

La circolazione e lo stabilimento dei cittadini neo-comunitari sul territorio dell'Unione Europea

Dal 1° maggio 2004 l'Unione Europea si è allargata a 10 nuovi stati (la Repubblica ceca, la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Ungheria, la Repubblica di Malta, la Repubblica di Polonia, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca)¹, portando così a 25 il numero complessivo dei suoi membri.

In questo nuovo contesto politico-istituzionale s'impongono, ovviamente, degli adattamenti rispetto al preesistente assetto della cosiddetta "Europa a 15" e nonostante l'allargamento sia il risultato di una lunga gestazione, va osservato che questo non si traduce nell'immediata e completa estensione ai nuovi Stati membri di tutte le prerogative proprie dei "vecchi quindici", come emerge chiaramente dal dato normativo.

Tale considerazione vale in particolar modo per quanto concerne la mobilità, per motivi di lavoro, dei cittadini neo-comunitari sul territorio dell'Unione Europea, che pure rappresenta l'espressione di uno dei cardini del quadro istituzionale comunitario².

L'art.3, 4°co. d.lgs. n.286/98 (come modificato dall'art.4, l. n. 189/02)³ stabilisce infatti che siano annualmente definite con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri *"le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato [...] e per lavoro autonomo [...]. I visti d'ingresso ed i permessi di soggiorno per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo, sono rilasciati entro il limite delle quote predette[...]"*; l'art.1 del medesimo decreto precisa d'altro canto che lo stesso *"si applica, salvo che sia diversamente disposto, ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi, di seguito indicati come stranieri"*. Orbene, se da un lato non sembrano esservi dubbi sull'applicabilità di tale disciplina ai cittadini dei paesi neo-comunitari sino alla vigilia del loro ingresso nell'Unione, a decorrere dal 1° maggio '04 il quadro si è fatto più articolato.

Il recente DPCM 20 aprile 2004, (G.U. n.102 3 maggio 2004) conferma infatti *"per il primo biennio dalla data del 1° maggio 2004"* taluni limiti all'*"ingresso nel mercato del lavoro italiano"* nei confronti dei cittadini appartenenti ad otto dei dieci Stati neo-comunitari e precisamente: Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Ungheria (art.1.1.). Sono dunque escluse dal provvedimento Cipro e Malta.

Il corretto inquadramento di questi limiti residui impone di focalizzare preliminarmente l'attenzione sul concetto stesso di *circolazione delle persone*, la cui tutela discende direttamente dalle norme del Trattato CE, nella duplice forma della *libera circolazione* e del *diritto di stabilimento*.

Per quanto concerne in particolar modo la *libera circolazione*, l'art. 39 Trattato CE⁴ ne stabilisce la garanzia in maniera molto netta:

"1. La libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità è assicurata.

¹ D'ora innanzi qui collettivamente individuati come "neo-comunitari".

² Trattato CE, art.3 - n.1 - lett. c): *"[...] l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato: [...] un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali"*.

³ D'ora innanzi qui richiamato come "T.U".

⁴ Con la dizione "Trattato CE" si farà sempre riferimento VERSIONE CONSOLIDATA DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA.

2. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.

3. Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, essa importa il diritto:

a) di rispondere a offerte di lavoro effettive;

b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri;

c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali;

d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti di applicazione stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego [...]"

E' utile osservare come la disciplina della *libera circolazione* risulti saldamente imperniata sulla figura del lavoratore subordinato, carattere del resto ribadito nella normativa comunitaria di dettaglio, in particolare nel REGOLAMENTO (CEE) N. 1612/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, che al TITOLO I - Accesso all'impiego, (artt.1 – 6) fa espresso riferimento all' "attività subordinata"⁵.

⁵ REGOLAMENTO (CEE) N. 1612/68 DEL CONSIGLIO del 15 ottobre 1968 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità - TITOLO I Accesso all'impiego:

Articolo 1

1. Ogni cittadino di uno Stato membro, qualunque sia il suo luogo di residenza, ha il diritto di accedere ad un'attività subordinata e di esercitarla sul territorio di un altro Stato membro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali di detto Stato.

