



Bruxelles, 25.11.2013  
COM(2013) 837 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari:  
cinque azioni fanno la differenza**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari:  
cinque azioni fanno la differenza**

1. Libera circolazione all'interno dell'UE

1.1. Un diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione

Il diritto dei cittadini dell'Unione di spostarsi liberamente e vivere in qualsiasi Stato dell'UE assieme ai loro familiari è una delle quattro libertà fondamentali riconosciute dal diritto unionale e un caposaldo dell'integrazione all'interno dell'UE.

I lavoratori dell'UE godono di questa libertà dagli anni sessanta del secolo scorso<sup>1</sup>. Vent'anni or sono il trattato di Maastricht ha riconosciuto il diritto di libera circolazione a tutti i cittadini dell'Unione, siano essi economicamente attivi o no. Da allora la possibilità di spostarsi liberamente per scopi diversi dal lavoro, ad esempio per trascorrere gli anni della pensione, studiare o accompagnare la famiglia, si è affermata come tratto distintivo della cittadinanza dell'Unione<sup>2</sup>.

Nel 2004 sono state codificate la normativa e la giurisprudenza che fissano le condizioni e le limitazioni applicabili al diritto di soggiorno. Nel 2009 la Commissione ha emanato agli Stati membri orientamenti sulla corretta applicazione delle norme in materia ed ha da allora portato avanti una politica di attuazione rigorosa, grazie alla quale è stato risolto quasi il 90% dei problemi di recepimento. Occorre ora concentrarsi sull'applicazione concreta.

Tutti i cittadini dell'Unione godono del diritto di libera circolazione, che è conferito loro come immediata conseguenza dell'adesione del rispettivo paese all'Unione europea, mediante una decisione assunta con l'accordo unanime degli Stati membri.

Nel quadro del mercato unico la libera circolazione dei lavoratori ha effetti positivi sulle varie economie e sui diversi mercati del lavoro, e le quattro libertà fondamentali, indissolubilmente legate tra loro, creano i presupposti di una destinazione più efficiente delle risorse all'interno dell'UE. La libera circolazione dei cittadini dell'Unione stimola la crescita economica in quanto permette alle persone di viaggiare, studiare e lavorare oltre frontiera e mette a disposizione dei datori di lavoro che intendono assumere personale un bacino più ampio di talenti cui attingere. Dati i notevoli squilibri esistenti tra i diversi mercati del lavoro europei e il calo della popolazione in età attiva nel continente, la mobilità del lavoro contribuisce a colmare il divario tra competenze offerte e posti di lavoro disponibili.

Secondo le stime, il PIL dell'UE-15 è aumentato di quasi l'1% nel lungo periodo per effetto della mobilità seguita all'allargamento (2004-2009)<sup>3</sup>.

I cittadini dell'Unione vedono nella libera circolazione il diritto più intimamente associato a questa loro cittadinanza<sup>4</sup>: il 56% degli europei reputa che sia la realizzazione più positiva dell'UE<sup>5</sup> e il 67% dei cittadini dell'Unione ritiene che rechi benefici economici al loro paese<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Articoli 45 e 48 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

<sup>2</sup> Articolo 21 TFUE.

<sup>3</sup> *Employment and Social Developments in Europe 2011, intra-EU labour mobility and the impact of enlargement*, pag. 274.

Pur recando benefici agli europei e all'economia dell'UE nel suo complesso, la libera circolazione può nondimeno causare difficoltà sul piano locale alle comunità che si trovano a far fronte a nuovi afflussi. In alcuni Stati membri la crisi economica ha alimentato una discussione sull'impatto della libera circolazione sui sistemi nazionali di sicurezza sociale e sulle sollecitazioni che ne conseguono per i servizi locali.

Nel contempo tutti gli Stati membri hanno ribadito il loro sostegno alla libera circolazione, di cui riconoscono i vantaggi per tutti, riaffermando questa posizione a più riprese, ad esempio in occasione della recente discussione tenuta al Consiglio "Giustizia e affari interni" dell'8 ottobre 2013.

La presente comunicazione intende precisare sia i diritti e obblighi dei cittadini dell'Unione sia le condizioni e limitazioni applicabili in forza del diritto unionale, e si prefigge di rispondere alle preoccupazioni manifestate da alcuni Stati membri. Espone cinque azioni atte ad aiutare gli Stati membri e le autorità locali ad applicare la normativa e gli strumenti dell'UE sfruttandone tutte le potenzialità, anche in termini di utilizzazione piena dei fondi strutturali e d'investimento dell'Unione.

