

Bruxelles, gennaio 2014

## **Nota di background**

La libertà di movimento è una caratteristica essenziale della cittadinanza UE ed è uno degli elementi fondanti della UE intesa come area di libertà, sicurezza e giustizia, che sancisce il diritto di muoversi e risiedere liberamente in tutti gli Stati Membri, godendo degli stessi diritti, protezioni e garanzie, compreso il divieto di tutte le forme di discriminazione basate sulla nazionalità.

E' anche il diritto con il quale i cittadini europei si identificano più da vicino: il 54% dei cittadini UE ritiene che la libertà di movimento sia il risultato più positivo della UE. Alla fine del 2012, 14.1 milioni di cittadini vivevano in uno Stato Membro diverso dal proprio. La motivazione principale per i cittadini UE per fare uso della libertà di movimento è lavorativa, seguita da quella familiare. I cittadini UE che si trasferiscono e non sono impiegati (studenti, pensionati, persone in cerca di lavoro e membri inattivi di famiglie) rappresentano solo una quota limitata del numero totale.

Allo stesso tempo il libero movimento è una parte integrale del mercato unico e un elemento centrale del suo successo: stimola la crescita economica permettendo alle persone di viaggiare e spendere attraverso i confini. La libertà di movimento dei lavoratori non è solo benefica per i lavoratori coinvolti, ma anche per le economie degli Stati Membri, permettendo un collegamento efficiente di competenze e posizioni aperte nel mercato del lavoro UE: permette alle aziende di coprire le proprie necessità lavorative che sarebbero altrimenti lasciate vuote, produce quindi beni e fornendo servizi che non potrebbero altrimenti esistere. E' inoltre utile ai cittadini dei paesi di origine perché permette a lavoratori che sarebbero meno in grado di trovare lavoro, di assicurare il supporto finanziario alle loro famiglie a casa e di sviluppare competenze ed esperienze di cui altrimenti non disporrebbero. Vale la pena citare il fatto che, nonostante la crisi economica, al giorno d'oggi rimangono aperti e non coperti 2 milioni di posti di lavoro.

Comunque, la crisi economica è servita come scusa per dei leader populistici per accentuare un dibattito sull'impatto della libertà di movimento e sul suo effetto sui sistemi di previdenza sociale nazionali e sull'utilizzo dei servizi locali.

Il funzionamento di Schengen viene anche messo in dubbio: in un clima di mercato che vede il risveglio del nazionalismo, il dibattito sull'area Schengen nasconde un tentativo di rivedere le regole di base che permettono la libertà di movimento.

### **Sulla libertà di movimento**

Il diritto di un cittadino dell'Unione a spostarsi e risiedere liberamente all'interno del territorio degli Stati Membri è contenuto negli articoli 21 e 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFEU) e nell'articolo 45 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea ed è regolato dalla legislazione secondaria UE.

Il diritto per i residenti di accedere alla previdenza sociale è indicato nell'articolo 48 del TFEU e nell'articolo 34 della Carta, che inoltre indica le regole per organizzare la UE e la legislazione nazionale per regolare la distribuzione della previdenza.

Le regole e condizioni specifiche che si applicano al libero movimento e alla residenza sono indicate nella Direttiva 2004/38/EC sul diritto dei cittadini dell'Unione e dei membri della loro famiglia a spostarsi e a risiedere liberamente nel territorio della UE.

Ogni cittadino UE ha il diritto di vivere in un altro paese UE per una durata di tempo pari a fino a tre mesi senza condizioni o formalità. Il diritto a risiedere per più di tre, ma meno di cinque anni è soggetto a condizioni legate alla disponibilità di risorse sufficienti e di un'assicurazione sanitaria globale.

### **Libertà di movimento dei lavoratori:**

Il Regolamento (UE) 492/2011 indica il diritto dei lavoratori di muoversi liberamente e definisce le aree specifiche in cui la discriminazione su base nazionale è proibita, specialmente per quanto riguarda: l'accesso al lavoro, alle condizioni lavorative, ai vantaggi sociali e fiscali, all'accesso alla formazione, all'appartenenza ai sindacati, alla casa e all'accesso ai servizi educativi per i bambini.

Le persone in cerca di lavoro hanno il diritto di risiedere senza nessuna condizione per un periodo di sei mesi e anche più a lungo se vogliono continuare a cercare lavoro nel paese ospitante ed hanno una possibilità credibile di ottenere lavoro. Le persone in cerca di lavoro possono "esportare" il supporto alla disoccupazione dai loro Stati Membri per un periodo minimo di tre mesi mentre cercano lavoro in un altro Stato Membro, se prima si sono registrati come disoccupati nel loro Stato Membro.

I lavoratori – impiegati o autonomi – e le persone che da loro dipendono, sono coperti dal sistema di previdenza sociale del paese ospitante alle stesse condizioni dei cittadini locali, dato che anche loro contribuiscono, attraverso i loro contributi e le loro tasse ai fondi pubblici tramite i quali tali servizi sono finanziati.

