

LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI LAVORATORI E DELLE PERSONE NELL'UNIONE EUROPEA

Perché si parla di libera circolazione dei lavoratori e delle persone? Sono due aspetti distinti?

Al momento della sua nascita, la Comunità aveva una connotazione fondamentalmente economica: essa era finalizzata alla libera circolazione dei fattori di produzione, al fine di creare un mercato interno competitivo e di raggiungere una razionale allocazione delle risorse. Di conseguenza, l'individuo interessa in quanto lavoratore e i primi aspetti ad essere disciplinati sono quelli che attengono a questa sfera.

Con l'evolversi del processo di integrazione, l'attenzione viene spostata sul cittadino in quanto tale: la libera circolazione è uno degli attributi che discendono direttamente dalla cittadinanza europea; parallelamente, si ha uno sviluppo sia del diritto derivato sia della giurisprudenza (in questo senso si rinvia altresì alla scheda relativa alla cittadinanza).

Questo processo conduce a due punti di arrivo fondamentali: uno è la consacrazione della libera circolazione all'interno della Carta dei Diritti Fondamentali in quanto diritto dell'individuo; l'altro è la codificazione dell'acquis dell'Unione in materia da parte della direttiva 38/2004.

A chi si applica il diritto di circolazione?

Ai cittadini dell'Unione che si recano o soggiornano in uno Stato diverso da quello di cui hanno la cittadinanza e ai familiari che li accompagnano. Per "familiare" si intende il coniuge, ma anche il partner con cui il cittadino abbia contratto un'unione registrata (sempre che la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio); i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner; gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner. La cittadinanza dei familiari non è rilevante; questo vuol dire che il diritto dell'Unione è in grado di incidere sulla posizione di cittadini di Stati terzi. Gli Stati hanno il dovere di favorire la circolazione di persone diverse dai coniugi, partner o familiari diversi da quelli definiti al punto precedente; essi mantengono il diritto di rifiutare l'ingresso, ma devono motivare il loro provvedimento.

Che cosa comporta concretamente il diritto di circolazione?

- Diritto di entrata e uscita: godere del diritto di circolazione implica innanzitutto la possibilità, per il cittadino e per i suoi familiari, di uscire da uno degli Stati membri se muniti di documento di identità o passaporto; questi ultimi devono essere validi per tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda l'entrata, i requisiti per i familiari non aventi la cittadinanza dell'Unione sono più stringenti: essi devono essere in possesso di visto d'ingresso oppure del permesso di soggiorno previsto dalla direttiva stessa. Gli Stati devono adoperarsi affinché queste persone possano ottenere il visto il più in fretta possibile.

Qualora il cittadino o i suoi familiari non dispongano dei documenti necessari, gli Stati devono fare il possibile per evitare il respingimento e agevolare l'ottenimento dei documenti.

- Diritto di soggiorno: i cittadini e i loro familiari possono soggiornare fino a 3 mesi in qualsiasi Stato membro, senza espletare alcuna formalità se si esclude il possesso dei documenti necessari per l'entrata.

Per prolungare la permanenza oltre i tre mesi, è necessario trovarsi in una di queste condizioni:

- essere lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante
- disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante; scopo di questa disposizione è evitare che l'individuo divenga un onere per lo Stato membro che lo ospita
- seguire, presso un istituto pubblico o privato riconosciuto dallo Stato membro, un corso di studi, inclusa la formazione professionale, e disporre di risorse sufficienti per sé o per i propri familiari
- essere un familiare che accompagna un cittadino di uno Stato membro, sempre che tale cittadino rispetti le condizioni di cui sopra

Quindi il fatto di avere un lavoro non è una condizione imprescindibile per poter circolare e soggiornare?

No. L'idea di fondo è che il cittadino è praticamente libero di circolare e soggiornare dove preferisce, a patto che, in qualche modo, possa provvedere a se stesso e ai propri familiari e non pesare sullo Stato che lo ospita.

Tuttavia, egli può prolungare il soggiorno se:

- un individuo è inabile al lavoro a causa di un infortunio, oppure
- è disoccupato ed è iscritto alle liste di collocamento oppure sta seguendo un corso di formazione professionale

Si vuole quindi tutelare la posizione di chi è rimasto senza lavoro per cause indipendenti dalla propria volontà.

Se si desidera rimanere in uno Stato membro per più di tre mesi, quali formalità occorre espletare?

Questa decisione è rimessa alla discrezionalità dello Stato, il quale può (ma non deve) richiedere un'iscrizione presso le autorità competenti. Se un cittadino dell'Unione non rispetta eventuali requisiti è passibile di sanzioni, le quali devono però essere proporzionate e non discriminatorie.

Nel caso sia necessaria questa iscrizione, è sufficiente presentare un documento di identità o il passaporto e dimostrare di trovarsi in una delle condizioni che legittimano il soggiorno oltre i tre mesi.

Come si fa a capire in quali situazioni un individuo è in grado di mantenersi, in modo da non pesare sulle risorse dello Stato in cui si trova?

Questo dato è chiaramente indicativo. Il diritto dell'Unione non si spinge fino a stabilire una soglia precisa, ma deve considerare la situazione complessiva dell'interessato. In ogni caso, l'importo non può essere superiore al livello delle risorse al di sotto del quale i cittadini dello Stato membro ospitante beneficiano di prestazioni di assistenza sociale, oppure alla pensione minima sociale erogata dallo Stato membro ospitante.

Che cos'è la "carta di soggiorno"?

E' il documento rilasciato dallo Stato ospite, che certifica il soggiorno oltre i tre mesi. Gli Stati sono tenuti a rilasciarlo entro 6 mesi dalla domanda e ha durata massima di 5 anni. Se il cittadino

interrompe il proprio soggiorno per motivi di lavoro, salute, o per un periodo comunque non superiore a 6 mesi l'anno, ciò non ha alcuna conseguenza sulla validità di questa carta.