2. Egli gode in particolare, sul territorio di un altro Stato membro, della stessa precedenza riservata ai cittadini di detto Stato, per l'accesso agli impieghi disponibili.

Articolo 2

Ogni cittadino di uno Stato membro e ogni datore di lavoro che esercita un'attività sul territorio di uno Stato membro possono scambiare le loro domande e offerte d'impiego, concludere contratti di lavoro e darvi esecuzione, conformemente alle vigenti disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative senza che possano risultarne discriminazioni.

Articolo 3

1. Nel quadro del presente regolamento non sono applicabili le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative o le pratiche amministrative di uno Stato membro: - che limitano o subordinano a condizioni non previste per i nazionali la domanda e l'offerta d'impiego, l'accesso all'impiego ed il suo esercizio da parte degli stranieri;

- o che, sebbene applicabili senza distinzione di nazionalità, hanno per scopo o effetto esclusivo o principale di escludere i cittadini degli altri Stati membri dall'impiego offerto.

Il disposto del comma precedente non concerne le condizioni relative alle conoscenze linguistiche richieste in relazione alla natura dell'impiego offerto.

2. Fra le disposizioni o pratiche di cui al paragrafo 1, primo comma, sono comprese in particolare quelle che, in uno Stato membro: a) rendono obbligatorio il ricorso a procedure di reclutamento di manodopera speciali per gli stranieri;

b) limitano o subordinano a condizioni diverse da quelle applicabili ai datori di lavoro che esercitano la loro attività sul territorio di detto Stato l'offerta di impiego per mezzo della stampa o con qualunque altro mezzo;

c) subordinano l'accesso all'impiego a condizioni d'iscrizione agli uffici di collocamento, od ostacolano il reclutamento nominativo di lavoratori, quando si tratta di persone che non risiedono sul territorio di detto Stato.

Articolo 4

1. Le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che limitano, per impresa, per ramo di attività, per regioni o su scala nazionale, il numero o la percentuale degli stranieri occupati non sono applicabili ai cittadini degli altri Stati membri. (1) Vedi pag. 1 della presente Gazzetta ufficiale.

2. Quando in uno Stato membro l'attribuzione di qualsiasi vantaggio a talune imprese è subordinata all'impiego di una percentuale minima di lavoratori nazionali, i cittadini degli altri Stati membri sono considerati come lavoratori nazionali, fatte salve le disposizioni della direttiva del Consiglio del 15 ottobre 1963 (1).

Articolo 5

Il cittadino di uno Stato membro, che ricerca un impiego sul territorio di un altro Stato membro, vi riceve la stessa assistenza che gli uffici del lavoro di quest'ultimo Stato prestano ai loro cittadini che ricercano un impiego.

Articolo 6

1. L'assunzione e il reclutamento di un cittadino di uno Stato membro per un impiego in un altro Stato membro non possono essere subordinati a criteri medici, professionali o altri, discriminatori a motivo della cittadinanza rispetto a quelli applicati ai cittadini dell'altro Stato membro che intendono esercitare la stessa attività.

2. Tuttavia, il cittadino titolare di un'offerta nominativa da parte di un datore di lavoro di uno Stato membro diverso da quello di cui è cittadino può essere sottoposto ad un esame professionale se il datore di lavoro lo richieda espressamente al momento della presentazione dell'offerta."

In materia di il *diritto di stabilimento*, l'art.43 Trattato CE dispone invece che: *“le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro. La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 48, secondo comma⁶, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali.”*

Il diritto di stabilimento viene dunque a configurarsi come tutela della mobilità all'interno dell'Unione in favore dei cittadini che intendono svolgere un'attività di lavoro autonomo, tanto nella forma d'impresa – sia individuale che in veste societaria – quanto in quella di libera professione.

