



Bruxelles, 26.4.2013
COM(2013) 236 final

2013/0124 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel
quadro della libera circolazione dei lavoratori**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2013) 148 final}

{SWD(2013) 149 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Contesto generale

La libera circolazione dei lavoratori è una delle quattro libertà fondamentali su cui si fonda il mercato unico. È uno dei valori fondamentali dell'Unione europea e un elemento centrale della cittadinanza dell'UE. L'articolo 45 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea sancisce il diritto dei cittadini dell'UE di spostarsi in un altro Stato membro per motivi di lavoro. Tale articolo enuncia esplicitamente il diritto di non essere discriminati in base alla nazionalità per quanto riguarda l'accesso all'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. Tale articolo sancisce inoltre l'eliminazione degli ostacoli ingiustificati alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione europea. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea conferma all'articolo 15, paragrafo 2, che ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro.

Il regolamento (UE) n. 492/2011¹ stabilisce in dettaglio i diritti derivanti dalla libera circolazione dei lavoratori e definisce le aree specifiche in cui si vieta la discriminazione in base alla nazionalità, in particolare per quanto riguarda²:

- l'accesso all'occupazione
- le condizioni di lavoro
- i vantaggi sociali e fiscali
- l'accesso alla formazione
- l'iscrizione alle organizzazioni sindacali
- l'alloggio
- l'accesso all'istruzione per i figli dei lavoratori

L'articolo 45 del TFUE e il regolamento (UE) n. 492/2011 sono direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri. Ciò significa che non vi è alcuna necessità di adottare una norma nazionale per recepire tali disposizioni. Le autorità nazionali, a qualsiasi livello, e i datori di lavoro, siano essi pubblici o privati, devono applicare e rispettare i diritti derivanti da tali disposizioni.

Ciò nonostante i cittadini dell'UE che desiderano spostarsi o che si trasferiscono effettivamente da uno Stato membro ad un altro per motivi di lavoro continuano a incontrare problemi nell'esercizio dei propri diritti. Tali difficoltà servono in qualche misura a spiegare le ragioni per cui la mobilità geografica tra gli Stati membri dell'UE è rimasta ad un livello relativamente basso: secondo l'indagine UE sulle forze di lavoro, nel 2011 solo il 3,1% dei

¹ Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione (GU L 141 del 27.5.2011, pag. 1). Tale regolamento codifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 e le sue successive modificazioni.

² Per una descrizione completa dei diritti derivanti dall'articolo 45 del TFUE e dal regolamento (UE) n. 492/2011 si prega di consultare la comunicazione della Commissione "Ribadire la libera circolazione dei lavoratori: diritti e principali sviluppi" COM(2010) 373 definitivo, del 13.7.2010, accompagnata dal documento di lavoro dei servizi della Commissione.

cittadini europei in età lavorativa (15-64) risiedeva in uno Stato membro dell'UE diverso dal proprio³.

Da un sondaggio Eurobarometro del 2009 è emerso che, mentre il 60% dei cittadini europei riteneva che la libera circolazione dei lavoratori fosse un elemento positivo per l'integrazione europea, solo il 48% la considerava positiva per le singole persone. Inoltre, stando ai risultati di un Eurobarometro più recente (settembre 2011)⁴, il 15% dei cittadini europei non prenderebbe in considerazione la possibilità di lavorare in un altro Stato membro perché ha la sensazione che vi siano troppi ostacoli.

Analogamente la relazione del Parlamento europeo su "I problemi e le prospettive concernenti la cittadinanza europea", del 20 marzo 2009, descrive gli ostacoli che ancora si frappongono all'esercizio transfrontaliero dei diritti. La relazione invita la Commissione a redigere un elenco degli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'UE basandosi sui risultati di una consultazione pubblica, e la esorta a presentare proposte specifiche per ovviare a tali ostacoli.

Più recentemente il Parlamento europeo, con la sua risoluzione sulla promozione della mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione europea, del 25 ottobre 2011, esorta la Commissione e gli Stati membri "a garantire... la corretta attuazione della legislazione esistente in tema di non discriminazione e ad adottare misure pratiche che consentano di attuare il principio della parità di trattamento dei lavoratori mobili..."⁵.

Nelle sue conclusioni del marzo 2009 sulla mobilità professionale e geografica della forza lavoro e la libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea, il Consiglio EPSCO ha esortato la Commissione e gli Stati membri "a promuovere misure di sostegno alla mobilità lavorativa e sociale così come la parità di trattamento e la non discriminazione dei lavoratori migranti, in linea con l'acquis" e "a sviluppare ulteriormente strategie e strumenti per l'individuazione e l'analisi delle barriere alla mobilità geografica e professionale dei lavoratori e contribuire fattivamente alla rimozione delle barriere esistenti, conformemente ai trattati".

La relazione presentata da Mario Monti il 9 maggio 2010 ("Una nuova strategia per il mercato unico") sottolinea come la libera circolazione dei lavoratori sia in generale un successo dal punto di vista giuridico, ma sia anche la meno utilizzata delle quattro libertà del mercato unico. La relazione sottolinea che la maggior parte degli europei ritiene che gli ostacoli a lavorare in altri paesi dell'UE siano troppo numerosi e che sussista ancora una serie di barriere giuridiche e amministrative alla libera circolazione dei lavoratori. Secondo tale relazione gli ostacoli esistenti in questo settore sono i più difficili da superare.

Nel luglio 2010, nella sua comunicazione dal titolo "Ribadire la libera circolazione dei lavoratori: diritti e principali sviluppi"⁶, la Commissione ha indicato la propria intenzione di analizzare i modi per affrontare i nuovi bisogni e le sfide emergenti (soprattutto per quanto

³ Eurostat, indagine sulle forze di lavoro. Va tuttavia notato che le fonti di dati disponibili tendono a sottovalutare il numero di cittadini mobili dell'UE che vive/lavora in altri Stati membri dell'Unione perché i cittadini dell'UE non si registrano quando si stabiliscono in altri Stati membri oppure perché le indagini esistenti interessano essenzialmente le persone che risiedono "abituamente" in un paese e non i lavoratori mobili a breve termine (che rimangono ad esempio solo pochi mesi).

⁴ Eurobarometro 363 "Internal Market: Awareness, Perceptions and Impacts" (Mercato interno: conoscenza, percezioni e ripercussioni), settembre 2011: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_363_en.pdf.

⁵ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2011/10-25/0455/P7_TA-PROV\(2011\)0455_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2011/10-25/0455/P7_TA-PROV(2011)0455_IT.pdf).

⁶ COM(2010) 373 final, del 13 luglio 2010.

riguarda nuovi tipi di mobilità) che i lavoratori migranti dell'UE e le loro famiglie si trovano ad affrontare e di riflettere, nel contesto della nuova strategia per il mercato unico, su come promuovere e migliorare i meccanismi per un'attuazione efficace del principio di parità di trattamento dei lavoratori dell'UE e dei loro familiari che esercitano il proprio diritto alla libera circolazione.

Tale obiettivo è stato ribadito nel quadro della relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione "Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione"⁷, del 27 ottobre 2010. La Commissione ha individuato nell'applicazione divergente e non corretta della normativa dell'UE relativa al diritto di libera circolazione uno dei principali ostacoli contro cui si scontrano i cittadini dell'Unione nell'esercizio effettivo dei loro diritti sanciti dalla legislazione dell'UE. La Commissione ha conseguentemente annunciato la sua intenzione di intervenire al fine di "agevolare la libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari di paesi terzi applicando rigorosamente le norme dell'Unione, anche in materia di non discriminazione, promuovendo le buone prassi e la conoscenza sul campo della normativa UE e accelerando la diffusione, presso i cittadini dell'UE, di informazioni sui diritti connessi alla libera circolazione"⁸.

Nel pacchetto per l'occupazione del 18 aprile 2012 (comunicazione della Commissione "Verso una ripresa fonte di occupazione")⁹, la Commissione ha annunciato l'intenzione di "presentare una proposta legislativa al fine di sostenere i lavoratori mobili (informazioni e consulenza) nell'esercizio dei diritti derivanti dal trattato e dal regolamento (UE) n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione".

Il presidente Barroso ("Political guidelines for the 2010-2014 Commission" - Orientamenti politici per la Commissione 2010-2014) ha inoltre sottolineato il divario tra teoria e pratica e ha chiesto che il principio di libera circolazione e parità di trattamento diventi una realtà nella vita quotidiana dei cittadini. Nel suo discorso sullo stato dell'Unione pronunciato il 12 settembre 2012, il presidente Barroso ha sottolineato la necessità di creare un mercato europeo del lavoro e di far sì che per i cittadini dell'UE sia altrettanto agevole lavorare all'estero che nel proprio paese d'origine¹⁰.

Il divario tra i diritti di cui godono in teoria i cittadini dell'UE e quanto accade nella pratica è stato inoltre sottolineato in numerose relazioni da parte di istituzioni e si constata un appello crescente all'Unione europea affinché agisca in tal senso¹¹. Il 2013 è stato proclamato Anno europeo dei cittadini¹². Sarà incentrato sui diritti dei cittadini e sulle azioni dell'UE volte a garantire che questi diritti siano effettivamente applicati nell'interesse dei cittadini e dell'Unione europea nel suo insieme.

Nel corso degli anni la Commissione ha ricevuto numerosi reclami da parte di cittadini desiderosi di spostarsi o che si sono effettivamente trasferiti in un altro paese dell'UE per

⁷ COM(2010) 603 definitivo.

⁸ Azione 15 della relazione 2010 sulla cittadinanza dell'UE.

⁹ COM(2012) 173 final, del 18 aprile 2012.

¹⁰ <http://ec.europa.eu/soteu2012/>.

¹¹ Relazione del Parlamento europeo sulla "Promozione della mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione europea" del luglio 2011; parere del Comitato economico e sociale europeo sull'individuazione degli ostacoli residui alla mobilità sul mercato interno del lavoro, del marzo 2009.

¹² Decisione n. 1093/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, relativa all'anno europeo dei cittadini (2013), GU L 325 del 23.11.2012, pag. 1.

motivi di lavoro, e i cui diritti non vengono rispettati. I cittadini non si ritengono tutelati nello Stato membro ospitante e si sentono incapaci di superare gli ostacoli che incontrano.

