a causa della mia nazionalità straniera, malgrado io sia cittadino/a dell'Unione? Si tratta allora di esaminare la fattispecie alla luce della giurisprudenza della Corte riguardante l'art. 48, paragrafo 4, del Trattato: si è in presenza di un posto riservato ai cittadini nazionali perché partecipa all'espressione della sovranità nazionale e all'esercizio della pubblica potestà? Nella pratica non è quasi mai così. I casi che ci sono sottoposti riguardano soprattutto il lavoro in ospedali pubblici, in scuole pubbliche, alle poste, all'azienda pubblica di elettricità ... A volte non è la nazionalità ad essere chiamata in causa, bensì l'origine del diploma: sono queste persone che perdono l'occasione di partecipare a un concorso perché il loro diploma straniero è ancora in corso di riconoscimento ...

35. *Riconoscimento dell'esperienza professionale*: quando l'accesso al posto di lavoro non è impedito può succedere che la penalizzazione si

ritrovi nelle condizioni di assunzione, con il rifiuto di riconoscere l'esperienza professionale acquisita in un altro paese e che dovrebbe consentire l'accesso ad un grado gerarchico superiore.

36. *Problema dei concorsi*: prove di selezione professionale o ultimo esame di qualifica? Non è sempre evidente determinarlo e alcuni lavoratori, effettivamente qualificati nei rispettivi paesi di origine, si chiedono se sia legittimo imporre loro una prova siffatta per accedere ad un lavoro (il problema si pone segnatamente per lavorare in un ospedale in Francia). In questo caso siamo in una zona grigia, alla frontiera tra accesso all'occupazione e riconoscimento delle qualifiche professionali.

37. *Mobilità dei funzionari*: alcuni funzionari nazionali o locali desiderano conoscere le opportunità di scambio o di soggiorno al fine di visitare l'amministrazione di un altro Stato membro. Alcuni, ingenuamente, parlano di "trasferimento", immaginando che le carriere nazionali siano ormai intercollegate in una comune carriera pubblica europea.

38. *Resistenze corporativiste*: alcune testimonianze sottolineano la difficoltà di inserirsi in un settore di attività in un altro paese, non tanto a causa di una resistenza da parte delle autorità pubbliche, quanto a causa di un riflesso corporativista degli operatori locali. Questo problema ci è stato particolarmente segnalato per i settori del turismo guidato e della pesca.

39. *Capacità linguistiche*: abbiamo constatato una notevole ignoranza da parte dei potenziali lavoratori migranti, che desiderano sapere se il fatto di non parlare la lingua del paese di destinazione potrebbe costituire un problema. Alcuni, soprattutto gli anglofoni, non esitano ad invocare la parità di trattamento, cosa che ci ha portato a precisare che la capacità linguistica è nella maggior parte dei casi una condizione obiettiva per avere accesso ad un'occupazione. Ciò detto, da parte dei professori di lingue ci sono stati posti alcuni quesiti interessanti, ad esempio: qual è il livello di italiano che si può obiettivamente richiedere ad un professore di inglese in Italia?

40. *Cittadini di paesi terzi*: succede che sia la nazionalità non comunitaria di colui che chiede il riconoscimento di un diploma a provocare tal rifiuto, mentre il diploma presentato è quello di un paese membro ed è oggetto di una direttiva speciale che prevede il riconoscimento automatico. Questo problema è stato segnatamente riscontrato per il coniuge di un

cittadino dell'Unione che si è stabilito con la propria famiglia in un altro paese membro.

4.7 Automobili e automobilisti

Un po' meno di un interlocutore su dodici affronta questo tema, che rappresenta il 9% delle lamentele, riguardanti argomenti molto vari. I paesi più spesso chiamati in causa sono l'Italia, la Grecia e la Francia, benché una notevole aliquota delle lamentele circa la patente di guida riguardi la Germania e i Paesi Bassi.