Nel valutare i residui limiti alla mobilità ancora gravanti sui cittadini neo-comunitari, si dovrà quindi tenere presente che la garanzia fornita dalle fonti normative comunitarie opera una fondamentale distinzione tra lavoratori autonomi e lavoratori subordinati, configurando due categorie oggetto di autonoma tutela.

Riconsiderando ora il art.3, 4° co. T.U., alla base del citato DPCM, ciò che primariamente rileva è la soggezione al *sistema delle quote d'ingresso* tanto dei lavoratori *autonomi* che lavoratori *subordinati*, configurandosi, sotto questo punto di vista, una sostanziale equiparazione delle due categorie: alla luce di quanto sopra illustrato, sembra evidente che l'applicazione integrale di tale disciplina ai cittadini neo-comunitari verrebbe a configurare una duplice deroga alle libertà garantite dal Trattato CE (sia ex art. 39 che ex art. 43).

In realtà dalla lettura del DPCM 20 aprile 2004 emerge un quadro più articolato: l'art. 1.1 fa infatti espresso riferimento all'inapplicabilità, per i cittadini di otto dei dieci nuovo membri, degli articoli da 1 a 6 del regolamento CEE N. 1612/68, il quale, come si è visto, disciplina in ambito comunitario la condizione dei lavoratori *subordinati*; in secondo luogo l'art. 2.1, nel fissare la quota massima di cittadini degli otto paesi ammissibili nel territorio italiano, per il 2004, fa espresso riferimento ai *“motivi di lavoro subordinato”*.

In sostanza dalla lettura del provvedimento governativo emerge la scelta di mantenere in via transitoria, per questo primo periodo, una limitazione solo parziale alla mobilità dei lavoratori neo-comunitari: il contingentamento degli ingressi riguarda infatti i soli lavoratori *dipendenti* che siano *cittadini di otto* tra i dieci nuovi stati membri.

Per converso sembra di poter affermare che, a decorrere dal 1° maggio 2004, la libera circolazione dei lavoratori neo-comunitari sia già pienamente operativa per *tutti i lavoratori autonomi* ed anche per *i lavoratori subordinati di Cipro e Malta*.

A fronte della perplessità che una simile articolazione può suscitare, vale la pena fare alcune considerazioni circa la legittimità di un tale assetto.

Per quanto concerne la proroga dei limiti alla *libera circolazione* ancora gravanti sui cittadini degli otto nuovi membri “continentali”, se tale diritto fondamentale è garantito dall'art. 39 Trattato CE, va sottolineato come la stessa disposizione, al 3° comma faccia salve *“le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica”* il che di per sé già potrebbe legittimare la proroga in discorso.

⁶ Trattato CE, art.48 - 2° co. : *“Per società si intendono le società di diritto civile o di diritto commerciale, ivi comprese le società cooperative, e le altre persone giuridiche contemplate dal diritto pubblico o privato, ad eccezione delle società che non si prefiggono scopi di lucro”*.

Quanto invece alla legittimità del discrimine operato tra nuovi stati membri – di fatto tra i territori “continentali” e le “isole” – aldilà delle intuibili ragioni di carattere politico-demografico, si rendono necessarie considerazioni più dettagliate.

Il DPCM 20 aprile 2004 nel preambolo rinvia al “*Trattato di adesione all’Unione Europea*”, siglato ad Atene il 16 aprile 2003, ed è a tale documento che deve farsi primariamente riferimento per individuare i punti legittimanti dell’assetto normativo in esame.

Si tratta, invero, di un corpus normativo particolarmente complesso, sulla cui articolazione in questa sede è opportuno soprassedere. Per quanto qui d’interesse, si focalizzerà l’attenzione sull’art. 24 del Trattato di adesione – e relativi rinvii – a tenore del quale: “*Gli atti elencati negli allegati V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII e XIV del presente atto si applicano nei confronti dei nuovi Stati membri alle condizioni previste in tali allegati.*”

Si tratta di una serie di 10 allegati in cui si disciplinano, autonomamente per ogni nuovo Stato membro, tempi e modalità con cui verrà data piena applicazione alla normativa comunitaria concernente settori specifici, talvolta diversi da Stato a Stato: tra questi settori figura appunto la circolazione dei lavoratori, di cui si propone qui di seguito l’analisi.