Il problema

Gli esempi di ostacoli e problemi sono alquanto vari:

a) Non conformità delle autorità pubbliche al diritto dell'UE (legislazione non conforme o applicazione errata) e ripercussioni sui lavoratori migranti dell'UE

Negli Stati membri persistono e continuano ad essere segnalati alla Commissione problemi di conformità della legislazione nazionale e delle prassi generali. Tra questi figurano:

- l'applicazione di condizioni diverse per l'assunzione di cittadini dell'UE;
- condizioni legate alla nazionalità per l'accesso a posti di lavoro che non rientrano nell'eccezione di cui all'articolo 45, paragrafo 4, del TFUE;
- l'introduzione di quote di cittadini nazionali (ad esempio nello sport a livello professionistico);
- condizioni di lavoro diverse per i cittadini di altri paesi dell'UE (retribuzione, prospettive di carriera, grado, ecc.);
- l'accesso ai vantaggi sociali condizionato a requisiti più facilmente soddisfatti dai cittadini nazionali rispetto agli altri cittadini dell'UE (ad esempio una condizione di residenza);
- qualifiche professionali ed esperienza acquisite in altri Stati membri ignorate o considerate in maniera diversa rispetto a quelle ottenute nello Stato membro ospitante ai fini dell'accesso al mercato del lavoro (ad esempio l'eventuale attribuzione di punti aggiuntivi);
- la condizione di residenza richiesta dalle legislazioni nazionali ai fini dell'accesso a borse di studio per i lavoratori migranti dell'Unione e i membri delle loro famiglie, nonostante una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'UE in questo settore;
- discriminazione nei confronti dei lavoratori frontalieri.

b) Non conformità dei datori di lavoro e dei consulenti giuridici al diritto dell'UE

Dalle informazioni raccolte dagli esperti e dalla Commissione¹³ sembra emergere un problema ricorrente legato alla scarsa conoscenza, da parte di datori di lavoro pubblici e privati, della normativa UE, a prescindere dalla conformità o meno della legislazione nazionale. La scarsa conoscenza e la mancanza di comprensione delle norme sembrano essere le ragioni principali del problema, in particolare quando si tratta di datori di lavoro privati (ad esempio, le candidature per un posto di lavoro sono limitate ai soli residenti da un periodo minimo di tempo, non sono riconosciute le esperienze o le qualifiche professionali precedentemente acquisite in un altro Stato membro, si impongono requisiti linguistici eccessivi, ecc.).

Accade inoltre che i consulenti giuridici ignorino la normativa UE sulla libera circolazione dei lavoratori o la conoscano in modo insufficiente.

c) Mancanza di accesso, per i lavoratori migranti dell'UE, alle informazioni o ai mezzi atti a garantire l'esercizio dei loro diritti

¹³ Si veda il successivo punto 2.

Nel corso di numerose indagini¹⁴ i cittadini hanno dichiarato di non sapere a chi rivolgersi in caso di problemi concernenti i loro diritti UE. Si verifica inoltre che i lavoratori migranti incontrino difficoltà di accesso alle misure di protezione a loro disposizione; ad esempio non conoscono le procedure e i sistemi nazionali, non hanno le competenze linguistiche per accedere ai servizi o non possono permettersi una consulenza legale.

I problemi individuati riguardano i cittadini dell'UE che si trasferiscono in un altro Stato membro o che tornano nello Stato membro di origine per motivi di lavoro.

Obiettivi

Al fine di affrontare tali problemi sono stati individuati obiettivi specifici:

- ridurre la discriminazione nei confronti dei lavoratori migranti dell'UE sulla base della loro nazionalità;
- contrarre il divario tra i diritti dei lavoratori migranti dell'UE sulla carta e il loro esercizio nella pratica, agevolando la corretta applicazione della legislazione in vigore;
- ridurre l'incidenza delle pratiche sleali nei confronti dei lavoratori migranti dell'UE;
- dare ai lavoratori migranti dell'UE i mezzi necessari a far sì che i loro diritti vengano rispettati.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

2.1. Consultazione delle parti interessate

a) Rete di esperti per la libera circolazione dei lavoratori

La rete di esperti giuridici per la libera circolazione dei lavoratori presenta ogni anno una relazione sulla situazione giuridica nell'Unione europea¹⁵.

La prima relazione¹⁶, completata nel gennaio 2011, era imperniata sull'applicabilità del diritto alla parità di trattamento in base alla nazionalità nei confronti dei lavoratori migranti dell'UE e sul quadro normativo esistente in ciascuno Stato membro. La relazione è giunta alla conclusione che tale diritto gode raramente dello stesso livello di protezione e garanzie del diritto alla parità di trattamento per altre ragioni (quali razza, età e sesso). Nella maggior parte dei paesi dell'Unione i lavoratori migranti dell'UE sono tuttora visti più come cittadini di paesi

¹⁴ Eurobarometro 363 "Internal Market: Awareness, Perceptions and Impacts" (Mercato interno: conoscenza, percezioni e ripercussioni), settembre 2011: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_363_en.pdf.

¹⁵ Le relazioni annuali europee fornite dalla rete a partire dal 2006 sono disponibili sul seguente sito web: <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=25&subCategory=475&country=0&year=0&advSearchKey=consolidated+report&mode=advancedSubmit&langId=en>.

Esse si basano sulle relazioni annuali nazionali disponibili per ogni Stato membro sul sito: <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=25&subCategory=475&country=0&year=0&advSearchKey=%22national+report%22&mode=advancedSubmit&langId=it>.

¹⁶ Relazione tematica "Application of Regulation 1612/68" [applicazione del regolamento (CEE) n. 1612/68], gennaio 2011: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=en>.

terzi che non alla stregua dei lavoratori nazionali. Molti lavoratori migranti dell'UE che subiscono discriminazioni in base alla nazionalità devono affidarsi ad un'interpretazione generosa della normativa nazionale adottata per dare attuazione alle direttive UE sulla parità di trattamento che si oppongono alle discriminazioni fondate su altri motivi.

La seconda relazione, presentata nell'ottobre 2011, tracciava una panoramica dei principali problemi individuati nei singoli Stati membri e legati all'applicazione delle norme sulla libera circolazione dei lavoratori. In alcuni Stati membri vi sono problemi di carattere apparentemente sistemico, che costituiscono semplicemente una discriminazione illegittima. La maggior parte dei problemi deriva da forme di discriminazione indiretta o da restrizioni ingiustificate all'esercizio del diritto dei lavoratori alla libera circolazione. Per esempio la residenza come condizione per poter godere di taluni vantaggi sociali e fiscali, le esigenze eccessive in materia di conoscenze linguistiche o il fatto che gli Stati membri non tengano conto degli anni di servizio trascorsi ricoprendo un incarico analogo in altri Stati membri dell'UE al fine di calcolare l'anzianità di servizio dei dipendenti pubblici e i relativi vantaggi.

b) Discussioni in seno al comitato consultivo per la libera circolazione dei lavoratori

Nel corso di una serie di riunioni tenutesi tra ottobre 2010 e ottobre 2012, il comitato consultivo per la libera circolazione dei lavoratori ha discusso degli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori, dei problemi di discriminazione sulla base della nazionalità e della necessità di attuare in modo più efficace le norme UE attualmente in vigore. I membri del comitato consultivo, composto da rappresentanti degli Stati membri e delle parti sociali rappresentate a livello europeo e nazionale, hanno dovuto anche rispondere ad un questionario sottoposto loro dalla Commissione. Il questionario è stato concepito per individuare le azioni intraprese a livello nazionale allo scopo di informare, assistere, sostenere e tutelare i lavoratori dell'UE in merito all'attuazione del regolamento (UE) n. 492/2011.

I membri del comitato hanno riconosciuto l'importanza dell'applicazione reale ed effettiva dei diritti esistenti. A questo proposito le risposte spaziavano dalle attività di sensibilizzazione e dall'applicazione più rigorosa delle norme a un migliore accesso all'informazione e al sostegno per i lavoratori migranti dell'UE. Nel corso della riunione del comitato consultivo per la libera circolazione dei lavoratori tenuta il 30 ottobre 2012 entrambe le parti sociali, ovvero la CES e Business Europe, hanno espresso posizioni sostanzialmente favorevoli alla proposta di una direttiva.

c) Consultazione pubblica

La Commissione ha svolto una consultazione pubblica tra giugno e agosto 2011. I cittadini, le autorità nazionali, le organizzazioni sindacali e datoriali e le associazioni (ONG, associazioni di professionisti indipendenti, ecc.) hanno espresso la loro posizione sui principali problemi incontrati dai lavoratori nell'esercizio del diritto alla libera circolazione, sull'attuale livello di protezione dei lavoratori e sulla necessità che l'UE intervenga affinché i lavoratori possano godere pienamente dei loro diritti.

Sono state ricevute complessivamente 243 risposte, di cui 169 da cittadini e 74 da organizzazioni, comprese le autorità nazionali. Tra le risposte delle organizzazioni, i più attivi nel fornire contributi sono stati i sindacati (il 27% delle risposte), seguiti dalle ONG (17%), dalle autorità nazionali (15%) e dalle organizzazioni dei datori di lavoro (12%).

La maggioranza dei partecipanti ha riconosciuto che i lavoratori dell'UE dovrebbero essere meglio tutelati dalle discriminazioni basate sulla nazionalità. L'adozione di norme da parte

dell'UE è l'intervento più decisivo suggerito da sindacati, ONG, imprese private, autorità regionali e locali e cittadini. Le autorità nazionali hanno espresso pareri discordanti in proposito. I datori di lavoro hanno espresso chiaramente l'importanza della sensibilizzazione. Un provvedimento rilevante per la maggior parte dei partecipanti è la creazione di punti di contatto o di strutture negli Stati membri. Lo scambio di buone prassi tra i paesi dell'UE è considerato un altro strumento importante mentre le organizzazioni non profit, i sindacati, le imprese private e le autorità regionali¹⁷ hanno sottolineato l'importanza delle organizzazioni di sostegno.

2.2. Valutazione d'impatto

Conformemente alla sua politica per una regolamentazione migliore, la Commissione ha condotto una valutazione dell'impatto delle varie opzioni strategiche, sulla base di uno studio esterno¹⁸ concluso nell'aprile 2012¹⁹.

Le diverse alternative strategiche contemplano una serie di opzioni che rappresentano gradi diversi di intervento da parte dell'UE: mantenere lo status quo, intervenire senza legiferare o intervenire legiferando. Per quanto riguarda l'ultima opzione, le possibili forme d'intervento variano da quella più blanda (uno strumento giuridico non vincolante, ad esempio una raccomandazione) a quella più rigida, con uno strumento giuridico vincolante, quale ad esempio una direttiva.

Tutte le opzioni sono state analizzate alla luce degli obiettivi generali.