Al momento i co-legislatori stanno lavorando sulla proposta di una Direttiva per semplificare la libertà di movimento, proposta dalla Commissione a fine aprile 2013, con l'obiettivo di lottare contro la discriminazione contro i lavoratori da parte di altri Stati Membri e diffondere la consapevolezza del diritto dei cittadini UE a lavorare in altri paesi UE.

Questa è una direttiva per mettere in pratica i diritti riconosciuti sia nell'articolo 45 che nel regolamento 492/2011. La bozza si concentra da un lato sulla difesa dei diritti e sui mezzi con cui difenderli, dall'altro sulla cooperazione a livello nazionale e UE per l'informazione e l'assistenza ai cittadini che si spostano.

Ci sono tre punti difficili e importanti in questa discussione:

- a. **Ambito:** Il regolamento 492 stabilisce che la libertà di movimento dovrebbe venire goduta senza discriminazione tra frontalieri permanenti o stagionali e da quelli che perseguono le loro attività con l'obiettivo di fornire servizi. Il nostro gruppo S&D è riuscito a mantenere l'ambito della Direttiva, ma il Consiglio vuole cancellare l'ultima parte. La nostra posizione è che tutti i vari gruppi di lavoratori, a parte quelli distaccati, dovrebbero venire inclusi.
- b. **Protezione delle vittime di discriminazione basata sulla nazionalità:** il Consiglio è contro la posizione del Parlamento Europeo che stabilisce il diritto alla protezione dei lavoratori che iniziano dei procedimenti giudiziari contro trattamenti sfavorevoli da parte dei datori di lavoro. Questa è una protezione di base implementata a livello UE per le vittime di discriminazione in altri ambiti, la nostra posizione è quella di estendere questa protezione alla discriminazione basata sulla nazionalità.
- c. **Il ruolo dei sindacati e di altre organizzazione nella difesa dei diritti collegati alla libertà di movimento:** la Direttiva riconosce il diritto delle organizzazioni di iniziare procedure giudiziali per conto di o a supporto dei lavoratori interessati. Questo diritto si

deve distinguere da quello dei sindacati di iniziare procedure giudiziali per mettere in atto gli accordi collettivi.

In ogni caso, il Consiglio sta supportando una posizione che richiederebbe ai lavoratori coinvolti di dare la loro approvazione alle organizzazioni sindacali, permettendo loro di iniziare le procedure giudiziali. Questo va contro le pratiche nazionali, nelle quali i sindacati sono legittimati ad avere un ruolo attivo nella difesa dei lavoratori e degli accordi collettivi. Il requisito di approvazione preventiva renderebbe praticamente impossibile questo ruolo.

### **Libertà di movimento specialmente per quanto riguarda le regole contro gli abusi**

Le regole UE sulla libertà di movimento dei cittadini permettono agli Stati Membri di mettere in atto misure efficaci e necessarie per combattere gli abusi, come i matrimoni di convenienza, le frodi, la falsificazione di documenti o altri comportamenti ingannevoli messi in atto solo per ottenere il diritto alla libertà di movimento, rifiutando o terminando i diritti conferiti dalla Direttiva 2004/38. Tali misure devono essere proporzionate e sono soggette alle limitazioni procedurali contenute nella Direttiva.

Le autorità nazionali possono indagare i singoli casi nei quali esista un fondato sospetto di abuso e, se decidono che un abuso sia effettivamente presente, possono ritirare il diritto di residenza della persona ed espellerla dal proprio territorio.

Inoltre, dopo la valutazione delle circostanze rilevanti e sulla base della gravità del fatto (per esempio falsificazione di un documento, matrimonio di convenienza coinvolgendo il crimine organizzato), le autorità nazionali possono anche decidere che la persona rappresenta una minaccia vera e costante all'ordine pubblico e, sulla base di questo, emettere un ordine di esclusione ulteriore all'espulsione, vietandone quindi il re-ingresso nel territorio nazionale per un certo periodo di tempo.

### **Libertà di movimento specialmente per i lavoratori di Romania e Bulgaria**

Nei Trattati di Ingresso c'è una clausola su un periodo di transizione prima che i lavoratori di nuovi Stati Membri possano venire assunti, su base egualitaria e non discriminatoria nei "vecchi" Stati Membri.

I "vecchi" Stati Membri hanno il diritto di sfruttare tale periodo di transizione per due anni, dopo i quali possono decidere se estenderlo per tre anni ulteriori, poi, in caso ci siano prove serie che il lavoro dei nuovi Stati Membri stia causando dei danni al mercato dei "vecchi" Stati Membri, allora il periodo può venire esteso di ulteriori due anni.

La Bulgaria e la Romania sono entrate il 1 gennaio 2007. Gli accordi transitori sulla libertà di movimento sono stati loro applicati, ma tutte le restrizioni alla libertà di movimento di cittadini rumeni e bulgari verranno eliminate il 1 gennaio 2014.