Repubblica ceca

Alla Repubblica ceca è dedicato l’ALLEGATO V il cui **titolo 1.** riguarda la “*LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE*”; di tale titolo merita in particolare attenzione il punto **2.**, a tenore del quale “*In deroga agli articoli da 1 a 6 del regolamento (CEE) n. 1612/68⁷, e fino alla fine del periodo di **due anni dopo la data dell’adesione**, gli Stati membri attuali potranno applicare le misure nazionali, o le misure contemplate da accordi bilaterali, che disciplinano l’accesso dei cittadini cechi al proprio mercato del lavoro. Gli Stati membri attuali possono continuare ad applicare tali misure sino alla fine del periodo di **cinque anni dopo la data dell’adesione.***”

*I cittadini cechi occupati legalmente in uno Stato membro attuale alla data di adesione e ammessi al mercato del lavoro di tale Stato membro per un periodo ininterrotto pari o superiore a 12 mesi avranno **accesso al mercato del lavoro di tale Stato membro ma non al mercato del lavoro di altri Stati membri che applicano misure nazionali** [...]*

Come si vedrà poco oltre, tale formulazione viene ripresa letteralmente anche negli allegati concernenti altri Paesi neo-membri: ciò che da essa emerge con chiarezza è che la mobilità dei *lavoratori subordinati* di cittadinanza ceca nel territorio dell’Unione può, per il primo biennio dall’adesione, essere legittimamente limitata e regolamentata **in maniera autonoma** da parte dei singoli Stati “vecchi” membri, prevedendosi altresì la possibilità di proroga del regime transitorio per ulteriori tre anni.

In linea con quanto qui illustrato, l’assoggettamento dei cittadini della repubblica ceca alla disciplina dettata dal DPCM 20 aprile 2004 appare assolutamente legittimo.

Estonia

All’Estonia è dedicato l’ALLEGATO VI, il cui **titolo 1.** è pure rivolto alla “*LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE*”: anche in questo caso il punto **2.** prevede che “*In deroga agli articoli da 1 a 6 del regolamento (CEE) n. 1612/68⁸ e fino alla fine del periodo di **due anni dalla data dell’adesione** gli Stati membri attuali potranno applicare le misure nazionali, o le misure contemplate da accordi bilaterali, che disciplinano l’accesso dei cittadini estoni al proprio mercato del lavoro. Gli Stati membri attuali possono continuare ad applicare tali misure fino alla fine del periodo di **cinque anni dalla data dell’adesione.***”

*I cittadini estoni occupati legalmente in uno Stato membro attuale alla data di adesione e ammessi al mercato del lavoro di tale Stato membro per un periodo ininterrotto pari o superiore a 12 mesi avranno **accesso al mercato del lavoro di tale Stato membro ma non al mercato del lavoro di altri Stati membri che applicano misure nazionali** [...]*

Naturalmente valgono, anche per i cittadini estoni, le considerazioni svolte nel paragrafo precedente in merito alla mobilità dei *lavoratori subordinati* nel territorio dell’Unione e parimenti legittimo risulta il loro assoggettamento alla disciplina del DPCM 20 aprile 2004.

Cipro

A Cipro è dedicato l’ALLEGATO VII, ma in questo caso tra i 9 titoli di cui si compone, nessuno è dedicato alla circolazione delle persone: stante l’assenza di una specifica disciplina transitoria, la libera

⁷ *supra* nota 5

⁸ *supra* nota 5

circolazione dei lavoratori subordinati ciprioti sul territorio dell'Unione deve dunque ritenersi pienamente applicabile già dal 1° maggio 2004.

Coerentemente, il DPCM 20 aprile 2004 non include i cittadini ciprioti tra quelli soggetti alla propria disciplina.

