



LIBERA CIRCOLAZIONE DEI LAVORATORI

Una delle quattro libertà di cui beneficiano i cittadini dell'UE è la libera circolazione dei lavoratori. Essa include i diritti di circolazione e di soggiorno dei lavoratori, i diritti di ingresso e di soggiorno dei loro familiari e il diritto di svolgere un'attività lavorativa in un altro Stato membro, nonché di essere trattati su un piede di parità rispetto ai cittadini di detto Stato. Il servizio pubblico è soggetto a restrizioni. L'Autorità europea del lavoro funge da agenzia dedicata per la libera circolazione dei lavoratori, compresi i lavoratori distaccati.

BASE GIURIDICA

Articolo 3, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE); articolo 4, paragrafo 2, lettera a), e articoli 20, 26 e da 45 a 48 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

OBIETTIVI

La libera circolazione dei lavoratori è uno dei principi di base dell'UE sin dalla sua istituzione. È sancita all'articolo 45 TFUE ed è un diritto fondamentale dei lavoratori, che va a completare la libera circolazione delle merci, dei capitali e dei servizi in seno al mercato unico europeo. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. Inoltre, detto articolo stabilisce che un lavoratore dell'UE ha il diritto di rispondere a un'offerta di lavoro, di spostarsi liberamente a tal fine nel paese, di prendervi dimora al fine di svolgervi un'attività di lavoro e di rimanere nel suo territorio, a determinate condizioni, dopo aver occupato un impiego.

RISULTATI

Secondo i dati Eurostat, nel 2019, il 3,3% dei cittadini dell'UE in età lavorativa (20-64 anni) risiedeva in un paese dell'UE diverso da quello della propria cittadinanza – una percentuale in aumento rispetto al 2,4% del 2009. La quota di cittadini dell'UE in mobilità varia notevolmente da uno Stato membro dell'UE all'altro, e va dallo 0,8% nel caso della Germania al 19,4% nel caso della Romania. Questi cittadini dell'UE in mobilità registrano un tasso di occupazione più elevato (75,5%) rispetto a quelli residenti nel paese di cui erano cittadini (73,1%).



A. Attuale regime generale in materia di libera circolazione

Il diritto fondamentale alla libera circolazione dei lavoratori è stato sancito in vari regolamenti e direttive sin dagli anni '60. Il regolamento istitutivo sulla libera circolazione dei lavoratori (regolamento 1612/68) e la direttiva complementare relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno (direttiva 68/360/CEE del Consiglio) sono stati più volte aggiornati. Attualmente, le disposizioni chiave dell'UE sono la [direttiva 2004/38/CE relativa al diritto di circolare di soggiornare](#), il [regolamento \(UE\) n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori](#) e il [regolamento che istituisce l'Autorità europea del lavoro](#).

1. Diritti di circolazione e di soggiorno dei lavoratori

La direttiva 2004/38/CE introduce la cittadinanza UE quale status fondamentale dei cittadini degli Stati membri quando essi esercitano il loro diritto di libera circolazione e di soggiorno nel territorio dell'UE. Ogni cittadino dell'UE ha il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro dell'Unione per tre mesi iniziali senza condizioni o formalità diverse dall'obbligo di essere provvisto di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità. Se si tratta di periodi più lunghi, lo Stato membro ospitante può richiedere l'iscrizione del cittadino entro un lasso di tempo ragionevole e non discriminatorio.

Il diritto di soggiorno dei cittadini dell'UE per un periodo superiore a tre mesi è soggetto a determinati requisiti: nel caso di coloro che non rientrano nella categoria dei lavoratori subordinati o dei lavoratori autonomi, il diritto di soggiorno dipende dal fatto che essi dispongano o meno di risorse economiche sufficienti a consentire loro di non diventare un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro, e di un'assicurazione malattia. Anche gli studenti e coloro che completano una formazione professionale godono del diritto di soggiorno, così come le persone (involontariamente) disoccupate che si sono iscritte agli uffici di collocamento.

I cittadini dell'UE acquisiscono il diritto di soggiorno permanente nello Stato membro ospitante dopo cinque anni di soggiorno legale ininterrotto.

La direttiva ha modernizzato il **ricongiungimento familiare** estendendo la definizione di «familiare» (in passato limitata al coniuge, ai discendenti minori di 21 anni o ai figli a carico e agli ascendenti a carico) per includervi il partner che ha contratto un'unione registrata, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio. A prescindere dalla nazionalità, questi familiari hanno il diritto di soggiornare nello stesso paese del lavoratore.