### **Su Schengen**

La creazione dell'area di Schengen e l'integrazione dell'acquis di Schengen nel quadro di Schengen è uno dei risultati maggiori del processo di integrazione UE, collegato direttamente alla libertà di movimento, e segnato dall'eliminazione dei controlli sulle persone ai confini interni e da una libertà di movimento senza precedenti per una popolazione di più di 400 milioni di persone su un'area di 4.312.099 km<sup>2</sup> (che comprende attualmente 26 paesi).

La creazione dell'area di Schengen ha definito un confine esterno comune, la cui gestione è una responsabilità congiunta della UE, secondo l'articolo 80 del TFUE.

L'insieme di regole per far funzionare questa area unica include delle disposizioni armonizzate sul controllo esterno dei confini, l'assenza di controlli ai confini interni, una politica comune dei visti, il ritorno di cittadini di nazioni terze illegalmente sul territorio UE, la messa in atto delle leggi e la

cooperazione giudiziaria e lo scambio di informazioni (compreso l'utilizzo di sistemi di grandi dimensioni come il sistema informativo di Schengen o il sistema di informazione sui visti).

Originariamente il codice di Schengen e la valutazione "peer-to-peer" di Schengen, nella quale gli Stati Membri si valutavano l'un l'altro è un risultato del periodo in cui la cooperazione di Schengen era solamente inter-governativa e veniva attuata al di fuori del Trattato UE. Questo meccanismo era considerato debole e non in grado di identificare e rispondere ai problemi, come provato nell'Aprile 2011, quando la Francia ha reintrodotti i controlli ai confini con l'Italia per evitare lo spostamento di immigranti nord-africani che avevano un permesso di residenza temporaneo emesso dall'Italia e che erano entrati in UE dalla Tunisia a seguito della guerra e delle rivoluzioni nell'area meridionale della regione mediterranea.

In risposta a questi eventi, la Commissione ha proposto un pacchetto legislativo, adottato nel giugno 2013 dal Parlamento, pensato per riformare la governance di Schengen in un'ottica più comunitaria. La riforma consisteva di una modifica delle regole riguardanti l'introduzione di controlli ai confini interni/del codice di Schengen e del meccanismo di valutazione di Schengen.

Il nuovo meccanismo è europeo, con un ruolo della Commissione che risulta molto rafforzato, questa infatti sarà responsabile del coordinamento generale delle valutazioni e del processo di follow-up, inoltre prenderà la maggior parte delle decisioni riguardanti l'adozione di un rapporto di una missione di valutazione. Il meccanismo inoltre sarà più efficace e dissuasivo. Per esempio, sarà possibile mettere in atto delle visite non annunciate per controllare il rispetto delle regole. Inoltre la generale trasparenza e accountability del meccanismo è stata rafforzata.

La revisione del codice dei confini dispone che, se con il nuovo meccanismo di valutazione verranno individuati seri problemi nell'applicazione dei controlli esterni, la Commissione potrà raccomandare che lo Stato Membro valutato metta in atto misure specifiche. Queste potrebbero anche essere l'utilizzo delle Guardie Europee di Confine, la preparazione di piani strategici per la valutazione da parte di Frontex o, come ultima risorsa, la chiusura dei confini in un punto. Solo nei casi in cui tali misure specifiche risultassero inefficaci e nei casi in cui il funzionamento generale dell'area di Schengen venisse messo a rischio da parte di problemi seri e persistenti collegati al controllo dei confini esterni, e nel caso in cui questo costituisse una minaccia seria alla sicurezza interna, come ultima risorsa, la temporanea re-introduzione dei controlli ad alcuni confini interni potrebbe venire raccomandata a livello di Unione.

I flussi migratori non possono in alcuna circostanza essere descritti come minaccia alla sicurezza interna.

Di conseguenza, i flussi migratori non costituiscono una motivazione accettabile per la re-introduzione dei controlli di confine.

### **Schengen, focus su ingresso di Bulgaria e Romania**

A causa dell'opposizione di alcuni Stati Membri e dell'assenza della necessaria unanimità tra i membri del Consiglio Giustizia e Affari Interni UE (JHA) i due paesi non sono ancora entrati in Schengen.

Entrambi i paesi hanno rivisto in maniera profonda e riorganizzato i loro sistemi integrati di gestione dei confini, investendo molto sulle loro autorità di polizia, fornendo formazione e le ultime tecnologie, hanno visibilmente rafforzato i loro quadri istituzionali e legali, un fatto riconosciuto in tutti i rapporti di valutazione di Schengen. Hanno, di conseguenza, implementato pienamente l'acquis di Schengen, il quale, secondo il loro Trattato di Ingresso e secondo l'attuale quadro UE – è l'unico pre-requisito per il loro ingresso nell'area Schengen.

I ministri UE dovrebbero rispettare le proprie regole e finalmente permettere alle persone della Bulgaria e della Romania la piena libertà di movimento loro promessa, rispettando il principio di uguaglianza.