Se si pensa che l'automobile costituisce un mezzo privilegiato di mobilità, è paradossale che essa sia al centro di numerose preoccupazioni per i cittadini che si spostano all'interno dell'Unione. Come regola generale, quando ci viene posta una domanda in relazione con l'automobile, è raro che essa, nel corso della conversazione, non finisca con l'abbracciare tutti i temi connessi.

Osservazioni:

41. *Luogo di immatricolazione*: devo immatricolare la mia automobile nel paese di residenza? Questa domanda è quasi sistematica. La risposta (sì, entro i sei mesi successivi all'installazione) ingenera fastidio tra le persone che non pensano di restare molto a lungo nel paese di accoglienza e che vogliono evitare complicazioni amministrative e fiscali. In Grecia e in Italia l'oggetto delle lamentele riguarda la difficoltà per i residenti in un altro paese di avere una autovettura regolarmente immatricolata presso la residenza secondaria in detti paesi.

42. *Targhe di immatricolazione*: sono state registrate alcune lamentele riguardo i termini per il rilascio delle nuove targhe nel paese di accoglienza, targhe che spesso arrivano dopo che l'assicuratore del paese di origine ha smesso di garantire le proprie prestazioni (generalmente tre mesi). Succede allora che l'automobilista non possa essere assicurato, perché nessun assicuratore locale accetta di prenderlo in carico fintantoché le targhe sono straniere (cfr. 45). Un ristoratore italiano che assicura il servizio a domicilio si lamenta di essere di conseguenza ostacolato nel suo lavoro in Portogallo.

43. *Fiscalità sulle automobili*: la differenza della pressione fiscale sulle automobili tra gli Stati membri spiega la tendenza degli automobilisti a tentare, quando le circostanze lo consentano,

di "agganciare" artificialmente il loro veicolo ad un altro paese. Più giustamente alcuni ritengono penalizzante dal punto di vista economico dover pagare nuovamente una tassa di prima messa in circolazione nel paese di accoglienza per un veicolo che già è stato tassato nel paese di origine. In effetti questa imposta, indipendentemente dal suo nome, rappresenta, in generale, una somma molto elevata. Anche l'IVA costituisce oggetto di numerose domande di venditori o acquirenti di un veicolo, di solito usato in un altro paese. Il fatto che l'IVA sul nuovo si paghi ancora nel paese di acquisto sembra essere ben noto, benché sia a volte necessario precisare la definizione giuridica dell'usato (6.000 km o 6 mesi di circolazione).

44. *Controllo tecnico*: gli automobilisti si meravigliano che sia ancora necessario, nel mercato interno, passare un controllo tecnico al momento dell'importazione di una autovettura e, a maggior ragione, di dover a volte apportare adattamenti tecnici al veicolo. Si tratta allora di spiegare che è solamente a partire dal 1996 che le autovetture sono fabbricate in base a norme europee e che precedentemente i costruttori non erano tenuti a rispettare alcuni standard tuttavia imposti all'importazione in altri paesi dell'Unione. Il controllo tecnico resta necessario per verificare il rispetto dei requisiti tecnici, oggi obbligatori, tanto più se l'autovettura è vecchia. In Francia sono state registrate delle lamentele (fondate) riguardo il rifiuto di approvare l'installazione GPL fatta in un altro paese senza addurre altra giustificazione se non la necessità di passare attraverso un installatore riconosciuto in Francia ... Alcuni proprietari o acquirenti potenziali di veicoli con volante a destra (o a sinistra, a seconda dei casi) si sono lamentati della difficoltà di ottenere un'informazione coerente riguardo l'importazione di tali veicoli tra le isole e il continente.