Fino a che punto la condizione del familiare è legata a quella del cittadino e fino a che punto è autonoma?

In una certa misura, il diritto dell'Unione tutela il familiare anche a prescindere dai suoi rapporti con il cittadino che accompagna. In caso di decesso del cittadino dell'Unione, i familiari (che siano o no cittadini UE) possono rimanere alle stesse condizioni a cui rimane un cittadino sprovvisto di lavoro: l'essenziale è che non pesino sulle risorse dello Stato. Tuttavia, i familiari non cittadini UE devono aver iniziato il loro soggiorno almeno un anno prima del decesso.

Se il cittadino in questione ha figli, questi hanno il diritto di terminare gli studi nello Stato membro che li ospita.

In caso di divorzio, annullamento del matrimonio o scioglimento dell'Unione registrata, il familiare cittadino UE può rimanere, sempre a patto che non pesi sulle risorse dello Stato. Se invece il familiare ha la cittadinanza di uno Stato terzo, devono essere presenti circostanze che giustifichino il soggiorno, come l'affidamento di un figlio, oppure che il legame abbia avuto una durata minima di tre anni.

AmMESSO che il criterio per soggiornare è il fatto di non costituire un onere, come è possibile verificare questo dato?

In realtà non esiste una verifica sistematica; l'Unione interviene solo se esiste un dubbio ragionevole che un individuo non riesca a sostentarsi. Il fatto di rivolgersi ai servizi di assistenza sociale non è sufficiente per ritenere che un individuo costituisca un onere e, in ogni caso, l'Unione non può allontanare nessuno sulla base di questa motivazione se la persona in questione è lavoratore, oppure è in cerca di lavoro.

Che cos'è il soggiorno permanente?

Dopo 5 anni di residenza legale e continuativa nello Stato membro, il cittadino e i familiari non cittadini UE ottengono il diritto al soggiorno permanente, diritto che si perde solo dopo due anni di assenza consecutivi. Il diritto di soggiorno permanente è disciplinato dalle stesse norme relative al soggiorno. Tale diritto può essere acquisito prima dei 5 anni da lavoratori che raggiungano l'età pensionabile nello Stato ospite, oppure che abbiano esercitato la propria attività per almeno due anni e siano costretti ad interromperla a causa di sopravvenuta incapacità lavorativa permanente. Altro caso in cui si deroga alla soglia minima dei 5 anni è quello in cui il lavoratore, dopo aver soggiornato e lavorato in maniera continuativa per 3 anni in uno Stato, esercita la propria attività in un altro, ma continua ad abitare nel primo, nel quale ritorna almeno una volta alla settimana.

I familiari del cittadino in questione, qualsiasi sia la loro cittadinanza, godono del medesimo diritto e possono mantenerlo anche a seguito di divorzio o di decesso del cittadino, alle stesse condizioni illustrate per il diritto di soggiorno.

Di quali diritti gode un cittadino dell'Unione che soggiorna legalmente in un altro Stato membro?

Qualsiasi cittadino dell'Unione che risiede in uno Stato membro in base alla direttiva ed i suoi familiari cittadini di Stati terzi hanno il diritto di essere trattati come un cittadino dello Stato membro. Tuttavia, la direttiva elenca alcuni diritti che lo Stato non è tenuto a garantire prima che sia decorso un certo periodo di tempo; ad esempio, il diritto a prestazioni d'assistenza sociale sorge dopo i primi tre mesi di soggiorno.

La direttiva priva gli Stati del potere di controllare chi entra e soggiorna sul proprio territorio?

No; gli Stati hanno a disposizione dei mezzi per allontanare determinate persone che ritengono pericolose, ma questo allontanamento deve rispettare delle regole generali, valide per tutti gli individui a prescindere dalla cittadinanza.

Innanzitutto l'allontanamento deve avvenire solo motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica e questi motivi non possono essere usati a scopo economico.

Inoltre, i provvedimenti devono riguardare singoli e non gruppi, devono essere adottati a seguito di comportamenti imputabili ad un individuo e devono essere proporzionati.

Il comportamento personale deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società. Giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non sono prese in considerazione.

Questo vuol dire che l'Unione non può effettuare espulsioni "di gruppo" né allontanare le persone sul presupposto che costituiscano una fonte di pericolo potenziale.

Se poi l'individuo gode del diritto di soggiorno permanente oppure è cittadino dell'UE i requisiti sono ancora più severi. In ogni caso, l'individuo destinatario di questo provvedimento deve avere possibilità di presentare un ricorso davanti alle autorità dello Stato membro. Dopo al massimo 3 anni, l'individuo deve poter presentare domanda di riammissione nel territorio da cui è stato allontanato.

In evidenza

I cittadini dell'Unione e, in certa misura, i loro familiari, godono del diritto di circolazione e soggiorno. Questo diritto, originariamente pensato per i lavoratori, ha progressivamente assunto lo status di diritto dell'individuo. Tuttavia il diritto di circolazione e soggiorno non è unico, ma si declina diversamente a seconda delle situazioni e del tipo di soggiorno:

- entro i tre mesi di permanenza, il diritto è godibile in maniera quasi automatica
- oltre i tre mesi, il soggiorno è subordinato al fatto di non pesare sulle finanze dello Stato ospite
- oltre i 5 anni è stato istituito il soggiorno permanente, che attribuisce uno status simile alla cittadinanza dello Stato membro ospite

I cittadini possono essere allontanati per motivi precisi e comprovati, e che li riguardino direttamente e individualmente.

Per approfondire:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_it.htm

http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/movement/policies_citizenship_movement_en.htm