La valutazione d'impatto ha dimostrato che un'iniziativa legislativa vincolante produrrebbe effetti tangibili sull'esercizio dei diritti alla libera circolazione. Gli obiettivi sopra descritti possono essere raggiunti in modo più efficace ed efficiente attraverso uno strumento giuridico vincolante che imponga agli Stati membri l'obbligo di adottare misure adeguate che assicurino l'esistenza di meccanismi efficaci per la diffusione di informazioni e consulenza ai cittadini.

L'opzione prescelta è una direttiva in combinazione con altre iniziative, quali orientamenti comuni su temi specifici che devono essere adottati dal comitato tecnico²⁰ per la libera circolazione dei lavoratori. Un documento di orientamento comune consentirebbe di affrontare la questione specifica dell'applicazione della legislazione dell'UE in materia di libera circolazione dei lavoratori.

Una direttiva che introduca misure destinate a sostenere i lavoratori migranti dell'UE che si trovano ad affrontare problemi di libera circolazione avrebbe l'obiettivo di sensibilizzare le autorità nazionali e di rafforzare le loro azioni contro la discriminazione basata sulla nazionalità. Rendendo più visibile il problema, i cittadini sarebbero meglio informati dei propri diritti e contemporaneamente i datori di lavoro del settore pubblico e privato e le altre parti interessate (ONG, parti sociali, ecc.) sarebbero più sensibili al problema. Inoltre, senza

¹⁷ Una sintesi delle risposte ricevute è ripresa negli allegati 7 e 8 del documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla presente proposta: "Iniziativa a favore dei lavoratori migranti dell'UE nell'esercizio del loro diritto alla libera circolazione".

¹⁸ Contratto quadro multiplo VT 2011/012: studio volto ad analizzare e valutare gli effetti socioeconomici ed ambientali delle possibili iniziative dell'UE in materia di libera circolazione dei lavoratori, in particolare per quanto concerne l'applicazione delle disposizioni attualmente in vigore (VC/2011/0476).

¹⁹ Studio volto ad analizzare e valutare gli effetti delle iniziative UE in materia di libera circolazione dei lavoratori, in particolare per quanto riguarda l'applicazione delle disposizioni attualmente in vigore, Ramboll: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=474&langId=en>.

²⁰ Il comitato tecnico previsto dal regolamento (UE) n. 492/2011 è composto da rappresentanti degli Stati membri.

creare oneri supplementari a carico dei datori di lavoro, una direttiva contribuirebbe in misura significativa ad una migliore comprensione e applicazione del diritto dell'UE mediante l'introduzione dell'obbligo specifico per gli Stati membri di garantire una migliore informazione alle parti interessate. Grazie poi all'introduzione di uno specifico mezzo di ricorso contro qualsiasi violazione dei diritti sanciti dall'articolo 45 del TFUE e alla possibilità dell'intervento di terzi per conto dei lavoratori migranti dell'UE, i cittadini potranno esercitare più agevolmente i loro diritti e ricevere sostegno in tal senso.

Il progetto di valutazione d'impatto è stato approvato dal comitato per la valutazione d'impatto (IAB) nel luglio 2012. Il parere dell'IAB, la valutazione finale d'impatto e la relativa sintesi sono pubblicati unitamente alla presente proposta.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

3.1. Contesto generale - Sintesi delle misure proposte

La presente proposta di direttiva mira a migliorare e rendere più efficace l'applicazione concreta in tutta l'Unione europea dell'articolo 45 del TFUE e del regolamento (UE) n. 492/2011, instaurando un quadro comune generale di disposizioni e misure adeguate volte a facilitare un'applicazione migliore e più uniforme dei diritti conferiti dalla legislazione dell'UE ai lavoratori e ai loro familiari che esercitano il diritto alla libera circolazione.

La proposta di direttiva introduce in particolare obblighi giuridici miranti a:

- garantire ai lavoratori migranti dell'UE strumenti opportuni di ricorso a livello nazionale. Qualunque lavoratore/lavoratrice dell'Unione europea che si ritenga vittima di discriminazione per motivi di nazionalità dovrebbe potersi avvalere delle opportune procedure amministrative e/o giudiziarie contro tale comportamento discriminatorio;
- proteggere ulteriormente i lavoratori facendo sì che le associazioni, le organizzazioni o altri soggetti giuridici aventi un interesse legittimo nella promozione del diritto di libera circolazione dei lavoratori possano avviare un procedimento amministrativo o giudiziario per conto o a sostegno dei lavoratori migranti dell'UE qualora vi sia stata una violazione dei loro diritti;
- creare strutture od organismi a livello nazionale che promuovano l'esercizio del diritto di libera circolazione fornendo informazioni, sostegno e assistenza ai lavoratori migranti dell'UE vittime di discriminazione basata sulla nazionalità;
- sensibilizzare i datori di lavoro, i lavoratori e qualsiasi altra parte interessata fornendo informazioni facilmente accessibili e pertinenti;
- promuovere il dialogo con le opportune organizzazioni non governative e le parti sociali.

3.2. Base giuridica

La presente proposta si basa sull'articolo 46 del TFUE, la medesima base giuridica del regolamento (UE) n. 492/2011, che autorizza l'adozione di direttive o regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria.

3.3. Principi di sussidiarietà e di proporzionalità

I problemi individuati in materia di applicazione e rispetto della normativa dell'UE sulla libera circolazione dei lavoratori e, in particolare, del regolamento (UE) n. 492/2011 sono connessi agli obiettivi enunciati all'articolo 3, paragrafo 3, del TUE, con il quale l'Unione europea ha istituito un mercato interno fondato su un'economia sociale di mercato altamente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, nonché agli articoli 45 (libera circolazione e abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità per i lavoratori dell'UE) e 18 del TFUE (non discriminazione in base alla nazionalità per i cittadini dell'Unione europea).

Le norme vigenti dell'UE devono essere applicate in maniera adeguata ed efficiente. Le differenze e le disparità nel modo in cui il regolamento (UE) n. 492/2011 viene applicato e fatto rispettare nei diversi Stati membri sono pregiudizievoli al corretto funzionamento della libera circolazione come libertà fondamentale. Molti elementi suggeriscono quanto sia difficile instaurare le indispensabili condizioni di parità di trattamento per i lavoratori che esercitano il diritto alla libera circolazione sul territorio dell'UE. In queste circostanze, la necessaria chiarezza e certezza del diritto può essere ottenuta soltanto a livello dell'UE.

Gli obiettivi della proposta non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri e richiedono pertanto un intervento a livello di UE.

Secondo il principio di proporzionalità, la direttiva si limita a quanto è necessario per il raggiungimento dei suddetti obiettivi. Al fine di migliorare l'attuazione e l'esecuzione del regolamento (UE) n. 492/2011 nella pratica, la Commissione propone misure di prevenzione, quali la garanzia di adeguati mezzi di ricorso e la fornitura di informazioni, sostegno e consulenza secondo le tradizioni e le prassi nazionali.

Data la natura delle misure proposte, gli Stati membri avranno facoltà di scegliere le misure di attuazione più adatte ai sistemi e procedimenti giudiziari nazionali.

3.4. Spiegazione dettagliata della proposta

3.4.1. CAPO I - DISPOSIZIONI GENERALI

3.4.1.1. Articolo 1 - Oggetto

L'articolo 45 del TFUE è una norma di diritto dell'UE direttamente applicabile nell'ordinamento giudiziario nazionale degli Stati membri, che conferisce immediatamente ai cittadini europei il diritto di recarsi per motivi professionali in un altro Stato membro dove potranno accettare proposte di lavoro, lavorare senza bisogno di un permesso di lavoro, risiedere per motivi professionali e rimanere anche una volta conclusa l'attività professionale. L'articolo 45 del TFUE conferisce inoltre il diritto di godere di pari trattamento rispetto ai cittadini dello Stato ospitante per quanto riguarda l'accesso all'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di occupazione. Esso implica di conseguenza l'abolizione di qualsiasi discriminazione (diretta o indiretta) fondata sulla nazionalità nell'esercizio di tali diritti, come

pure di qualsiasi ostacolo ingiustificato che intralci l'esercizio del diritto alla libera circolazione²¹.

Il regolamento (UE) n. 492/2011 è anch'esso uno strumento giuridico direttamente applicabile per sua natura, cosicché gli Stati membri non devono adottare misure di attuazione per dare la possibilità ai propri cittadini di far valere i diritti conferiti loro da tale regolamento.

I diritti conferiti ai singoli individui dal suddetto regolamento, la cui applicazione si intende agevolare con la presente proposta, sono quelli di cui al capo I: "L'impiego, la parità di trattamento e la famiglia dei lavoratori", articoli da 1 a 10. Essi riguardano in particolare l'accesso ad un'attività professionale (sezione 1, Accesso all'impiego, articoli da 1 a 6), la parità di trattamento in rapporto all'occupazione e alle condizioni di lavoro (sezione 2, Esercizio dell'impiego e parità di trattamento, articoli da 7 a 9) ed infine i familiari del lavoratore (sezione 3, Famiglia dei lavoratori, articolo 10).

La presente proposta di direttiva non riguarda il capo II del regolamento (UE) n. 492/2011, *Azione per mettere in contatto e per compensare le offerte e le domande d'impiego* (articoli da 11 a 20), né il capo III, *Organismi incaricati di assicurare una stretta collaborazione tra gli Stati membri in materia di libera circolazione e di occupazione dei lavoratori* (articoli da 20 a 34) e neppure il capo IV, *Disposizioni finali* (articoli da 35 a 42).

3.4.1.2. Articolo 2 - Campo d'applicazione

La presente proposta non modifica il campo di applicazione del regolamento (UE) n. 492/2011. Essa si applica unicamente ai casi di discriminazione fondata sulla nazionalità in relazione alle materie disciplinate da tale regolamento, mediante l'introduzione di disposizioni di protezione, di informazione e di sostegno conformemente agli articoli da 3 a 7 della presente proposta di direttiva. Costituisce il fondamento della garanzia di pari trattamento e rafforza i mezzi di ricorso in caso di ostacoli ingiustificati in merito all'ammissibilità e all'accesso all'impiego per i lavoratori che esercitano il proprio diritto di libera circolazione nel territorio dell'Unione europea.

In tale contesto la proposta di direttiva riguarda i seguenti aspetti:

- all'accesso all'occupazione;
- condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione e di licenziamento;
- accesso ai vantaggi sociali e fiscali;
- iscrizione alle organizzazioni sindacali;
- accesso alla formazione;
- accesso all'alloggio;
- accesso all'istruzione per i figli dei lavoratori.