45. *Compartimentazione dei mercati*: le testimonianze raccolte confermano ampiamente tale pratica. Gli assicuratori rifiutano di mantenere i loro servizi ai loro assicurati che traslocano in un altro paese; i concessionari rifiutano più o meno apertamente di vendere ai non residenti. Noi spieghiamo allora che la libera circolazione di servizi non significa obbligo di fornire servizi assicurativi al di là delle frontiere se l'assicuratore preferisce un'altra strategia. Per quello che riguarda i rifiuti di vendita segnaliamo l'effetto perverso degli accordi di distribuzione esclusiva e l'azione avviata dalla Commissione contro i costruttori automobilistici (segnatamente il recente ricorso contro la Volkswagen).

46. *Patenti di guida*: abbiamo registrato numerose lamentele nei paesi che hanno ritardato a dare attuazione all'ultima direttiva sulla patente di guida e nei quali il cambio del documento è ancora richiesto. Va notato che gli automobilisti già ritenevano, a torto, di non dovere effettuare tale cambiamento nemmeno prima del 1° luglio 1996, fatto questo che ci spinge a sottolineare un enorme problema di carenza di informazione. Automobilisti male informati si trovano implicati, con loro grande sorpresa, in casi di guida senza patente, senza alcuna flessibilità da parte di taluni Stati membri. Evidentemente, il concetto di "modello comunitario" di patente ha indotto in errore molte persone e il problema risorge oggi quando si scopre che residenti da lunga data hanno ancora la patente del loro paese di provenienza. Per ciò che riguarda la patente per i motocicli, abbiamo ricevuto la lamentele (giuridicamente non fondata) di motociclisti autorizzati a guidare una moto di bassa cilindrata con la patente "B" nel loro paese di origine, ma non in quello di accoglienza.

47. *Assicurazione automobilistica*: a parte le restrizioni legate alla residenza (cfr. 45) abbiamo registrato essenzialmente domande riguardo l'uso e la portata della famosa "carta verde" e la copertura all'estero quando un parente o un amico dell'interlocutore utilizza l'automobile di quest'ultimo.

4.8 Programmi di istruzione, di formazione o di ricerca

Oltre un interlocutore su sei affronta questo tema, che rappresenta il 3% delle difficoltà pratiche incontrate nei rapporti con le amministrazioni nazionali. I problemi riguardano essenzialmente l'accesso ai programmi, o alle relative informazioni, e sono suddivisi in modo uguale tra i vari paesi.

Logicamente questo tema, insieme alla ricerca di un lavoro, è quello più popolare tra i giovani, che dimostrano peraltro una grande propensione alla mobilità citando spesso e volentieri la voglia di scoprire un altro paese. L'Europa senza frontiere fa nascere molto entusiasmo tra coloro che rientrano in questa categoria di popolazione, ma si avrebbe torto a credere che i meno giovani non siano ugualmente interessati ai programmi comunitari: c'è stato a volte rimproverato che tali programmi ponevano limiti di età arbitrari. Vengono sollevate soprattutto questioni di opportunità, con una constatazione: un'abbondante pubblicità sui programmi esistenti fa nascere molto interesse, con conseguente delusione per ciò che riguarda il

difficile accesso agli stessi o, quantomeno, alle relative informazioni.

Osservazioni:

48. *Accesso ai programmi:* i cittadini che ci hanno contattato con la speranza di essere informati sulla possibilità di beneficiare di un sostegno finanziario per studiare, formarsi o fare ricerca all'estero sono numerosissimi. Ciò tende a dimostrare che gli enti nazionali competenti non sono abbastanza conosciuti. I nostri interlocutori si dicono inoltre delusi nell'apprendere che la Commissione europea, o tali enti, non trattino direttamente i fascicoli di candidatura e che occorra in generale rifarsi ad un organismo o ad un'istituzione che partecipa al programma in questione. In conclusione, viene avvertita una sensazione di esclusione da parte di coloro che non si sentono "già nel circuito" degli scambi europei.
49. *Frontiera tra istruzione e formazione non ben delineata:* l'impressione generale è che gli interessati hanno ascoltato o letto molto sui programmi comunitari, senza saperne niente di preciso. I nomi (Erasmus, Socrates, Lingua, Fondo sociale europeo, ecc.) sono spesso familiari, ma ciò che stanno a rappresentare lo è ben meno. Inoltre, le situazioni e i progetti che ci sono descritti non sempre combaciano con uno dei programmi, bensì ci si sovrappongono. C'è lo studente che dice di voler fare una ricerca per la propria tesi; c'è quello che dice di voler finanziare il suo soggiorno di studio con uno tirocinio di formazione; c'è ancora quello la cui motivazione sottostante è di imparare una lingua straniera.
50. *Condizioni di ammissibilità:* insieme a quella sulla procedura da seguire, questa è la domanda cruciale posta da tutti i nostri interlocutori. In effetti, questi ultimi sembrano essere, al momento in cui ci contattano, assolutamente non informati, oppure molto confusi. E' preoccupante apprendere che alcuni enti nazionali, nei casi in cui se ne conosceva l'esistenza, non sono serviti granché per vederci più chiaro. C'è spesso l'impressione di tentativi fatti a caso, per curiosità, ma senza un progetto personale preciso. Al riguardo i candidati ad una borsa "formazione e mobilità dei ricercatori" e le persone desiderose di imparare una lingua all'estero costituiscono piuttosto un'eccezione.

5 OLTRE I TEMI

5.1 A proposito delle lamentele

Le lamentele nei confronti delle amministrazioni nazionali riguardo l'esercizio dei diritti europei, siano esse fondate o no, costituiscono meno del 10% dei problemi esposti. In effetti, la maggior parte di queste lamentele dipende dalle difficoltà legate alla mancanza di informazioni o di orientamento.

E' questo peraltro il principale rimprovero che si può fare alle amministrazioni nazionali alla luce dei risultati della prima fase: una tendenza a lasciare il cittadino sbrogliarsela nell'uso delle possibilità offerte dal diritto comunitario. La forma più caratteristica di questa tendenza - sarà un problema di formazione? - consiste nel dare al cittadino solamente l'informazione che ha chiesto, invece che di interrogarlo sulle sue reali esigenze e guidarlo con la dovuta competenza.

5.2 Alcune zone grigie

Tra le difficoltà pratiche incontrate dai cittadini nell'esercizio dei loro diritti europei, quelle che probabilmente colpiscono maggiormente sono quelle che provocano nel cittadino la sensazione di "girare a vuoto", oppure di "perdere da una parte quello che si ottiene dall'altra", od ancora di essere sottoposto a "seccature inutili". Ecco, in sintesi, i casi più significativi:

- *Carta di soggiorno, attestato o condizione?* Senza carta di soggiorno non è possibile essere registrati presso i servizi di sicurezza sociale, mentre la copertura data da un'assicurazione sanitaria e da una pensione straniera permette di comprovare il sussistere delle condizioni previste per godere del diritto di soggiorno e quindi per ottenere il relativo documento (cfr. 4 e 13). La stessa sconcertante logica si ritrova nella richiesta di una carta di soggiorno da parte del datore di lavoro disposto ad assumervi, mentre l'amministrazione vi chiede proprio la prova di essere occupati per potervi poi riconoscere il diritto di soggiorno (cfr. 33).
- *Termini per il rilascio della carta di soggiorno:* a volte conviene evitare il fastidio di avviare pratiche amministrative che probabilmente non giungerebbero a termine in tempo utile, anche se per un soggiorno superiore ai tre mesi ne è previsto l'obbligo. E' questo il dilemma dei residenti precari, che, in mancanza di controllo all'entrata, giocano sulla difficoltà di determinare quando c'è residenza effettiva di oltre tre mesi (cfr. 17).