## 1.2. Chi è il cittadino mobile dell'Unione?

A fine 2012 erano 14,1 milioni i cittadini dell'Unione soggiornanti in uno Stato membro diverso dal proprio, pari al 2,8% della popolazione complessiva, percentuale inferiore a quella rappresentata dai cittadini di paesi terzi (4,0%). Dall'1,6% circa della popolazione complessiva che rappresentava a fine 2004, la percentuale dei cittadini mobili dell'Unione era salita al 2,4% quattro anni dopo (a fine 2008) per aumentare ancora, seppur con un ritmo più lento dovuto alla recessione economica, da un lato, e alla progressiva riduzione delle possibilità di mobilità dagli Stati membri dell'Europa centrale e orientale<sup>7</sup>, dall'altro, e toccare il 2,8% a fine 2012<sup>8</sup>.

La principale motivazione dei cittadini dell'Unione per avvalersi della libera circolazione è data dal lavoro<sup>9</sup>, seguita dalle ragioni familiari<sup>10</sup>. Di tutti i cittadini dell'Unione che nel 2012 soggiornavano in uno Stato membro diverso dal proprio ("cittadini mobili dell'Unione"), oltre tre quarti (78%) erano in età attiva (15-64 anni) rispetto al circa 66% che la fascia rappresenta fra i cittadini del paese. Il tasso medio di occupazione dei cittadini mobili dell'Unione (67,7%) era superiore a quello di coloro che risiedevano nello Stato membro di cui avevano la cittadinanza (64,6%).

Tra i cittadini mobili dell'Unione, gli inoccupati<sup>11</sup> costituiscono soltanto una percentuale limitata del totale<sup>12</sup>; inoltre, il 64% di essi ha già lavorato in precedenza nel paese in cui

<sup>4</sup> Flash Eurobarometro (EB) 365, febbraio 2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_365\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf).

<sup>5</sup> Standard EB 79, maggio 2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_en.htm).

<sup>6</sup> Flash EB 365, op. cit.

<sup>7</sup> Commissione europea, *EU Employment and Social Situation Quarterly Review*, giugno 2013, pagg. 42-43, in base all'indagine di Eurostat sulle forze di lavoro dell'UE.

<sup>8</sup> Commissione europea, stime della DG Occupazione basate sui dati statistici di Eurostat sulla migrazione e sull'indagine di Eurostat sulle forze di lavoro dell'UE.

<sup>9</sup> ICF GHK Milieu: *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*, capitolo 4 e pag. 61, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972&langId=en>.

<sup>10</sup> Indagine di Eurostat sulle forze di lavoro dell'UE, *2008 module on Labour market situation of migrants*, tabella in linea: lfso\_08cobr.

<sup>11</sup> Tipicamente studenti, pensionati, persone in cerca di occupazione, familiari inattivi.

<sup>12</sup> ICF GHK Milieu, op. cit., Capitolo 3, pag. 16, in base all'indagine di Eurostat sulle forze di lavoro dell'UE.

soggiorna<sup>13</sup> e il 79% appartiene a un nucleo familiare in cui almeno una persona è occupata<sup>14</sup>. Tra il 2005 e il 2012 il tasso complessivo di inattività è sceso tra i cittadini mobili all'interno dell'UE<sup>15</sup>.

### 1.3. Impatto del cittadino mobile dell'Unione sul sistema di sicurezza sociale dello Stato membro che lo ospita

In media sono maggiori le probabilità che sia occupato un cittadino mobile dell'Unione che un cittadino dello Stato membro che lo ospita<sup>16</sup>. Il cittadino mobile dell'Unione concorre a far funzionare meglio l'economia dello Stato che lo ospita perché supplisce in parte alla carenza di competenze e aiuta a superare le strozzature del mercato del lavoro<sup>17</sup>. Nella maggior parte degli Stati membri i cittadini mobili dell'Unione sono contributori netti al sistema di sicurezza sociale del paese, vale a dire che pagano più in imposte e contributi sociali di quanto ricevano sotto forma di prestazioni. Poiché tendono anche ad essere contributori netti per quanto riguarda i costi dei servizi pubblici di cui usufruiscono<sup>18</sup>, difficilmente costituiscono un peso per i sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri che li ospitano: lo confermano sia recenti studi indipendenti<sup>19</sup>, sia i dati che gli Stati membri hanno trasmesso di recente alla Commissione, da cui traspare che essi non fanno un ricorso più assiduo alle prestazioni sociali rispetto ai cittadini dello Stato membro che li ospita<sup>20, 21</sup>.