Lettonia

Della Lettonia si occupa l'ALLEGATO VIII e anche qui il cui **titolo 1.** è dedicato alla "LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE", il cui punto 2. pure recita: *"In deroga agli articoli da 1 a 6 del regolamento (CEE) n. 1612/68⁹ e fino alla fine del periodo di **due anni dalla data di adesione**, gli Stati membri attuali potranno applicare le misure nazionali, o le misure contemplate da accordi bilaterali, che disciplinano l'accesso dei cittadini lettoni al proprio mercato del lavoro. Gli Stati membri attuali possono continuare ad applicare tali misure fino alla fine del periodo di **cinque anni dalla data di adesione**."*

*I cittadini lettoni occupati legalmente in uno Stato membro attuale alla data di adesione e ammessi al mercato del lavoro di tale Stato membro per un periodo ininterrotto pari o superiore a 12 mesi avranno **accesso al mercato del lavoro di tale Stato membro ma non al mercato del lavoro di altri Stati membri che applicano misure nazionali** [...]"*

Anche in questi casi quindi la mobilità dei *lavoratori subordinati* di cittadinanza Lettone nel territorio dell'Unione può essere legittimamente limitata e regolamentata **in maniera autonoma** da parte dei singoli Stati membri, inizialmente, per il primo biennio dall'adesione, salva comunque la possibilità di proroga del regime transitorio per ulteriori tre anni.

È dunque legittimo anche l'assoggettamento dei cittadini lettoni alla disciplina del DPCM 20 aprile 2004.

Lituania

L'ALLEGATO IX riguarda la Lituania e alla "LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE" viene in questo caso dedicato il **titolo 2.**, il cui punto 2., riprendendo la consueta formulazione, sancisce che *"In deroga agli articoli da 1 a 6 del regolamento (CEE) n. 1612/68¹⁰ e fino alla fine del periodo di **due anni dalla data dell'adesione**, gli Stati membri attuali applicheranno le misure nazionali, o le misure contemplate da accordi bilaterali, che disciplinano l'accesso dei cittadini lituani al proprio mercato del lavoro. Gli Stati membri attuali possono continuare ad applicare tali misure fino alla fine del periodo di **cinque anni dalla data dell'adesione**."*

*I cittadini lituani occupati legalmente in uno Stato membro attuale alla data di adesione e ammessi al mercato del lavoro di tale Stato membro per un periodo ininterrotto pari o superiore a 12 mesi avranno **accesso al mercato del lavoro di tale Stato membro ma non al mercato del lavoro di altri Stati membri che applicano misure nazionali** [...]"*

Valgono dunque, anche per i cittadini lituani, le considerazioni già svolte in precedenza in merito alla mobilità dei *lavoratori subordinati* nel territorio dell'Unione, da cui la legittimità del loro assoggettamento alla disciplina del DPCM 20 aprile 2004.

Ungheria

La disciplina transitoria relativa all'Ungheria è contenuta nell'ALLEGATO X il cui **titolo 1.** è anche qui dedicato alla "LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE": si richiama in particolare l'attenzione sul il punto 2., nel quale, riprendendo la formula già più volte riscontrata, si stabilisce che *"In deroga agli articoli da 1 a 6 del regolamento (CEE) n. 1612/68¹¹ e fino alla fine del periodo di **due anni dopo la data dell'adesione**, gli Stati membri attuali potranno applicare misure nazionali, o misure contemplate da accordi bilaterali, che disciplinano l'accesso dei cittadini ungheresi al proprio mercato del lavoro. Gli Stati membri attuali possono continuare ad applicare tali misure fino alla fine del periodo di **cinque anni dopo la data dell'adesione**."*

*I cittadini ungheresi occupati legalmente in uno Stato membro attuale alla data di adesione e ammessi al mercato del lavoro di tale Stato membro per un periodo ininterrotto pari o superiore a 12 mesi avranno **accesso al mercato del lavoro di tale Stato membro ma non al mercato del lavoro di altri Stati membri che applicano misure nazionali** [...]"*

Anche per i cittadini ungheresi, dunque, la mobilità nel territorio dell'Unione in qualità di dei *lavoratori subordinati* può essere legittimamente limitata e regolamentata da parte dei singoli Stati membri **in maniera autonoma**, inizialmente per il primo biennio dall'adesione, ed eventualmente per ulteriori tre anni.