²¹ Si veda in particolare la causa C-325/08: sentenza della Corte di giustizia del 16 marzo 2010, *Olympique Lyonnais SASP/Olivier Bernard, Newcastle UFC*, Racc. 2010, pag. I-2177.

3.4.2. CAPO II – ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI

3.4.2.1. Articolo 3 - Difesa dei diritti - Mezzi di ricorso - Termini

Questo articolo impone l'obbligo giuridico per gli Stati membri di mettere a disposizione dei lavoratori migranti dell'UE gli opportuni mezzi di ricorso a livello nazionale. Esso fa anche riferimento all'esecuzione degli obblighi e alla difesa dei diritti, che di per sé costituiscono un diritto fondamentale. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea conferma il diritto a un ricorso effettivo per ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dalla normativa dell'Unione europea siano stati violati o non rispettati. La proposta concerne mezzi di ricorso giudiziari e stragiudiziari, compresi meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie quali la conciliazione e la mediazione. I difensori civici, gli organismi per le pari opportunità o altre strutture analoghe possono anche costituire un'alternativa ai tribunali. In conformità dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea questo articolo stipula che, nei casi in cui gli Stati membri prevedano unicamente procedure amministrative, essi si assicurano che qualsiasi decisione amministrativa possa essere impugnata dinanzi a un tribunale.

In conformità della giurisprudenza della CGUE²², il paragrafo 2 di questo articolo precisa che il precedente paragrafo lascia impregiudicate le norme nazionali relative ai termini entro cui possono essere proposte azioni concernenti il principio della parità di trattamento, a condizione che tali termini siano tali da non poter essere ritenuti atti a rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dalla normativa dell'Unione in materia di libera circolazione dei lavoratori.

3.4.2.2. Articolo 4 - Azioni di associazioni, organizzazioni o altri soggetti giuridici

Questo articolo introduce l'obbligo per gli Stati membri di far sì che associazioni, organizzazioni o soggetti giuridici (quali sindacati, ONG o altri organismi) possano avviare un procedimento amministrativo o giudiziario per conto o a sostegno dei lavoratori migranti dell'UE in forza della direttiva o del regolamento (UE) n. 492/2011 nell'eventualità di una violazione dei loro diritti. Si lascia alla discrezionalità degli Stati membri di definire le modalità di applicazione di tale disposizione in funzione delle procedure e dei sistemi giudiziari nazionali.

Le associazioni, le organizzazioni o altri soggetti giuridici possono svolgere un ruolo significativo nella difesa dei diritti per conto o a sostegno di un lavoratore e dei suoi familiari²³. L'assistenza potrebbe essere diversa da uno Stato membro all'altro in funzione dei sistemi giudiziari, delle procedure, delle tradizioni e delle pratiche (ad esempio i sindacati potrebbero intervenire sostenendo le spese o assistendo le vittime di discriminazione).

Rispecchiando il precedente articolo 3 anche l'articolo 4, secondo paragrafo, precisa che il precedente paragrafo lascia impregiudicate le norme nazionali relative ai termini entro cui possono essere proposte azioni.

²² Sentenza del 16 maggio 2000, causa C-78/98, Preston, Racc. 2000 pag. I-03201.

²³ Attualmente tale diritto esiste in diverse forme nella maggior parte degli Stati membri, ad eccezione della Germania, dell'Estonia e di Malta.

3.4.3. CAPO III – PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO – PUNTI DI CONTATTO, STRUTTURE OD ORGANISMI - DIALOGO

3.4.3.1. Articolo 5 - Punti di contatto, strutture od organismi

Questo articolo dispone l'istituzione a livello nazionale di strutture di informazione, promozione e supporto o di organismi a sostegno dei lavoratori migranti dell'UE e responsabili di promuovere, analizzare e monitorare i diritti conferiti ai suddetti lavoratori e ai loro familiari dalla normativa dell'Unione. Tali funzioni possono tuttavia essere esercitate anche da organismi esistenti già istituiti dagli Stati membri per lottare contro la discriminazione fondata su altri motivi nel quadro dell'attuazione della legislazione UE, o da agenzie incaricate a livello nazionale della difesa dei diritti umani o della salvaguardia dei diritti individuali. In questo caso lo Stato membro deve garantire lo stanziamento di risorse sufficienti affinché tali organismi già esistenti possano svolgere compiti supplementari. A tal fine la formazione di esperti potrebbe essere ammissibile per il Fondo sociale europeo.

I compiti di tali strutture od organismi dovrebbero comprendere:

- (a) la messa a disposizione di informazioni a tutte le parti interessate e un maggiore sostegno ai lavoratori migranti dell'UE; la fornitura di consulenza e assistenza alle presunte vittime di discriminazione in seguito alle loro denunce, fatti salvi i diritti dei soggetti giuridici di cui all'articolo 4. Mentre in alcuni paesi gli organismi per le pari opportunità istituiti a norma delle direttive UE, che lottano contro la discriminazione fondata su altri motivi, sono legittimati ad agire dinanzi ad un tribunale, in altri paesi essi possono solo offrire assistenza al ricorrente o presentare osservazioni al giudice;
- (b) la realizzazione di indagini indipendenti riguardo alla discriminazione in base alla nazionalità;
- (c) la pubblicazione di relazioni indipendenti e la formulazione di raccomandazioni per quanto riguarda la parità di trattamento e la lotta alla discriminazione basata sulla nazionalità;
- (d) la pubblicazione di informazioni su qualsiasi questione concernente l'applicazione a livello nazionale delle norme UE sulla libera circolazione dei lavoratori.

Spetterebbe a ciascuno Stato membro decidere se sia necessario creare una struttura completamente nuova o se si possano attribuire agli organismi esistenti le funzioni precedentemente descritte per la promozione della non discriminazione in tutti gli Stati membri. Attualmente il concetto di "nazionalità" potrebbe rientrare nella competenza degli organismi per le pari opportunità esistenti in 19 Stati membri²⁴.

Questo articolo dispone inoltre le sinergie tra strutture od organismi nuovi o già esistenti con altri strumenti di informazione, promozione e sostegno a livello UE, come La tua Europa, SOLVIT, EURES, Enterprise Europe Network e gli sportelli unici.

²⁴ AT, BE, BG, EE, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SI, SK e UK. Per maggiori informazioni si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla presente proposta "Iniziativa a favore dei lavoratori migranti dell'UE nell'esercizio del loro diritto alla libera circolazione", punto 3.1.3.

Il ricorso a strutture preesistenti permette di beneficiare delle conoscenze e delle esperienze già realizzate. Aumenta inoltre la semplicità e l'accessibilità in quanto evita il rischio di creare confusione e incertezza sull'autorità a cui rivolgersi in caso di problemi.

3.4.3.2. Articolo 6 - Dialogo

Questo articolo impone agli Stati membri, secondo le tradizioni e prassi nazionali, di adottare le opportune misure per incoraggiare e promuovere il dialogo con le parti sociali e con le organizzazioni non governative che, conformemente alle rispettive legislazioni e prassi nazionali, hanno un interesse legittimo a contribuire alla lotta contro la discriminazione per motivi di nazionalità.

3.4.4. *CAPO IV – ACCESSO ALLE INFORMAZIONI*

3.4.4.1. Articolo 7 - Diffusione delle informazioni

Questo articolo stabilisce l'opportuna diffusione delle informazioni sui diritti dei lavoratori e dei loro familiari in relazione alla parità di trattamento come sancito dalla direttiva e dal regolamento (UE) n. 492/2011, articoli da 1 a 10. Più il sistema di informazione e prevenzione pubblica è efficace, meno saranno necessarie soluzioni individuali. La proposta di direttiva lascia agli Stati membri la scelta dei mezzi di informazione, ma andrebbero rese obbligatorie informazioni on line o digitali con link verso gli attuali strumenti di informazione a livello UE e i siti web di La tua Europa ed EURES.

Tali informazioni possono tuttavia essere integrate da qualunque altra attività di informazione destinata al grande pubblico, che rifletta le migliori prassi osservate dagli esperti nazionali e dalle parti interessate, come le campagne di sensibilizzazione o informazioni specifiche. Il ruolo attivo delle parti sociali, degli organismi per le pari opportunità, delle ONG e di altre associazioni potrebbe essere anch'esso molto importante per la diffusione delle informazioni.

3.4.5. *CAPO V - DISPOSIZIONI FINALI*

3.4.5.1. Articolo 8 - Requisiti minimi

Il primo paragrafo è una disposizione standard di "non regresso", secondo cui gli Stati membri sono liberi di adottare, qualora non l'abbiano già fatto, una normativa che disponga un livello di tutela più elevato di quello garantito dalla direttiva proposta.

Il secondo paragrafo indica espressamente che gli Stati membri hanno la facoltà di ampliare le competenze degli organismi di cui all'articolo 5 per integrarvi anche la non discriminazione in base alla nazionalità per tutti i cittadini dell'UE e i loro familiari che esercitano il diritto alla libera circolazione, come sancito dall'articolo 21 del TFUE e dalla direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri²⁵.

Il terzo paragrafo stabilisce che, nel dare attuazione alla presente direttiva, gli Stati membri non possono ridurre gli attuali livelli di protezione contro la discriminazione.

²⁵ GU L 158 del 30.4.2004.

3.4.5.2. Articolo 9 - Recepimento

Gli Stati membri sono tenuti ad adottare le necessarie misure di attuazione entro un termine di due anni dalla data di entrata in vigore della direttiva, e a rispettare talune prescrizioni in materia di informazione, come la comunicazione alla Commissione delle modalità di recepimento della direttiva nella legislazione nazionale e il riferimento alla direttiva in qualunque misura di attuazione.

In questo contesto, secondo la Dichiarazione politica comune del 28 settembre 2011 degli Stati membri e della Commissione sui documenti esplicativi, è opportuno che gli Stati membri accompagnino la notifica delle misure di recepimento con uno o più documenti che chiariscano il rapporto tra le componenti della direttiva e le parti corrispondenti degli strumenti nazionali di recepimento. Tenendo presente che, nell'ambito di alcune disposizioni della presente direttiva, come quelle relative alle strutture od organismi di cui all'articolo 5, alcuni Stati membri dispongono già di norme legislative atte a lottare contro la discriminazione fondata su altri motivi nel quadro dell'attuazione della legislazione dell'UE, o istituiscono agenzie incaricate a livello nazionale della difesa dei diritti umani o della salvaguardia dei diritti individuali, i documenti esplicativi consentirebbero di individuare meglio le misure specifiche adottate o già in vigore per lottare contro la discriminazione fondata sulla nazionalità.