- *Dimostrazione di possedere sufficienti risorse, a dispetto della libera circolazione dei capitali?* Libero di risiedere senza lavoro in un altro Stato membro, a condizione che non presenti il rischio di passare a carico dell'assistenza pubblica del paese di accoglienza e libero anche di avere il conto in banca e i capitali nello Stato di origine: ma questa seconda libertà a che cosa serve se è richiesta la dimostrazione di possedere risorse sufficienti tramite il deposito di un determinato ammontare su un conto locale (cfr. 13)? Senza parlare della difficoltà che a volte alcune banche frappongono all'apertura di un conto a chi non ha una carta di soggiorno ...
- *Per i disoccupati ci sono più difficoltà che opportunità...* Il paese che assume l'onere della disoccupazione è quello dell'ultimo posto di lavoro e tuttavia il diritto di restare in questo paese è a volte ignorato dai disoccupati che passano a carico dell'assistenza pubblica. La competenza del paese dell'ultimo posto di lavoro per i sussidi di disoccupazione può costituire invece una forma di prigione all'estero per il disoccupato che vorrebbe rientrare nel proprio paese, soprattutto se in quest'ultimo egli ha più possibilità di ritrovare un lavoro; al riguardo il trasferimento dei sussidi di disoccupazione, limitato a tre mesi, non costituisce una soluzione. E' anche crudele la situazione del lavoratore che lascia il proprio posto di lavoro per seguire il coniuge all'estero e che in tal caso non può far valere simultaneamente l'eventuale diritto ad indennità di disoccupazione quello di trasferirle provvisoriamente all'estero (cfr. 3). Infine, il diritto di soggiorno della persona in cerca di occupazione non dipende, in teoria, dal godimento di sussidi di disoccupazione, come precisato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, e tuttavia, passati i primi tre mesi (cfr. 26), come ignorare che raramente costui potrà dimostrare di avere risorse sufficienti senza ricevere i sussidi dal paese da cui proviene?
- *Accesso all'assistenza sanitaria all'estero:* per una mancanza di informazioni spontanee da parte dei servizi competenti, se non per leggerezza, molti assicurati ricevono il modulo E111 per soggiorni all'estero superiori ai tre mesi e a volte caratterizzati dall'insussistenza di reale possibilità di frequente rientro (cfr. 1). Ciò è come privare gli interessati della possibilità di ricorrere all'assistenza sanitaria ordinaria e prevedibile in tali circostanze. In alcuni casi (ad esempio, studenti, tirocinanti) non è nemmeno previsto un apposito modulo.
- *Conflitti normativi riguardanti i contributi sui redditi:* lo stesso contribuente (molto spesso lavoratore frontaliero) si trova a volte obbligato a pagare contributi sociali due volte, in quanto, nel paese dell'assicurazione sociale questi rientrano tra le contribuzioni legali e nel paese della residenza fiscale figurano come prelievi fiscali (cfr. 32). Il principio di divieto di doppia imposizione dei redditi in realtà mal si concilia con l'apparizione di contributi di tipo misto quando la residenza fiscale e l'assicurazione sociale seguono logiche diverse ...
- *Difficoltà legate all'immatricolazione di un'autovettura:* per essere in regola l'assicurato che cambia paese di residenza deve comunicarlo all'assicuratore e scoprirà allora che l'assicurazione scadrà una volta decorso il termine previsto per il mantenimento provvisorio dei servizi assicurativi all'estero. Spesso questo periodo è inferiore al tempo che occorre per ottenere una nuova targa; da ciò derivano periodi in cui si resta senza assicurazione, in quanto gli assicuratori di alcuni paesi non accettano, o non hanno la possibilità, di coprire i rischi dei veicoli immatricolati all'estero (cfr. 41 e 45). C'è anche il problema dell'autovettura che sta permanentemente presso la residenza secondaria situata in un altro paese (cfr. 41). Va inoltre notato il caso del lavoratore frontaliero unico utilizzatore di un'automobile intestata ad una società: l'automobile costituisce oggetto di conflitti di competenza fiscale in quanto le autorità del paese di residenza fanno valere il luogo di utilizzazione effettiva, mentre quelle del paese in cui l'individuo lavora fanno valere il luogo di residenza del titolare.