L'indagine UE sul reddito e sulle condizioni di vita conferma che, nella maggior parte degli Stati membri, la probabilità che un cittadino di un altro Stato membro benefici di prestazioni sociali è pari o inferiore a quella di un cittadino del paese stesso.

---

<sup>13</sup> ICF GHK Milieu, op. cit., Capitolo 3, pag. 25, in base all'indagine di Eurostat sulle forze di lavoro dell'UE.

<sup>14</sup> ICF GHK Milieu, op. cit., pag. 24, in base all'indagine di Eurostat sulle forze di lavoro dell'UE.

<sup>15</sup> Indagine di Eurostat sulle forze di lavoro dell'UE. La percentuale dei cittadini mobili dell'Unione (di età pari o superiore a 15 anni) economicamente inattivi è scesa dal 34,1% del 2005 al 30,7% del 2012 (indagine di Eurostat sulle forze di lavoro dell'UE).

<sup>16</sup> Indagine di Eurostat sulle forze di lavoro dell'UE.

<sup>17</sup> *Employment and Social Developments in Europe 2011, intra-EU labour mobility and the impact of enlargement*, pagg. 268-276.

<sup>18</sup> Dustmann et al., *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK*, <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>; OCSE, *Fiscal Impact of Migration*, in OECD International Migration Outlook 2013, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>.

<sup>19</sup> OCSE, *Fiscal Impact of Migration*, in OECD International Migration Outlook 2013, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>; ICF GHK Milieu, op. cit.; Dustmann et al., *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK*, <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>; CEPS, *Social Benefits and Migration, A contested relationship and policy challenge in the EU* (capitoli 1 e 7); *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*, Martin Kahanec, Klaus F. Zimmermann (eds.), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010; Ian Preston, *The Effect of Immigration on Public Finances*, Centre for Research and Analysis of Migration, 2013, [http://www.cream-migration.org/publ\\_uploads/CDP\\_23\\_13.pdf](http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_23_13.pdf).

<sup>20</sup> Dai dati rilevati dalla Commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale emergono le difficoltà di fatto e di diritto che si pongono nell'applicazione delle disposizioni di coordinamento e nella concessione a persone inattive, in base alla residenza, di prestazioni finanziate dal gettito fiscale. Non si dispone tuttavia di dati che dimostrino una condotta fraudolenta diffusa.

<sup>21</sup> Cfr. allegato statistico, grafico 2. Su richiesta del Consiglio, nel giugno 2013 la Commissione ha invitato gli Stati membri a comunicarle, tra l'altro, informazioni sui cittadini mobili dell'Unione che hanno presentato domanda o sono beneficiari di prestazioni sociali. Hanno risposto 21 Stati membri: Austria, Belgio, Croazia, Polonia, Regno Unito, Svezia e Ungheria non erano in grado di fornire i dati; la Lituania ha comunicato dati relativi alle prestazioni sociali esportate all'estero; i dati trasmessi dagli altri 13 Stati membri riguardano prestazioni di diversa natura, che non sono raffrontabili. Per questi Stati è quindi inserita nella presente comunicazione una serie di grafici a ciambella dedicati ciascuno a un diverso paese.

Considerati i fattori anagrafici e la situazione occupazionale che li contraddistinguono, è più probabile che i cittadini mobili dell'Unione cui sono corrisposte prestazioni sociali beneficino di indennità di disoccupazione, indennità di alloggio o assegni familiari piuttosto che di pensioni di vecchiaia, prestazioni per malattia o sussidi d'invalidità. Eppure, anche per tali indennità e assegni essi rappresentano soltanto una percentuale esigua dei beneficiari totali, in linea con la percentuale relativamente bassa della popolazione complessiva che costituiscono nella maggior parte degli Stati membri.

I dati indicano inoltre che i cittadini mobili dell'Unione rappresentano una percentuale molto ridotta tra i beneficiari di prestazioni speciali non contributive, che dipendono nel contempo sia dalla sicurezza sociale che dall'assistenza sociale: meno dell'1% di tutti i cittadini dell'Unione beneficiari in sei paesi (Austria, Bulgaria, Estonia, Grecia, Malta e Portogallo), tra l'1 e il 5% in altri cinque paesi (Germania, Finlandia, Francia, Paesi Bassi e Svezia) e più del 5% in Belgio e in Irlanda (sebbene per l'Irlanda questi dati corrispondano a stime basate sulle richieste)<sup>22</sup>.