3.4.5.3. Articolo 10 - Relazione

La Commissione è tenuta a presentare una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'attuazione della presente direttiva entro due anni dalla scadenza del termine stabilito per il suo recepimento. La Commissione può inoltre, se necessario, formulare adeguate proposte concernenti ulteriori misure. Di conseguenza, nel contesto della sua relazione di esecuzione e sulla base dell'esperienza acquisita sul campo, la Commissione sorveglierà anche il modo in cui gli Stati membri hanno deciso di estendere le competenze delle strutture e degli organismi di cui all'articolo 5 al diritto di parità di trattamento senza discriminazioni in base alla nazionalità per tutti i cittadini dell'Unione e i loro familiari che esercitano il diritto alla libera circolazione in conformità della normativa dell'Unione.

3.4.5.4. Articolo 11 - Entrata in vigore

Si tratta di una clausola standard indicante che la presente direttiva entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

3.4.5.5. Articolo 12 - Destinatari

Si tratta di una disposizione standard indicante che gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La presente proposta dovrebbe avere un'incidenza limitata sul bilancio dell'Unione. Le spese per la realizzazione di uno studio di valutazione nel 2015 non dovrebbero superare 0,300 milioni di EUR e saranno coperte da fondi disponibili sulla linea di bilancio che finanzia la libera circolazione dei lavoratori, il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e le misure per i migranti, compresi quelli provenienti dai paesi terzi. I costi per le risorse umane (0,131

milioni di EUR all'anno) saranno coperti dalla voce 5 del quadro finanziario pluriennale. Per i dettagli si veda la scheda finanziaria allegata.

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,
visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 46,
vista la proposta della Commissione europea,
previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,
visto il parere del Comitato economico e sociale europeo²⁶,
visto il parere del Comitato delle regioni²⁷,
deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,
considerando quanto segue:

- (1) La libera circolazione dei lavoratori è una delle libertà fondamentali dei cittadini dell'UE nonché uno dei pilastri del mercato interno dell'Unione, sancita dall'articolo 45 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Questo principio trova ulteriore applicazione nel diritto dell'Unione mirante a garantire il pieno esercizio dei diritti conferiti ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari.
- (2) La libera circolazione dei lavoratori è inoltre un elemento chiave per lo sviluppo di un vero e proprio mercato del lavoro dell'Unione, in quanto consente ai lavoratori di trasferirsi da regioni con un'elevata disoccupazione a zone in cui vi è carenza di manodopera, aiutando così più persone a trovare un impiego che risponda meglio alle loro competenze ed evitando le strozzature sul mercato del lavoro.
- (3) La libera circolazione dei lavoratori conferisce ad ogni cittadino il diritto di spostarsi liberamente in un altro Stato membro per potervi lavorare e soggiornare. Questo principio li tutela contro la discriminazione fondata sulla nazionalità per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro, garantendo loro la

²⁶ GU C [...] del [...], pag. [...].

²⁷ GU C [...] del [...], pag. [...].

parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante. Occorre distinguere fra la libera circolazione e la libertà di prestazione di servizi, che include il diritto delle imprese di prestare servizi in un altro Stato membro e quindi di inviare ("distaccare") temporaneamente i propri dipendenti in tale Stato membro per svolgervi l'attività necessaria per la prestazione del servizio.

- (4) Per quanto concerne i lavoratori e i loro familiari che esercitano il proprio diritto alla libera circolazione, l'articolo 45 del trattato conferisce diritti sostanziali per l'esercizio di questa libertà fondamentale, come specificato nel regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione²⁸.
- (5) Tuttavia l'effettivo esercizio della libera circolazione dei lavoratori non è ancora una realtà e molti lavoratori spesso ignorano i loro diritti in materia di libera circolazione. Essi subiscono ancora discriminazioni fondate sulla nazionalità quando si spostano all'interno dell'Unione europea, attraverso le frontiere degli Stati membri. Tra la legislazione sulla carta e la sua applicazione pratica vi è dunque un divario che deve essere affrontato.
- (6) Nel luglio 2010, nella sua comunicazione dal titolo "Ribadire la libera circolazione dei lavoratori: diritti e principali sviluppi"²⁹, la Commissione ha indicato la propria intenzione di analizzare i modi per affrontare i nuovi bisogni e le sfide emergenti (soprattutto per quanto riguarda nuovi tipi di mobilità) che i lavoratori migranti dell'UE e le loro famiglie si trovano ad affrontare e di riflettere, nel contesto della nuova strategia per il mercato unico, su come promuovere e migliorare i meccanismi per un'attuazione efficace del principio di parità di trattamento dei lavoratori dell'UE e dei loro familiari che esercitano il proprio diritto alla libera circolazione.
- (7) Nella relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione intitolata "Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione", del 27 ottobre 2010³⁰, la Commissione ha individuato nell'applicazione divergente e non corretta della normativa dell'UE relativa al diritto di libera circolazione uno dei principali ostacoli contro cui si scontrano i cittadini dell'Unione nell'esercizio effettivo dei loro diritti sanciti dalla legislazione dell'UE. La Commissione ha conseguentemente annunciato la sua intenzione di intervenire al fine di "agevolare la libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari di paesi terzi applicando rigorosamente le norme dell'Unione, anche in materia di non discriminazione, promuovendo le buone prassi e la conoscenza sul campo della normativa UE e accelerando la diffusione, presso i cittadini dell'UE, di informazioni sui diritti connessi alla libera circolazione" (azione 15 della relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione).
- (8) Nel pacchetto per l'occupazione del 18 aprile 2012 (comunicazione della Commissione "Verso una ripresa fonte di occupazione")³¹, la Commissione ha annunciato l'intenzione di "presentare una proposta legislativa al fine di sostenere i lavoratori mobili (informazioni e consulenza) nell'esercizio dei diritti derivanti dal trattato e dal

²⁸ GU L 141 del 27.05.2011, pag. 1.

²⁹ COM(2010) 373 final, del 13 luglio 2010.

³⁰ COM(2010) 603 definitivo.

³¹ COM(2012) 173 final, del 18 aprile 2012.

regolamento (UE) n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione".

- (9) Affinché i diritti dei lavoratori possano essere tutelati, è essenziale applicare adeguatamente ed effettivamente le norme e farle rispettare; in caso contrario, è l'efficacia stessa delle norme dell'Unione vigenti in questa materia ad essere compromessa.
- (10) Occorre inoltre un'applicazione più efficace e uniforme dei diritti conferiti dalla normativa dell'Unione in materia di libera circolazione dei lavoratori per garantire il corretto funzionamento del mercato interno.
- (11) È opportuno migliorare l'applicazione e il controllo delle norme dell'Unione in materia di libera circolazione per far sì che i lavoratori siano meglio informati dei loro diritti, per dar loro assistenza e protezione nell'esercizio di tali diritti e per combattere l'elusione delle norme da parte delle autorità pubbliche e dei datori di lavoro pubblici o privati.
- (12) Al fine di garantire la corretta applicazione delle norme sostanziali relative al diritto di libera circolazione dei lavoratori per scopi professionali e di controllare la conformità a tali norme, gli Stati membri devono adottare le misure appropriate per tutelare i lavoratori contro le discriminazioni fondata sulla nazionalità e contro qualsiasi ostacolo ingiustificato all'esercizio del suddetto diritto.
- (13) A tale scopo è opportuno prevedere disposizioni specifiche per l'effettiva applicazione delle norme sostanziali che disciplinano la libera circolazione dei lavoratori e agevolare un'applicazione migliore e più uniforme dell'articolo 45 del trattato e del regolamento (UE) n. 492/2011.
- (14) In tale contesto i lavoratori che hanno subito discriminazioni per motivi di nazionalità o restrizioni ingiustificate all'esercizio del loro diritto di libera circolazione devono disporre di adeguati ed efficaci mezzi di tutela giuridica e di ricorso. Allorché gli Stati membri prevedono unicamente procedure amministrative, devono garantire che qualsiasi decisione amministrativa possa essere impugnata dinanzi a un tribunale a norma dell'articolo 47 della Carta.
- (15) Al fine di assicurare un livello più efficace di tutela, le associazioni e gli altri soggetti giuridici devono avere anch'essi la facoltà di avviare un procedimento, secondo le modalità stabilite dagli Stati membri, per conto o a sostegno delle vittime, fatte salve le norme procedurali nazionali relative alla rappresentanza e alla difesa in giudizio.
- (16) Con riferimento ai termini di cui agli articoli 3, paragrafo 2, e 4, paragrafo 2, e conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea³², tali termini dovrebbero essere tali da non poter essere ritenuti atti a rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dalla normativa dell'Unione.

³² Sentenza del 16 maggio 2000, causa C-78/98, Preston, Racc. 2000 pag. I-03201.

- (17) La tutela contro la discriminazione basata sulla nazionalità risulterebbe essa stessa rafforzata dall'esistenza in ciascuno Stato membro di organizzazioni competenti per promuovere la parità di trattamento, analizzare i problemi dei cittadini, valutare possibili soluzioni e fornire assistenza specifica ai lavoratori dell'Unione che esercitano il proprio diritto alla libera circolazione.
- (18) Spetta a ciascuno Stato membro decidere se attribuire i compiti di cui all'articolo 5 della presente direttiva a un organismo già esistente, la cui sfera di competenze abbracci anche altre cause di discriminazione. Nel caso in cui i compiti di cui all'articolo 5 siano attribuiti ad una struttura od organismo già esistente attraverso un'estensione del suo mandato, lo Stato membro deve garantire lo stanziamento di risorse sufficienti per tale organismo già esistente, affinché questo possa svolgere compiti supplementari senza che ne abbiano a soffrire le mansioni di cui è già responsabile.
- (19) Gli Stati membri devono assicurare la promozione di sinergie con gli strumenti di informazione e di sostegno già esistenti a livello dell'Unione e, a tal fine, devono garantire che gli organismi esistenti o di recente creazione conoscano, utilizzino e collaborino con i servizi di informazione e di assistenza esistenti, quali La tua Europa, SOLVIT, EURES, Enterprise Europe Network e gli sportelli unici.
- (20) Gli Stati membri sono tenuti a promuovere il dialogo con le organizzazioni non governative e tra le parti sociali per affrontare e combattere le diverse forme di discriminazione basate sulla nazionalità.
- (21) Gli Stati membri devono rendere le informazioni sulle condizioni di lavoro più accessibili per i lavoratori provenienti da altri Stati membri, i datori di lavoro e le altre parti interessate.
- (22) Gli Stati membri devono stabilire secondo quali modalità i datori di lavoro, i lavoratori e altri interessati possano ricevere informazioni pertinenti e facilmente accessibili riguardo alle disposizioni della presente direttiva e del regolamento (UE) n. 492/2011. Tali informazioni devono inoltre essere facilmente consultabili su La tua Europa ed EURES.
- (23) La presente direttiva stabilisce requisiti minimi e offre quindi agli Stati membri la possibilità di adottare o mantenere disposizioni più favorevoli. Gli Stati membri hanno inoltre la possibilità di estendere le competenze delle organizzazioni incaricate di compiti inerenti alla tutela dei lavoratori migranti dell'Unione contro la discriminazione in base alla nazionalità, in modo tale da integrare il diritto alla parità di trattamento senza discriminazioni in base alla nazionalità di tutti i cittadini dell'Unione e dei loro familiari che esercitano il proprio diritto alla libera circolazione, come stabilito dall'articolo 21 del TFUE e dalla direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri³³. L'attuazione della presente direttiva non dovrebbe servire da giustificazione per un regresso rispetto alla situazione preesistente in ciascuno Stato membro.