6 FUORI ARGOMENTO, MA NON SENZA INTERESSE

Le domande che ci vengono rivolte più spesso, così come abbiamo sopra indicato, sono quelle che riguardano direttamente gli argomenti di "Cittadini d'Europa". Abbiamo però ricevuto anche una parte non trascurabile di domande fuori argomento.

In effetti, dal lavoro del Servizio di orientamento emerge chiaramente che il cittadino, anche quello istruito, non ha una visione chiara della suddivisione delle competenze tra Unione e Stati membri. Abbiamo quindi ricevuto domande, lamentele e testimonianze di ogni tipo su ciò che l'uomo della strada ritiene debba essere di interesse europeo, spesso con dimostrazione di buon senso.

Tra i problemi spesso sottolineati, e di fatto in relazione con l'esistenza di un'Europa dei cittadini, al di là delle competenze comunitarie, indichiamo qui i più significativi:

- diritti dell'uomo e ruolo del Consiglio d'Europa (quasi sistematicamente confuso con l'Unione);
- accesso all'aiuto giudiziario e lentezze giudiziarie negli Stati membri;
- ricorsi giuridici e giudiziari in un altro Stato membro (traspare diffidenza nei confronti della giustizia in alcuni paesi);
- attività associative al di là delle frontiere nazionali e mancanza di adeguato quadro giuridico per le associazioni;
- attribuzione e perdita della nazionalità, doppia nazionalità;
- controversie familiari fra coniugi che vivono in Stati membri diversi;
- diritti sociali e legislazione del lavoro (si sa che esiste una normativa comunitaria, ma non se ne conoscono affatto i limiti).

7 CON LA SECONDA FASE

La seconda fase di "Cittadini d'Europa" è iniziata tra il novembre 1997 e il febbraio 1998 e a seconda dei paesi riguarda i seguenti argomenti: acquistare beni e servizi nel mercato unico europeo; viaggiare in un altro paese dell'Unione; parità dei diritti e delle opportunità per le donne e gli uomini nell'Unione. È interessante notare che i temi della prima fase - quelli che abbiamo trattato nella presente relazione - continuano a costituire oggetto di un grande interesse, malgrado l'assenza di un diretto supporto mediatico. Ciò mostra probabilmente che essi riguardano, nel sentire comune della gente, gli aspetti essenziali dell'Europa dei cittadini.

8 RACCOMANDAZIONI

Le osservazioni della prima fase portano il Servizio di orientamento a formulare le seguenti raccomandazioni di carattere generale:

- La ricerca di un lavoro ha un posto importante nelle esigenze informative e il fenomeno dovrebbe accentuarsi con l'avvento dell'Unione economica e monetaria e a seguito di quanto deciso ad Amsterdam sull'occupazione. Ciò di cui attualmente si sente la mancanza è un'informazione di carattere pratico per assistere il cittadino nella ricerca di un lavoro in un altro Stato membro, a cominciare da una chiara visione delle opportunità reali esistenti nelle diverse regioni dell'Unione. Occorrerà creare un'agenzia europea per l'occupazione o accontentarsi di rafforzare EURES? Nell'immediato occorrerebbe arricchire la documentazione "Cittadini d'Europa" con una guida e con schede pratiche riguardanti in particolare la ricerca di un lavoro. Sul piano giuridico è evidente che i tre mesi previsti durante i quali è ancora possibile riscuotere le indennità di disoccupazione in un altro Stato membro sono insufficienti alla luce della situazione attuale.
- Per ciò che riguarda l'accesso all'occupazione è d'obbligo constatare che le resistenze nazionali alla mobilità dei lavoratori restano elevate. È quindi opportuno controllare maggiormente fino a che punto le regole esistenti vengono sviate dal loro fine. Da un lato, l'esame effettuato dalle autorità nazionali dell'equivalenza delle qualifiche estere e, dall'altro, l'appellarsi a riserve di sovranità per l'accesso all'occupazione nel settore pubblico sembrano essere mezzi fin troppo legittimi utilizzati dagli Stati membri per proteggere i rispettivi mercati nazionali.
- Dietro gli stessi nomi (EURES, NARIC, EIC, ecc.), le componenti delle reti comunitarie d'informazione presentano realtà diverse: strutture, competenze effettive, metodi di lavoro e apertura al pubblico variano notevolmente. Al riguardo sembra necessario compiere sforzi di armonizzazione sia attraverso i paesi che all'interno di questi. Sarà anche opportuno effettuare un controllo di qualità, in modo da assicurare una soddisfazione elevata e dello stesso livello ai cittadini, indipendentemente dal posto in cui si trovano. Occorre inoltre migliorare il lavoro in rete: i servizi in questione non danno sufficientemente l'impressione di comunicare gli uni con gli altri al di là delle frontiere.