Le conclusioni cui giungono alcuni studi recenti<sup>23</sup> è che non vi è alcuna relazione statistica tra la generosità dei sistemi di sicurezza sociale e i flussi di cittadini mobili dell'Unione.

---

<sup>22</sup> ICF GHK Milieu, op. cit., capitolo 5, pag. 84.

<sup>23</sup> Cfr., ad es., rassegna bibliografica nella relazione di ICF-GHK Milieu e in CEPS, *Social benefits and migration, A contested relationship and policy challenge in the EU*.

## 2. Diritti e obblighi del cittadino dell'Unione in forza del diritto dell'UE

Il diritto dell'UE subordina il diritto di libera circolazione e il godimento delle prestazioni di assistenza e di sicurezza sociale a determinate condizioni, che gli Stati membri hanno tuttavia facoltà di alleggerire. Il diritto dell'UE è finalizzato a favorire la mobilità attraverso le frontiere a reciproco vantaggio di coloro che si spostano e di coloro che restano.

Le condizioni e limitazioni al diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente all'interno dell'UE sono stabilite nella direttiva 2004/38/CE ("direttiva")<sup>24</sup>; i diritti specifici dei lavoratori sono fissati dal regolamento (UE) n. 492/2011<sup>25</sup>; i diritti a livello unionale dei cittadini mobili dell'Unione in tema di sicurezza sociale sono disciplinati dai regolamenti (CE) nn. 883/2004 e 987/2009 ("regolamenti")<sup>26,27</sup>.

### 2.1. Chi gode del diritto di libera circolazione?

Per i primi tre mesi ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare nel territorio di qualsiasi paese dell'UE senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità<sup>28</sup>.

Trascorsi i primi tre mesi, per avere diritto a soggiornare in uno Stato membro diverso dal proprio il cittadino dell'Unione deve soddisfare determinate condizioni, in funzione della sua situazione nel paese che lo ospita: gli studenti e le altre persone economicamente inattive (i pensionati, ad esempio) e i relativi familiari hanno il diritto di soggiornarvi per un periodo superiore a tre mesi soltanto se dispongono, per loro stessi e per i familiari, di un'assicurazione sanitaria completa e di risorse finanziarie sufficienti, in modo da non diventare un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante; le persone in cerca di occupazione possono soggiornarvi incondizionatamente per un periodo di sei mesi, ed eventualmente oltre se dimostrano di avere buone possibilità di trovare un posto di lavoro<sup>29</sup>.

Trascorsi cinque anni il cittadino mobile dell'Unione e i suoi familiari acquisiscono il diritto di soggiorno permanente nello Stato membro ospitante<sup>30</sup>.

### 2.2. Chi ha diritto alle prestazioni di assistenza sociale?

Le prestazioni di assistenza sociale sono generalmente prestazioni che uno Stato membro corrisponde alle persone sprovviste delle risorse sufficienti a soddisfare i bisogni fondamentali.

---

<sup>24</sup> 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 (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77).

<sup>25</sup> 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).

<sup>26</sup> Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 166 del 30.4.2004, pag. 1) e regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 284 del 30.10.2009, pag. 1).

<sup>27</sup> Disposizioni specifiche sui diritti dei pazienti nel quadro dell'assistenza medica transfrontaliera sono contemplate dalla direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2011, concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera (GU L 88 del 4.4.2011, pag. 45).

<sup>28</sup> Articolo 6 della direttiva.

<sup>29</sup> Considerando (9), articolo 7 e articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva.

<sup>30</sup> Articolo 16 della direttiva.

I lavoratori mobili dell'UE e i loro familiari hanno diritto di fruire delle stesse prestazioni di assistenza sociale dei cittadini nazionali fin dall'inizio del loro soggiorno in uno Stato membro diverso dal proprio<sup>31</sup>. Anche gli altri cittadini dell'UE che soggiornano legalmente in uno Stato membro diverso dal proprio devono godersi di un trattamento pari a quello riservato ai cittadini nazionali<sup>32</sup>; vigono tuttavia misure di salvaguardia atte a evitare oneri finanziari eccessivi a carico dello Stato membro ospitante.