³³ GU L 158 del 30.4.2004.

- (24) L'effettiva attuazione delle disposizioni della presente direttiva implica che gli Stati membri, nel momento in cui adottano le misure opportune per adempiere ai loro obblighi a norma della presente direttiva, devono indicare un riferimento alla presente direttiva o corredare le misure di esecuzione di un siffatto riferimento in occasione della loro pubblicazione ufficiale.

Conformemente alla Dichiarazione politica comune del 28 settembre 2011 degli Stati membri e della Commissione sui documenti esplicativi, gli Stati membri si sono impegnati ad accompagnare, in casi debitamente motivati, la notifica delle misure di recepimento con uno o più documenti che chiariscano il rapporto tra le componenti della direttiva e le parti corrispondenti degli strumenti nazionali di recepimento. In relazione alla presente direttiva il legislatore ritiene che la trasmissione di tali documenti sia giustificata.

- (25) Dopo un adeguato periodo di attuazione della direttiva, la Commissione deve elaborare una relazione a tale proposito, valutando in particolare l'opportunità di presentare un'eventuale proposta necessaria al fine di garantire una migliore applicazione della normativa dell'Unione in materia di libera circolazione.
- (26) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente la libertà professionale e il diritto di lavorare (articolo 15), il diritto alla non discriminazione (articolo 21, paragrafo 2, per quanto riguarda la non discriminazione in base alla nazionalità), il diritto di negoziazione e di azioni collettive (articolo 28), le condizioni di lavoro giuste ed eque (articolo 31), la libertà di circolazione e di soggiorno (articolo 45) e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47). La presente direttiva deve essere applicata conformemente a tali diritti e principi.
- (27) Poiché l'obiettivo della presente direttiva, ossia l'istituzione di un quadro comune generale di disposizioni, misure e meccanismi necessari per migliorare e uniformare l'applicazione e l'attuazione pratica dei diritti conferiti dal trattato e dal regolamento (UE) n. 492/2011, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può quindi, in ragione delle dimensioni e degli effetti dell'azione, essere realizzato meglio a livello dell'Unione, quest'ultima può adottare misure in conformità del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo, in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Oggetto

La presente direttiva stabilisce disposizioni intese ad agevolare l'applicazione uniforme e l'attuazione pratica dei diritti conferiti dall'articolo 45 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dalle disposizioni del regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, articoli da 1 a 10.

Articolo 2

Campo d'applicazione

La presente direttiva si applica alle seguenti materie nel campo della libera circolazione dei lavoratori:

- a) accesso all'occupazione;
- b) condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione e di licenziamento;
- c) accesso ai vantaggi sociali e fiscali;
- d) iscrizione alle organizzazioni sindacali;
- (e) accesso alla formazione;
- (f) accesso all'alloggio;
- (g) accesso all'istruzione per i figli dei lavoratori.

CAPO II ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI

Articolo 3

Difesa dei diritti - Mezzi di ricorso - Termini

1. Gli Stati membri provvedono affinché tutti i lavoratori e i membri delle loro famiglie che ritengano di aver subito o di subire restrizioni ingiustificate al diritto di libera circolazione o che si considerino lesi dalla mancata applicazione nei loro confronti del principio della parità di trattamento possano accedere a procedure giudiziarie e/o amministrative, comprese ove lo ritengano opportuno le procedure di conciliazione, finalizzate al rispetto degli obblighi derivanti dall'articolo 45 del trattato e dal regolamento (UE) n. 492/2011, articoli da 1 a 10, anche dopo la cessazione del rapporto in cui si è verificata la presunta discriminazione.

2. Il paragrafo 1 si applica fatte salve le norme nazionali relative ai termini per l'esecuzione di tali diritti. Questi termini sono tali da non poter essere ritenuti atti a rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dal diritto dell'Unione.

Articolo 4

Azioni di associazioni, organizzazioni o altri soggetti giuridici

1. Gli Stati membri provvedono affinché le associazioni, le organizzazioni o altri soggetti giuridici che abbiano, secondo i criteri stabiliti dal loro diritto nazionale, un legittimo interesse a garantire che le disposizioni della presente direttiva siano rispettate, possano avviare, per conto o a sostegno del lavoratore e dei membri della sua famiglia, con la sua approvazione, qualsiasi procedimento giudiziario e/o amministrativo finalizzato all'esecuzione dei diritti derivanti dall'articolo 45 del trattato e dagli articoli da 1 a 10 del regolamento (UE) n. 492/2011.

2. Il paragrafo 1 si applica fatte salve le norme nazionali relative ai termini per l'esecuzione di tali diritti. Questi termini sono tali da non poter essere ritenuti atti a rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dal diritto dell'Unione.

CAPO III

PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO – STRUTTURE E ORGANISMI - DIALOGO

Articolo 5

Strutture e organismi

1. Gli Stati membri designano una struttura, un organismo o più organismi per la promozione, l'analisi, il controllo e il sostegno della parità di trattamento di tutti i lavoratori o dei membri delle loro famiglie, senza discriminazione fondata sulla nazionalità, e adottano tutte le disposizioni necessarie al funzionamento di tali organismi. Questi possono far parte di agenzie a livello nazionale dotate di obiettivi analoghi, ma il cui ambito riguardi anche altri motivi di discriminazione. In questo caso lo Stato membro garantisce lo stanziamento di risorse sufficienti per gli organismi già esistenti, affinché questi possano svolgere compiti supplementari senza che ne abbiano a soffrire le mansioni di cui sono già responsabili.

2. Gli Stati membri assicurano che nella competenza di tali organismi rientrino:

- (a) fatto salvo il diritto dei lavoratori e dei membri delle loro famiglie, nonché delle associazioni, delle organizzazioni e degli altri soggetti giuridici di cui all'articolo 4, la prestazione di assistenza giuridica indipendente e/o di altra natura ai lavoratori e ai membri delle loro famiglie in seguito alle loro denunce;
- (b) la realizzazione di indagini indipendenti riguardo alla discriminazione in base alla nazionalità;
- (c) pubblicare relazioni indipendenti e formulare raccomandazioni su ogni questione connessa a tale discriminazione;

- (d) la pubblicazione di informazioni su qualsiasi questione concernente l'applicazione a livello nazionale delle norme UE sulla libera circolazione dei lavoratori.

3. Gli Stati membri assicurano che gli organismi esistenti o di recente creazione conoscano, utilizzino e collaborino con i servizi di informazione e di assistenza esistenti a livello dell'Unione, quali La tua Europa, SOLVIT, EURES, Enterprise Europe Network e gli sportelli unici.

Articolo 6 *Dialogo*

Al fine di promuovere il principio della parità di trattamento, gli Stati membri incoraggiano il dialogo con le competenti organizzazioni non governative e con le parti sociali che, conformemente alle rispettive legislazioni e prassi nazionali, hanno un legittimo interesse a contribuire alla lotta contro le discriminazioni fondate sulla nazionalità.

CAPO IV **ACCESSO ALLE INFORMAZIONI**

Articolo 7 *Diffusione delle informazioni*

1. Gli Stati membri dispongono che le disposizioni adottate in applicazione della presente direttiva nonché quelle già in vigore in questo settore in forza del regolamento (UE) n. 492/2011, articoli da 1 a 10, siano portate a conoscenza delle persone interessate con tutti i mezzi opportuni e sull'intero territorio nazionale.

2. Gli Stati membri forniscono informazioni chiare, facilmente accessibili, esaurienti e aggiornate sui diritti conferiti dalla normativa dell'Unione in materia di libera circolazione dei lavoratori. Tali informazioni devono inoltre essere facilmente consultabili su La tua Europa ed EURES.

CAPO V **DISPOSIZIONI FINALI**

Articolo 8 *Requisiti minimi*

1. Gli Stati membri possono introdurre o mantenere, per quanto riguarda il principio della parità di trattamento, disposizioni più favorevoli di quelle fissate nella presente direttiva.

2. Gli Stati membri possono stabilire che, nelle competenze delle strutture e degli organismi di cui all'articolo 5 per la promozione, l'analisi, il controllo e il sostegno della parità di trattamento di tutti i lavoratori o dei membri delle loro famiglie senza discriminazione fondata sulla nazionalità, rientri anche il diritto alla parità di trattamento senza discriminazione fondata sulla nazionalità per tutti i cittadini dell'UE e per i membri delle loro famiglie che esercitano il diritto alla libera circolazione, come sancito dall'articolo 21 del TFUE e dalla

direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

3. L'attuazione delle disposizioni della presente direttiva non costituisce in nessun caso una ragione sufficiente per giustificare una riduzione del livello di tutela dei lavoratori nei settori rientranti nel suo campo d'applicazione e non pregiudica il diritto degli Stati membri di introdurre, in base all'evolversi della situazione, disposizioni legislative, regolamentari o amministrative diverse da quelle in vigore al momento della notificazione della presente direttiva, purché siano rispettate le norme in essa previste.

Articolo 9 *Recepimento*

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il [due anni dopo l'entrata in vigore – la data precisa sarà indicata dall'OPOCE]. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

2. Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

3. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

Articolo 10 *Relazione*

Entro i due anni successivi alla scadenza del termine fissato per il recepimento, la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo una relazione sull'attuazione della presente direttiva al fine di proporre, ove necessario, le opportune modifiche.