Ne discende ovviamente la legittimità dell'assoggettamento dei cittadini ungheresi alla disciplina del DPCM 20 aprile 2004.

⁹ cfr. *supra* nota 5

¹⁰ cfr. *supra* nota 5

¹¹ cfr. *supra* nota 5

Malta

A Malta è dedicato l'ALLEGATO XI, il cui **titolo 2.** concerne la "LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE". Anche in questo caso risulta opportuno richiamare l'attenzione sul punto **2.** del titolo citato, il cui contenuto detta però una disciplina del tutto peculiare, prevedendo che: "Malta può ricorrere alle procedure descritte in appresso fino alla fine del periodo di **sette anni a partire dalla data di adesione.**

Quando Malta subisce o prevede perturbazioni sul suo mercato del lavoro, che possono comportare rischi gravi per il tenore di vita e il livello dell'occupazione in una data regione o per una data professione, ne avvisa la Commissione e gli altri Stati membri, fornendo loro ogni opportuna indicazione. Sulla base di tali informazioni, **Malta può chiedere alla Commissione di dichiarare parzialmente o totalmente sospesa l'applicazione degli articoli da 1 a 6 del regolamento (CEE) 1612/68**¹² per ristabilire la normalità in detta regione o professione. La Commissione decide in merito alla sospensione e alla sua durata e portata entro due settimane al massimo dalla ricezione della richiesta e notifica al Consiglio tale decisione. Entro due settimane dalla decisione della Commissione, ciascuno Stato membro può chiedere l'abrogazione o la modifica di tale decisione da parte del Consiglio. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata su questa domanda entro due settimane.

Malta ha la facoltà, in casi urgenti ed eccezionali, di sospendere l'applicazione degli articoli da 1 a 6 del regolamento (CEE) n. 1612/68, trasmettendo successivamente una comunicazione motivata alla Commissione."

La peculiarità del regime transitorio previsto per la Repubblica di Malta risulta del tutto evidente, in primo luogo per la durata prolungata e per l'assenza di possibili proroghe: sette anni, contro i due anni prolungabili sino a cinque.

In secondo luogo non si fa alcun riferimento alla possibilità, da parte dei singoli Stati "vecchi" membri, di disciplinare autonomamente le modalità d'ingresso dei lavoratori subordinati maltesi nel proprio territorio: al contrario il dispositivo in esame riconosce al nuovo membro la possibilità di chiedere l'introduzione di limiti alla mobilità dei lavoratori subordinati, con un evidente capovolgimento delle posizioni.

Per la maggior parte dei nuovi membri infatti, lo scopo del regime transitorio è evidentemente quello di consentire ai "vecchi quindici" di difendersi autonomamente da un afflusso improvviso e incontrollato di forza lavoro; nel caso di Malta la *ratio* del regime transitorio risulta invece essere quella di fornire al piccolo arcipelago strumenti idonei per prevenire gravi squilibri socio-economici al proprio interno, derivanti ipotetici esodi della propria forza lavoro verso il territorio continentale come pure da eventuali afflussi abnormi dagli altri paesi dell'Unione.

Aldilà di queste considerazioni, ciò che preme rilevare è comunque l'assenza di basi legittimanti per l'eventuale deroga alla libera circolazione dei lavoratori subordinati maltesi imposta **autonomamente** dagli altri stati membri: coerentemente, infatti, il DPCM 20 aprile 2004 non include i cittadini maltesi tra quelli soggetti alla propria disciplina.