2. Occupazione

Il regolamento (UE) n. 492/2011 stabilisce norme per l'impiego, la parità di trattamento e la famiglia dei lavoratori. Ogni cittadino di ogni Stato membro ha il diritto di cercare lavoro in un altro Stato membro, conformemente alla regolamentazione applicabile ai cittadini di quest'ultimo Stato. Gli Stati membri non sono autorizzati ad applicare pratiche discriminatorie, come limitare le offerte di lavoro ai loro cittadini o richiedere competenze linguistiche che vadano al di là di quanto è ragionevole e necessario per il lavoro in questione. Inoltre, il lavoratore mobile ha diritto alla medesima assistenza che gli uffici di collocamento di detto Stato offrono ai propri cittadini e ha altresì il diritto



di restare nel paese ospitante per un periodo sufficiente a cercare lavoro, candidarsi a un impiego di lavoro ed essere assunto. Tale diritto si applica anche a tutti i lavoratori di altri Stati membri, siano essi a tempo indeterminato, stagionali o transfrontalieri, e ai prestatori di servizi.

Tuttavia, queste regole non si applicano ai lavoratori distaccati, che non si avvalgono del loro diritto alla libera circolazione: invece, sono i datori di lavoro che fanno uso della loro libertà di prestare servizi per inviare lavoratori all'estero su base temporanea. I lavoratori distaccati sono tutelati dalla direttiva relativa al distacco dei lavoratori (direttiva (UE) 2018/957 recante modifica della direttiva 96/71/CE), che prevede che si applichino le stesse norme sulla retribuzione che si applicano ai lavoratori locali del paese ospitante e che disciplina il periodo dopo il quale si applica il diritto del lavoro del paese ospitante (2.1.13).

Relativamente alle condizioni di lavoro e di impiego nel territorio dello Stato membro ospitante, i cittadini di uno Stato membro che lavorano in un altro Stato dell'UE beneficiano degli stessi vantaggi sociali e fiscali e dello stesso accesso all'alloggio dei lavoratori nazionali. Inoltre, hanno diritto alla parità di trattamento anche per quanto riguarda l'esercizio dei diritti sindacali.

Le norme antidiscriminazione si applicano anche ai figli di un lavoratore mobile. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare questi bambini a ricevere un'istruzione e una formazione professionale che possano facilitarne l'integrazione.

Infine, l'articolo 35 della direttiva 2004/38/CE riconosce espressamente agli Stati membri, in caso di **abuso di diritto o frode**, il potere di revocare un diritto conferito dalla direttiva stessa.

3. Giurisprudenza sulla libera circolazione dei lavoratori

Dall'introduzione della cittadinanza dell'UE, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha perfezionato l'interpretazione della direttiva in una serie di cause sulla libera circolazione dei lavoratori. Un'apposita banca dati online della Commissione presenta la giurisprudenza in questo settore.

Per quanto riguarda il soggiorno, **le persone in cerca di occupazione** hanno il diritto di soggiornare per un periodo superiore a sei mesi (CGUE, causa C-292/89, *Antonissen*) senza dover soddisfare alcuna condizione se continuano a cercare un'occupazione nello Stato membro ospitante e hanno una «reale possibilità» di trovarla.

Altre cause riguardano l'accesso alle prestazioni sociali. La CGUE ha esteso l'accesso ai cittadini dell'Unione che soggiornano in un altro Stato membro (cause C-184/99 *Grzelczyk* e C-224/98 *D'Hoop*). Lo status di persona in cerca di un primo impiego è attualmente oggetto di intense discussioni, dal momento che queste persone non possono qualificarsi come lavoratori. Nelle cause C-138/02 *Collins* e C-22/08 *Vatsouras* la CGUE ha stabilito che detti cittadini dell'Unione godono della parità di accesso a una prestazione previdenziale intesa ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro per le persone in cerca di occupazione; una prestazione di questo tipo non può di conseguenza essere considerata come «assistenza sociale», cui la direttiva 2004/38/CE esclude l'accesso. Tuttavia, gli Stati membri possono richiedere un nesso reale tra chi cerca occupazione e il proprio mercato del lavoro.



B. Limitazioni alla libera circolazione

Il trattato consente agli Stati membri di rifiutare a un cittadino dell'UE il diritto di ingresso e di soggiorno per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica. Tali provvedimenti devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo interessato. Il comportamento in questione deve rappresentare una minaccia sufficientemente grave e attuale per gli interessi fondamentali dello Stato. A tale riguardo, la direttiva 2004/38/CE prevede una serie di garanzie procedurali.

In conformità all'articolo 45, paragrafo 4, TFUE, **la libera circolazione dei lavoratori non si applica agli impieghi nella pubblica amministrazione**. Tuttavia, questa deroga è stata interpretata in modo molto restrittivo dalla CGUE, secondo cui gli Stati membri possono riservare ai propri cittadini solo i posti che comportano l'esercizio dell'autorità pubblica e la responsabilità della salvaguardia dell'interesse generale dello Stato (ad esempio, la sicurezza interna o esterna).

Durante un periodo transitorio successivo all'adesione di nuovi Stati membri, possono essere applicate talune condizioni che limitano la libera circolazione dei lavoratori da, verso e tra i suddetti Stati membri. Attualmente non sono in vigore periodi di transizione, poiché le ultime restrizioni alla libera circolazione dei cittadini croati sono state rimosse il 1° luglio 2020.