Articolo 11 *Entrata in vigore*

La presente direttiva entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Articolo 12
Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo
Il presidente

Per il Consiglio
Il presidente

SCHEDA FINANZIARIA LEGISLATIVA

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA/INIZIATIVA

- 1.1. Titolo della proposta/iniziativa
- 1.2. Settore/settori interessati nella struttura ABM/ABB
- 1.3. Natura della proposta/iniziativa
- 1.4. Obiettivi
- 1.5. Motivazione della proposta/iniziativa
- 1.6. Durata e incidenza finanziaria
- 1.7. Modalità di gestione prevista

2. MISURE DI GESTIONE

- 2.1. Disposizioni in materia di monitoraggio e di relazioni
- 2.2. Sistema di gestione e di controllo
- 2.3. Misure di prevenzione delle frodi e delle irregolarità

3. INCIDENZA FINANZIARIA PREVISTA DELLA PROPOSTA/INIZIATIVA

- 3.1. Rubrica/rubriche del quadro finanziario pluriennale e linea/linee di bilancio di spesa interessate
- 3.2. Incidenza prevista sulle spese
 - 3.2.1. *Sintesi dell'incidenza prevista sulle spese*
 - 3.2.2. *Incidenza prevista sugli stanziamenti operativi*
 - 3.2.3. *Incidenza prevista sugli stanziamenti di natura amministrativa*
 - 3.2.4. *Compatibilità con il quadro finanziario pluriennale attuale*
 - 3.2.5. *Partecipazione di terzi al finanziamento*
- 3.3. Incidenza prevista sulle entrate

SCHEDA FINANZIARIA LEGISLATIVA

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA/INIZIATIVA

1.1. Titolo della proposta/iniziativa

- 1.2. **Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori**
Settore/settori interessati nella struttura ABM/ABB³⁴

Occupazione, dialogo sociale

1.3. Natura della proposta/iniziativa

- La proposta/iniziativa riguarda **una nuova azione**
- La proposta/iniziativa riguarda **una nuova azione a seguito di un progetto pilota/un'azione preparatoria³⁵**
- La proposta/iniziativa riguarda **la proroga di un'azione esistente**
- La proposta/iniziativa riguarda **un'azione riorientata verso una nuova azione**

1.4. Obiettivi

1.4.1. *Obiettivo/obiettivi strategici pluriennali della Commissione oggetto della proposta/iniziativa*

Contribuire agli obiettivi Europa 2020:

- promuovere una maggiore partecipazione al mercato del lavoro
- sviluppare un mercato del lavoro europeo sicuro, flessibile e mobile
- promuovere la coesione sociale ed economica

1.4.2. *Obiettivo/obiettivi specifici e attività ABM/ABB interessate*

Obiettivo specifico n. 2 (EMPL):

Promuovere la mobilità geografica e professionale dei lavoratori in Europa al fine di superare gli ostacoli che si frappongono alla libera circolazione e di contribuire alla creazione di un vero e proprio mercato del lavoro a livello europeo.

1.4.3. *Risultati ed incidenza previsti*

Precisare gli effetti che la proposta/iniziativa dovrebbe avere sui beneficiari/gruppi interessati.

³⁴ ABM: Activity Based Management (gestione per attività) – ABB: Activity Based Budgeting (bilancio per attività).
³⁵ A norma dell'articolo 49, paragrafo 6, lettera a) o b), del regolamento finanziario.

La proposta mira a migliorare l'applicazione e l'esecuzione pratica dei diritti alla libera circolazione, a lottare contro la discriminazione basata sulla nazionalità e a ridurre gli ostacoli che i lavoratori migranti si trovano ancora ad affrontare.

1.4.4. Indicatori di risultato e di incidenza

Precisare gli indicatori che permettono di seguire l'attuazione della proposta/iniziativa.

Ai fini del controllo saranno utilizzati numerosi indicatori, sia quantitativi (ad esempio il numero di denunce o il grado di sensibilizzazione) che qualitativi (le relazioni concernenti l'applicazione della direttiva e della legislazione sulla libera circolazione). Gli organismi di sostegno istituiti a norma della presente proposta di direttiva svolgeranno anch'essi una funzione di controllo e saranno in grado di fornire un maggior numero di dati qualitativi sulla discriminazione in base alla nazionalità.

La Commissione intende inoltre valutare l'incidenza della presente direttiva attraverso:

- una valutazione sistematica da parte dei suoi servizi con la partecipazione del comitato consultivo per la libera circolazione dei lavoratori;
- la presentazione di una relazione 2 anni dopo il termine fissato per il recepimento;
- l'esame delle attività sviluppate dagli organismi di sostegno e dalle associazioni;
- la valutazione degli eventuali cambiamenti positivi conseguenti alla direttiva;
- l'individuazione delle difficoltà incontrate dagli organismi di sostegno alla parità di trattamento, dalle associazioni e dalle organizzazioni.

1.5. Motivazione della proposta/iniziativa

1.5.1. Necessità da coprire nel breve e lungo termine

La proposta sarà intesa a migliorare e consolidare l'applicazione e il rispetto nella pratica delle norme UE sulla libera circolazione dei lavoratori (articolo 45 del TFUE e regolamento (UE) n. 492/2011, articoli da 1 a 10, per quanto riguarda l'accesso all'occupazione e le condizioni di lavoro). Attraverso specifici strumenti e meccanismi di informazione e consulenza, la proposta garantisce nel contempo un'applicazione più efficace di tali diritti nella pratica, al fine di ridurre le discriminazioni basate sulla nazionalità e di contribuire all'eliminazione di ostacoli ingiustificati alla libera circolazione dei lavoratori, che è una delle principali componenti per la realizzazione del mercato interno.

1.5.2. Valore aggiunto dell'intervento dell'Unione europea

I problemi individuati sono collegati agli obiettivi indicati dall'articolo 3, paragrafo 3, del TUE e dall'articolo 45 del TFUE. Il quadro normativo attuale, l'applicazione e l'esecuzione pratica nonché i precedenti tentativi di risolvere i problemi esistenti mediante misure non vincolanti si sono dimostrati infruttuosi. È quindi necessaria un'azione a livello dell'UE per raggiungere più efficacemente gli obiettivi del trattato.

1.5.3. Principali insegnamenti tratti da esperienze analoghe

I precedenti tentativi di risolvere i problemi dell'applicazione e del rispetto nella pratica delle norme UE sulla libera circolazione dei lavoratori e in particolare del regolamento (UE) n. 492/2011 attraverso strumenti non legislativi non hanno raggiunto gli obiettivi prefissati. Le difficoltà emerse sono state affrontate nelle comunicazioni interpretative della Commissione sul diritto comunitario del 2002 e del

2010. Tali comunicazioni fornivano ulteriori chiarimenti agli Stati membri alla luce della giurisprudenza della CGUE. Tuttavia l'esercizio di controllo dell'applicazione della normativa UE in materia di libera circolazione ha rivelato il sussistere di un certo numero di carenze. Dall'ottobre 2010 la Commissione ha avviato diversi studi di valutazione ex-post dei problemi incontrati dai lavoratori dell'UE nell'esercitare il loro diritto alla libera circolazione: sono state discusse due relazioni indipendenti della rete di esperti per la libera circolazione dei lavoratori in seno al comitato consultivo per la libera circolazione dei lavoratori, il quale è giunto alla conclusione che, negli Stati membri, il diritto alla parità di trattamento in base alla nazionalità gode di rado dello stesso livello di protezione e garanzie del diritto alla parità di trattamento per altri motivi (razza, sesso, ecc.). Nella maggior parte degli Stati membri i lavoratori di altri paesi dell'UE sono tuttora visti più come cittadini di paesi terzi che non alla stregua dei lavoratori nazionali. Inoltre qualora essi beneficino, nel caso della discriminazione fondata sulla nazionalità, di tali garanzie e protezione, lo si deve ad un'interpretazione più estensiva della normativa nazionale, che assimila la nazionalità all'origine etnica. Occorre pertanto rafforzare la protezione dalla discriminazione basata sulla nazionalità.

Al fine di preparare la valutazione d'impatto, nel 2012 è stato realizzato da un consulente esterno uno studio di valutazione ex ante.

1.5.4. *Coerenza ed eventuale sinergia con altri strumenti pertinenti*

Diritti fondamentali: la proposta è coerente con la strategia dell'UE in materia di diritti fondamentali, COM(2010) 573.

Strategia Europa 2020: l'iniziativa contribuirà alla creazione di occupazione nel quadro della strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (Europa 2020).

Atto per il mercato unico: la proposta faciliterà in particolare la libera circolazione della manodopera e contribuirà a migliorare il funzionamento del mercato interno. Contribuirà ad una migliore corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro, consentendo a un maggior numero di persone di trovare un impiego più idoneo alle loro competenze ed evitando le strozzature sul mercato europeo del lavoro.

1.6. **Durata e incidenza finanziaria**

Proposta/iniziativa di **durata limitata**

- Proposta/iniziativa in vigore a decorrere dal [GG/MM]AAAA fino al [GG/MM]AAAA
- Incidenza finanziaria dal 2013 al 2020

L'attuazione della direttiva ha durata illimitata ma sarà riesaminata due anni dopo la scadenza del termine di recepimento.

Proposta/iniziativa di **durata illimitata**

- Attuazione con un periodo di avviamento dal 2013 al 2014,
- seguito da un funzionamento a pieno ritmo.

1.7. Modalità di gestione prevista³⁶

Gestione centralizzata diretta da parte della Commissione

Gestione centralizzata indiretta con delega delle funzioni di esecuzione a:

- agenzie esecutive
- organismi creati dalle Comunità³⁷
- organismi pubblici nazionali/organismi investiti di attribuzioni di servizio pubblico
- persone incaricate di attuare azioni specifiche di cui al titolo V del trattato sull'Unione europea, che devono essere indicate nel pertinente atto di base ai sensi dell'articolo 49 del regolamento finanziario

Gestione concorrente con gli Stati membri

Gestione decentrata con paesi terzi

Gestione congiunta con organizzazioni internazionali (*specificare*)

Se è indicata più di una modalità, fornire ulteriori informazioni alla voce "Osservazioni".

Osservazioni

2. MISURE DI GESTIONE

2.1. Disposizioni in materia di monitoraggio e di relazioni

Precisare frequenza e condizioni.

Due anni dopo il termine per il recepimento è prevista una valutazione in itinere. Questa si concentrerà principalmente sull'esame dell'efficacia iniziale della direttiva. Si porrà l'accento sul miglioramento dell'esecuzione e dell'efficacia delle norme UE relative alla libera circolazione dei lavoratori dopo l'adozione delle misure di attuazione in materia di informazione e consulenza previste dalla presente direttiva. Detta valutazione sarà effettuata dalla Commissione con l'assistenza di esperti esterni. La Commissione elaborerà le condizioni per la realizzazione di tale valutazione. Le parti interessate verranno informate e invitate a presentare le loro osservazioni sul progetto di valutazione attraverso il comitato consultivo per la libera circolazione dei lavoratori. Saranno inoltre regolarmente informate sullo stato di avanzamento della valutazione e sulle sue conclusioni. I risultati della valutazione saranno oggetto di pubblicazione.