- *Sicurezza sociale e fiscalità delle persone* sono due campi strettamente legati nelle preoccupazioni dei cittadini che desiderano utilizzare le opportunità offerte dal mercato interno. Un obiettivo dovrebbe essere l'istituzione di una rete di informazione e di assistenza diretta ai cittadini facilmente accessibile, sul modello di quanto viene fatto, ad esempio, per informare i consumatori. Certamente, in settori molto tecnici, come la sicurezza sociale e la fiscalità, la cosa è più complicata, ma vale la pena di tentare.
- A proposito dei casi di *cattivo funzionamento* che sono stati rilevati (cfr. "Oltre i temi"), riguardo i quali il cittadino migrante potrebbe avere l'impressione di girare a vuoto o che gli si tolga con una mano ciò che gli si dà con l'altra, è importante porvi rimedio esaminando la fonte del problema: si tratta di adattare le regole comunitarie a circostanze legittime, oppure di mettere le prassi nazionali in sintonia con il diritto comunitario?
- Due settori si distinguono per *l'eccesso di regolamentazione* di cui costituiscono oggetto, in modo sproporzionato rispetto agli interessi che si cerca di proteggere: da un lato, le formalità legate all'importazione di un autoveicolo; dall'altro, il diritto di soggiorno delle persone che si recano in un altro paese senza avere un'idea chiara (o in tutti i casi una certezza) sul loro futuro (studenti, tirocinanti, artisti, persone che fanno del volontariato, partecipanti a programmi di scambio, ecc.). In questi campi la preoccupazione di trasparenza amministrativa e di sicurezza manifestata dagli Stati membri viene garantita a scapito della mobilità, oppure a scapito della legalità, cosa che non è certamente migliore. Una deregolamentazione, o quantomeno una semplificazione, è indispensabile, sul tipo della proposta formulata dal gruppo Veil e che meriterebbe maggiore attenzione: una carta di soggiorno di un anno, facoltativa, rilasciata dal paese di provenienza per le persone residenti in un altro paese per più di tre mesi, ma a priori per non più di un anno e che darebbe diritto, oltre al soggiorno, solamente all'assistenza sanitaria d'urgenza nel paese di accoglienza, senza che la dipendenza amministrativa dal paese di provenienza venga messa in discussione.
- Dei contatti avuti dal Servizio di orientamento è emerso che nella mente delle persone la nozione di cittadinanza dell'Unione europea è strettamente legata ad un'idea di miglioramento dell'*accesso alla giustizia*. Ciò è vero all'interno degli Stati membri, come per la difesa dei diritti in un altro Stato membro, senza che necessariamente sia messa in causa la legislazione comunitaria. Al riguardo, lo sviluppo del mercato interno darà vita al riguardo ad una crescente esigenza di informazioni. Non sarebbe opportuno fornire un'informazione di base a livello comunitario in tal campo, così come in materia fiscale, ossia senza sconvolgere le competenze? In particolare, sarebbe molto utile una guida sulle possibilità di ricorso a livello nazionale e sull'accesso all'aiuto giudiziario.