C. Misure destinate ad agevolare l'esercizio della libera circolazione

L'UE ha compiuto sforzi notevoli per creare un **ambiente propizio alla mobilità dei lavoratori**, fra cui:

- la riforma del sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali completate in altri Stati membri dell'UE al fine di armonizzare e facilitare la procedura. Ciò comprende il riconoscimento automatico di una serie di professioni nel settore sanitario e degli architetti ([direttiva 2013/55/UE](#) recante modifica della direttiva 2005/36/CE [2.1.6](#));
- il rilascio, nel 2016, di una tessera professionale europea per testare una procedura di riconoscimento elettronico per determinate professioni regolamentate;
- il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale, compresa la portabilità della protezione sociale, grazie al [regolamento \(CE\) n. 883/2004](#) e al [regolamento di applicazione \(CE\) n. 987/2009](#), attualmente in corso di revisione ([2.3.4](#));
- una **tessera europea di assicurazione malattia** (2004) come prova dell'assicurazione in conformità al regolamento (CE) n. 883/2004, e una direttiva sull'**assistenza** sanitaria transfrontaliera ([direttiva 2011/24/UE](#));
- miglioramenti a livello dell'acquisizione e della salvaguardia di diritti pensionistici complementari ([direttiva 2014/50/UE](#));
- l'obbligo di garantire procedure giudiziarie di ricorso per i lavoratori discriminati e di designare organismi preposti alla promozione e al controllo della parità di trattamento ([direttiva 2014/54/UE](#)).



L'Autorità europea del lavoro (ELA), un'iniziativa nell'ambito del pilastro europeo dei diritti sociali, è stata istituita il 31 luglio 2019. I suoi obiettivi principali sono: garantire una migliore applicazione delle norme UE sulla mobilità del lavoro e sul coordinamento della sicurezza sociale, fornire servizi di supporto ai lavoratori mobili e ai datori di lavoro, sostenere il coordinamento tra gli Stati membri nell'applicazione transfrontaliera, comprese le ispezioni congiunte e la mediazione per la risoluzione delle controversie transfrontaliere, e promuovere la cooperazione tra gli Stati membri nella lotta al lavoro sommerso.

L'agenzia integra o assorbe diverse precedenti iniziative europee di pertinenza per la mobilità del lavoro, in particolare il portale della mobilità del lavoro, **EURES (rete europea di servizi per l'impiego)** ([2.3.3](#)) e la piattaforma europea per la lotta al lavoro sommerso.

La pandemia di COVID-19, che ha colpito l'UE nei primi mesi del 2020, ha portato a restrizioni senza precedenti della libera circolazione dei lavoratori in tutti gli Stati membri dell'UE, in particolare a seguito della reintroduzione dei controlli alle frontiere interne. Di conseguenza, fra i lavoratori transfrontalieri, stagionali e distaccati sono stati registrati un aumento della disoccupazione e gravi problemi di delocalizzazione. Nel marzo 2020 la Commissione ha pubblicato orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di COVID-19, integrati da ulteriori orientamenti relativi alla libera circolazione degli operatori sanitari e dei lavoratori stagionali, rispettivamente a maggio e luglio 2020. Il 12 ottobre 2020 il Consiglio ha adottato una raccomandazione per un approccio coordinato alla limitazione della libera circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19, che contiene disposizioni sulla revoca dei requisiti di quarantena per i lavoratori essenziali.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento europeo ha sempre sottolineato che l'UE e i suoi Stati membri dovrebbero coordinare i loro sforzi al fine di promuovere la libera circolazione dei lavoratori.

Nella [risoluzione del 16 gennaio 2014 sul rispetto del diritto fondamentale alla libera circolazione all'interno dell'UE](#) il Parlamento ricorda che il diritto alla libera circolazione a fini lavorativi non può essere associato agli abusi ai danni dei sistemi di sicurezza sociale e invita gli Stati membri ad astenersi da azioni che potrebbero ledere detto diritto.

Il Parlamento ha sostenuto l'istituzione di un'Autorità europea del lavoro (nella sua [risoluzione legislativa del 16 aprile 2019](#)). Ha insistito affinché fosse creato un portale unico per la libera circolazione e affinché l'ELA potesse proporre di propria iniziativa ispezioni congiunte. Inoltre, ha aggiunto la cooperazione sul lavoro sommerso ai suoi compiti chiave, garantendo così che la piattaforma europea contro il lavoro sommerso (fondata nel 2016 con il forte sostegno del Parlamento europeo) continui le sue attività.

Nella [risoluzione del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze](#) il Parlamento ha chiesto di non limitare gli spostamenti transfrontalieri dei lavoratori stagionali e transfrontalieri, soprattutto nei



settori essenziali. Il 19 giugno 2020 il Parlamento ha approvato una [risoluzione sulla tutela dei lavoratori frontalieri e stagionali nel contesto della crisi della COVID-19](#).

Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi / Regina Konle-Seidl
11/2020