³⁶ Le spiegazioni sulle modalità di gestione e i riferimenti al regolamento finanziario sono disponibili sul sito BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html.

³⁷ A norma dell'articolo 185 del regolamento finanziario.

2.2. Sistema di gestione e di controllo

2.2.1. Rischi individuati

Rischi limitati a causa della scarsa incidenza finanziaria.

2.2.2. Modalità di controllo previste

Saranno applicate misure standard di contenimento dei rischi.

2.3. Misure di prevenzione delle frodi e delle irregolarità

Precisare le misure di prevenzione e di tutela in vigore o previste.

Saranno applicate misure standard di contenimento dei rischi.

3. INCIDENZA FINANZIARIA PREVISTA DELLA PROPOSTA/INIZIATIVA

3.1. Rubrica/rubriche del quadro finanziario pluriennale e linea/linee di bilancio di spesa interessate

Linee di bilancio di spesa esistenti

Secondo l'ordine delle rubriche del quadro finanziario pluriennale e delle linee di bilancio.

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	Linea di bilancio	Natura della spesa	Partecipazione			
	Numero [Denominazione.....]	Diss./Non diss. (38)	di paesi EFTA ³⁹	di paesi candidati ⁴⁰	di paesi terzi	ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a bis), del regolamento finanziario
1	- Libera circolazione dei lavoratori, coordinamento dei regimi di sicurezza sociale	Diss.	YES	NO	NO	NO

Nuove linee di bilancio di cui è chiesta la creazione

Secondo l'ordine delle rubriche del quadro finanziario pluriennale e delle linee di bilancio.

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	Linea di bilancio	Natura della spesa	Partecipazione			
	Numero [Denominazione.....]	Diss./Non diss.	di paesi EFTA	di paesi candidati	di paesi terzi	ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a bis), del regolamento finanziario
	[XX.YY.YY.YY]		Sì/No	Sì/No	Sì/No	Sì/No

³⁸ Diss. = Stanziamenti dissociati / Non diss. = Stanziamenti non dissociati.

³⁹ EFTA: Associazione europea di libero scambio.

⁴⁰ Paesi candidati e, se del caso, paesi potenziali candidati dei Balcani occidentali.

--	--	--	--	--	--	--

3.2. Incidenza prevista sulle spese

3.2.1. Sintesi dell'incidenza prevista sulle spese

in milioni di EUR (al terzo decimale)

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	1	Crescita sostenibile (dal 2014: crescita intelligente e inclusiva)
---	----------	---

DG: EMPL ⁴¹			Anno 2013 ⁴²	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	TOTALE
• Stanziamenti operativi											
04.030500	Impegni	(1)	0	0	0,300	0	0	0	0	0	0,300
	Pagamenti	(2)	0	0	0,150	0,150	0	0	0	0	0,300
Stanziamenti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione di programmi specifici ⁴³											
TOTALE degli stanziamenti per la DG EMPL	Impegni	=1+1a+3	0	0	0,300	0	0	0	0	0	0,300
	Pagamenti	=2+2a+3	0	0	0,150	0,150	0	0	0	0	0,300

⁴¹ Per maggiori informazioni sul finanziamento generale dell'IMI, si veda COM(2011) 522 definitivo (proposta di regolamento IMI).

⁴² L'anno N è l'anno di inizio dell'attuazione della proposta/iniziativa.

⁴³ Assistenza tecnica e/o amministrativa e spese di sostegno all'attuazione di programmi e/o azioni dell'UE (ex linee "BA"), ricerca indiretta, ricerca diretta.

• TOTALE degli stanziamenti operativi	Impegni	(4)	0	0	0,300	0	0	0	0	0	0,300
	Pagamenti	(5)	0	0	0,150	0,150	0	0	0	0	0,300
• TOTALE degli stanziamenti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione di programmi specifici		(6)									
TOTALE degli stanziamenti per la RUBRICA 1 del quadro finanziario pluriennale	Impegni	=4+ 6	0	0	0,300	0	0	0	0	0	0,300
	Pagamenti	=5+ 6	0	0	0,150	0,150	0	0	0	0	0,300

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	5	"Spese amministrative"								
---	----------	-------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--

in milioni di EUR (al terzo decimale)

		Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	TOTALE
DG: EMPL										
• Risorse umane		0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048
• Altre spese amministrative										
TOTALE DG EMPL	Stanzamenti	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048

TOTALE degli stanziamenti per la RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale	(Totale impegni = Totale pagamenti)	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048
--	-------------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------------

in milioni di EUR (al terzo decimale)

		Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	TOTALE
TOTALE degli stanziamenti per le RUBRICHE da 1 a 5 del quadro finanziario pluriennale	Impegni	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048
	Pagamenti	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048

Totale parziale Obiettivo specifico 1												1	0,300						
COSTO TOTALE												1	0,300						

3.2.3. Incidenza prevista sugli stanziamenti di natura amministrativa

3.2.3.1. Sintesi

La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di stanziamenti amministrativi

La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di stanziamenti amministrativi, come spiegato di seguito:

in milioni di EUR (al terzo decimale)

	Anno 2013 ⁴⁶	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	TOTALE
--	----------------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------

RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale									
Risorse umane	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048
Altre spese amministrative									
Totale parziale RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048

Esclusa la RUBRICA 5⁴⁷ del quadro finanziario pluriennale									
Risorse umane									
Altre spese di natura amministrativa									
Totale parziale esclusa la RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale									

⁴⁶ L'anno N è l'anno di inizio dell'attuazione della proposta/iniziativa.

⁴⁷ Assistenza tecnica e/o amministrativa e spese di sostegno all'attuazione di programmi e/o azioni dell'UE (ex linee "BA"), ricerca indiretta, ricerca diretta.

TOTALE	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048
---------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------------

3.2.3.2. Fabbisogno previsto di risorse umane

- La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di risorse umane
- La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di risorse umane, come spiegato di seguito:

Stima da esprimere in numeri interi (o, al massimo, con un decimale)

	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020
• Posti della tabella dell'organico (posti di funzionari e di agenti temporanei)								
XX 01 01 01 (in sede e negli uffici di rappresentanza della Commissione) (1 AD)	131000	131000	131000	131000	131000	131000	131000	131000
XX 01 01 02 (nelle delegazioni)								
XX 01 05 01 (ricerca indiretta)								
10 01 05 01 (ricerca diretta)								
• Personale esterno (in equivalenti a tempo pieno: ETP)⁴⁸								
XX 01 02 01 (AC, INT e END della dotazione globale) (1 END)								
XX 01 02 01 (AC, END, INT della dotazione globale) (0,5 AC)								
XX 01 02 02 (AC, AL, END, INT e JED nelle delegazioni)								
XX XX 01 04 YY 49	- in sede ⁵⁰							
	- nelle delegazioni							
XX 01 05 02 (AC, END e INT – Ricerca indiretta)								
10 01 05 02 (AC, END e INT – Ricerca diretta)								
Altre linee di bilancio (specificare)								
TOTALE	131000	131000	131000	131000	131000	131000	131000	131000

⁴⁸ AC= agente contrattuale; INT = personale interinale (intérimaire); JED = giovane esperto in delegazione (jeune expert en délégation). AL= agente locale; END = esperto nazionale distaccato.

⁴⁹ Sottomassimale per il personale esterno previsto dagli stanziamenti operativi (ex linee "BA").

⁵⁰ Principalmente per i fondi strutturali, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per la pesca (FEP).

XX è il settore politico o il titolo di bilancio interessato.

Il *fabbisogno* di risorse umane è coperto dal personale della DG già assegnato alla gestione dell'azione e/o riassegnato all'interno della stessa DG, integrato dall'eventuale dotazione supplementare concessa alla DG responsabile nell'ambito della procedura annuale di assegnazione, tenendo conto dei vincoli di bilancio.

Descrizione dei compiti da svolgere:

Funzionari e agenti temporanei (1 AD)	Monitoraggio, trasposizione, procedure di infrazione, coordinamento degli inviti alla presentazione di proposte/offerte, coordinamento della cooperazione amministrativa

3.2.4. *Compatibilità con il quadro finanziario pluriennale attuale*

- La proposta/iniziativa è compatibile sia con il quadro finanziario pluriennale 2007-2013 che con quello 2014-2020.
- La proposta/iniziativa implica una riprogrammazione della pertinente rubrica del quadro finanziario pluriennale.

Spiegare la riprogrammazione richiesta, precisando le linee di bilancio interessate e gli importi corrispondenti.

- La proposta/iniziativa richiede l'applicazione dello strumento di flessibilità o la revisione del quadro finanziario pluriennale⁵¹.

Spiegare la necessità, precisando le rubriche e le linee di bilancio interessate e gli importi corrispondenti.

3.2.5. *Partecipazione di terzi al finanziamento*

- La proposta/iniziativa non prevede il cofinanziamento da parte di terzi
- La proposta/iniziativa prevede il cofinanziamento indicato di seguito:

Stanzamenti in milioni di EUR (al terzo decimale)

	Anno N	Anno N+1	Anno N+2	Anno N+3	inserire gli anni necessari per evidenziare la durata dell'incidenza (cfr. punto 1.6)			Totale
<i>Specificare l'organismo di cofinanziamento</i>								
TOTALE stanziamenti cofinanziati								

⁵¹ Cfr. punti 19 e 24 dell'Accordo interistituzionale.

3.3. Incidenza prevista sulle entrate

La proposta/iniziativa non ha incidenza finanziaria sulle entrate.

La proposta/iniziativa ha la seguente incidenza finanziaria:

sulle risorse proprie

sulle entrate varie

in milioni di EUR (al terzo decimale)

Linea di bilancio delle entrate:	Stanzamenti disponibili per l'esercizio in corso	Incidenza della proposta/iniziativa ⁵²					... inserire gli anni necessari per evidenziare la durata dell'incidenza (cfr. punto 1.6)		
		Anno N	Anno N+1	Anno N+2	Anno N+3				
Articolo									

Per quanto riguarda le entrate varie con destinazione specifica, precisare la o le linee di spesa interessate.

Precisare il metodo di calcolo dell'incidenza sulle entrate.

⁵² Per quanto riguarda le risorse proprie tradizionali (dazi doganali, contributi zucchero), gli importi indicati devono essere importi netti, cioè importi lordi da cui viene detratto il 25% per spese di riscossione.