Polonia

Alla Polonia è dedicato l'ALLEGATO XII il cui **titolo 2.** attiene alla "LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE": si focalizza anche in questo caso l'attenzione punto **2.** per il quale: "In deroga agli articoli da 1 a 6 del regolamento (CEE) n. 1612/68¹³ e fino alla fine del periodo di **due anni dopo la data di adesione,** gli Stati membri attuali potranno applicare le misure nazionali, o le misure contemplate da accordi bilaterali, che disciplinano l'accesso dei cittadini polacchi al proprio mercato del lavoro. Gli Stati membri attuali possono continuare ad applicare tali misure fino alla fine di **cinque anni dopo la data di adesione.**

*I cittadini polacchi occupati legalmente in uno Stato membro attuale alla data di adesione e ammessi al mercato del lavoro di tale Stato membro per un periodo ininterrotto pari o superiore a 12 mesi avranno accesso al mercato del lavoro di tale Stato membro ma non al **mercato del lavoro di altri Stati membri che applicano misure nazionali** [...]"*

In linea con quanto già in precedenza esposto, si torna ad osservare che anche la mobilità dei *lavoratori subordinati* di cittadinanza polacca può, per il primo biennio dall'adesione, essere legittimamente limitata e regolamentata **in maniera autonoma** da parte dei singoli Stati membri, con possibilità di proroga del regime transitorio per ulteriori tre anni.

Da ciò discende anche la legittimità dell'assoggettamento dei cittadini polacchi alla disciplina dettata dal DPCM 20 aprile 2004.

¹² cfr. *supra* nota 5

¹³ cfr. *supra* nota 5

Slovenia

L'ALLEGATO XIII è rivolto alla Slovenia e anche in questo caso alla "LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE" viene dedicato il **titolo 2.**, il cui punto 2., riprendendo la consueta formulazione, sancisce che: "In deroga agli articoli da 1 a 6 del regolamento (CEE) n. 1612/68¹⁴ e fino alla fine del periodo di **due anni a partire dall'adesione**, gli Stati membri attuali potranno applicare le misure nazionali, o le misure contemplate da accordi bilaterali, che disciplinano l'accesso dei cittadini sloveni al proprio mercato del lavoro. Gli Stati membri attuali possono continuare ad applicare tali misure fino alla fine del periodo di **cinque anni a partire dall'adesione**."

*I cittadini sloveni occupati legalmente in uno Stato membro attuale alla data di adesione e ammessi al mercato del lavoro di tale Stato membro per un periodo ininterrotto pari o superiore a 12 mesi avranno accesso al mercato del lavoro di tale Stato membro ma non al **mercato del lavoro di altri Stati membri che applicano misure nazionali** [...]*

Naturalmente anche per i *lavoratori subordinati* di cittadinanza slovena devono accogliersi integralmente le considerazioni già svolte in precedenza in merito alla mobilità nel territorio dell'Unione, e legittimo va considerato il loro assoggettamento alla disciplina del DPCM 20 aprile 2004.

Slovacchia

Alla Slovacchia è infine dedicato l'ALLEGATO XIV. che disciplina la "LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE" al **titolo 1** il cui punto 2. ripropone dispositivo comune agli altri allegati: "In deroga agli articoli da 1 a 6 del regolamento (CEE) n. 1612/68 e fino alla fine del periodo di **due anni dall'adesione**, gli Stati membri attuali potranno applicare le misure nazionali, o le misure contemplate da accordi bilaterali, che disciplinano l'accesso dei cittadini slovacchi al proprio mercato del lavoro. Gli Stati membri attuali possono continuare ad applicare tali misure fino alla fine del periodo di **cinque anni dall'adesione**."

*I cittadini slovacchi occupati legalmente in uno Stato membro attuale alla data di adesione e ammessi al mercato del lavoro di tale Stato membro per un periodo ininterrotto pari o superiore a 12 mesi avranno accesso al mercato del lavoro di tale Stato membro ma non al **mercato del lavoro di altri Stati membri che applicano misure nazionali** [...]*

Com'è ovvio le considerazioni di cui al paragrafo precedente valgono anche per i cittadini slovacchi, ivi compresa la legittimità del loro assoggettamento alla disciplina del DPCM 20 aprile 2004.

Alla luce della disamina svolta sulla fonte comunitaria si può quindi affermare con assoluta certezza che il contingentamento degli ingressi previsto dal DPCM 20 aprile 2004 a carico dei soli lavoratori *dipendenti* cittadini di Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Ungheria, pur dopo l'adesione di tali paesi all'Unione, non contrasta in alcun modo con la previgente normativa comunitaria, trattandosi dell'applicazione di un regime transitorio espressamente disciplinato.

L'assenza di espresse deroghe in materia per Cipro e la peculiarità della disciplina prevista per Malta spiegano inoltre, in punto di diritto, l'esclusione di questi due paesi dal sistema di contingentamento qui considerato.

Nello specifico va ricordato che tale regime transitorio consente di regolamentare l'ingresso in Italia dei lavoratori subordinati neo-comunitari sino al 30 aprile 2006, termine prorogabile sino al 30 aprile 2009; d'altro canto tale regolamentazione non rappresenta un obbligo per i Paesi "vecchi" membri, ma una *facoltà*, per di più attribuita autonomamente in relazione ad ognuno degli otto nuovi membri "continentali".

In considerazione di ciò è ragionevole attendersi l'emanazione di un "decreto flussi" per i neo-comunitari anche per il 2005 e oltre ma, sempre in punto di diritto, non si può escludere che tali futuri provvedimenti possano riguardare solo alcuni degli otto paesi oggi coinvolti. Non va poi trascurato che, entro il 30 aprile 2011, potrebbero pure sopraggiungere provvedimenti normativi di fonte comunitaria limitanti la libera circolazione dei lavoratori subordinati tra Malta e il resto dell'Unione.

S'impone infine una breve riflessione sulle ripercussioni che la disciplina sin qui esaminata potrà avere sull'attività amministrativa delle Camere di Commercio.

¹⁴ cfr. *supra* nota 5

A tale proposito va rilevato che se l'ingresso dei nuovi membri nell'Unione comporta una semplificazione, seppur modesta, di talune procedure attinenti in particolare al Registro delle Imprese, le deroghe alla libera circolazione delle persone esaminate in questa sede dovrebbero invece avere ripercussioni pressoché nulle sull'attività amministrativa degli enti camerali. Come s'è avuto occasione di osservare, l'art.1 del d.lgs. n.286/'98 (TU sull'immigrazione) limita il proprio campo di applicazione *'salvo che sia diversamente disposto, ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi, [...] indicati come stranieri'*; d'altro canto è stato appurato che nessuna deroga viene posta al *diritto di stabilimento* di cui all'art.43 Trattato CE sicché le limitazioni alla circolazione dei lavoratori neo-comunitari non riguardano i lavoratori autonomi: ne consegue che in caso di attivazione¹⁵ d'impresе individuali costituite da cittadini neo-comunitari, ovvero di società da questi partecipate, se fino al 30 aprile 2004 era necessario considerare in fase istruttoria anche la sussistenza delle condizioni di reciprocità *ex art.16 disp. prel. c.c.*, oggi ciò non è più necessario, dovendosi anche i nuovi membri considerare, dal punto di vista della cittadinanza, *comunitari* a pieno titolo.

Quanto all'assenza di ripercussioni del regime transitorio dettato per i lavoratori subordinati sull'ente camerale va ricordato che, in base all'art. 39 del DPR n. 394/'99, le Camere di Commercio sono competenti solo in relazione al rilascio del *nulla osta* per l'iscrizione al Registro delle Imprese di cittadini extracomunitari (più precisamente per l'iscrizione al R.E.A. dell'inizio attività), il che esclude che tale competenza possa riguardare qualsivoglia forma di lavoro dipendente.

¹⁵ Quanto all'iscrizione dell'atto costitutivo di società inattiva, è da ritenere che l'onere del controllo sul regime di reciprocità gravi interamente sul notaio che redige l'atto, spettando al Registro delle Imprese solo la concreta attuazione della pubblicità legale.