Il diritto dell'UE non obbliga lo Stato membro ospitante a fornire nei primi tre mesi prestazioni di assistenza sociale al cittadino mobile dell'Unione economicamente inattivo, né alla persona in cerca di prima occupazione<sup>33</sup>.

Per la restante durata del soggiorno fino al termine di un periodo di cinque anni, è in pratica poco probabile che il cittadino mobile dell'Unione sia ammesso a fruire di prestazioni di assistenza sociale perché, per acquisire il diritto di soggiornare nel paese, deve aver dimostrato alle autorità nazionali di disporre di risorse sufficienti, le quali corrispondono indicativamente a un reddito di livello pari o superiore all'importo al di sotto del quale i cittadini dello Stato membro ospitante beneficiano di prestazioni di assistenza sociale<sup>34</sup>.

Se il cittadino mobile dell'Unione inattivo richiede comunque prestazioni di assistenza sociale, ad esempio qualora la sua situazione economica si sia nel tempo deteriorata, la domanda deve essere valutata alla luce del diritto alla parità di trattamento. In casi specifici, la richiesta di assistenza sociale può far sorgere nelle autorità nazionali il ragionevole dubbio che la persona sia diventata un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale<sup>35</sup>.

In questo contesto uno Stato membro può subordinare la concessione di una prestazione di assistenza sociale o di una prestazione speciale a carattere non contributivo<sup>36</sup> al cittadino di un altro Stato membro dell'UE al presupposto che questi soddisfi le condizioni per beneficiare di un diritto di soggiorno legale per un periodo superiore a tre mesi<sup>37</sup>. Lo Stato membro non può comunque rifiutarsi automaticamente di concedere queste prestazioni ai cittadini mobili dell'Unione inattivi, né può considerare automaticamente che coloro che le richiedono siano sprovvisti di risorse sufficienti e, quindi, privi del diritto di soggiorno<sup>38</sup>. Le autorità dovrebbero valutare la situazione individuale tenendo conto di una serie di fattori quali importo, durata, carattere temporaneo della difficoltà o portata complessiva dell'onere che graverebbe sul sistema di assistenza nazionale se la prestazione fosse concessa<sup>39</sup>. Se concludono su tale base che la persona è diventata un onere eccessivo, le autorità possono privarla del diritto di soggiorno<sup>40</sup>.

Dopo aver soggiornato legalmente per cinque anni nello Stato membro che lo ospita, il cittadino mobile dell'Unione vi ha diritto alle stesse prestazioni di assistenza sociale corrisposte ai cittadini nazionali.

---

<sup>31</sup> Articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 492/2011 citato.

<sup>32</sup> Articolo 24 della direttiva.

<sup>33</sup> Le prestazioni di natura finanziaria che, a prescindere dalla qualificazione che ne dà la legislazione nazionale, siano destinate a facilitare l'accesso al mercato del lavoro, non possono essere considerate "prestazioni d'assistenza sociale", ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva (Sentenza nei procedimenti riuniti C-22/08 e C-23/08 *Vatsouras e Koupatantze*, punto 45).

<sup>34</sup> Articolo 8, paragrafo 4, della direttiva.

<sup>35</sup> Articolo 14, paragrafo 2, della direttiva.

<sup>36</sup> Contemplata dal regolamento n. 883/2004 - cfr. *supra*, punto 1.3; sentenza C-140/12 *Brey*.

<sup>37</sup> Sentenza C-140/12 *Brey*, punti 38 e 42.

<sup>38</sup> Articolo 14, paragrafo 3, della direttiva.

<sup>39</sup> Articolo 15 della direttiva e sentenza C-140/12 *Brey*, punto 72.

<sup>40</sup> Articolo 14, paragrafo 1, della direttiva.

### 2.3. Chi ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale?

I regolamenti assicurano che, spostandosi all'interno dell'UE, i cittadini mobili dell'Unione non perdano i diritti acquisiti. Le prestazioni di sicurezza sociale comprendono di norma la pensione di vecchiaia, la pensione di reversibilità, i sussidi di invalidità, le prestazioni di malattia, l'assegno di natalità, le indennità di disoccupazione, le prestazioni familiari o l'assistenza sanitaria.

I lavoratori (dipendenti o autonomi) e i loro familiari sono coperti dal sistema di sicurezza sociale del paese che li ospita alle stesse condizioni dei cittadini nazionali, poiché, al pari di tutti gli altri lavoratori nazionali, alimentano attraverso contributi e imposte i fondi pubblici con cui sono finanziate le prestazioni.

La normativa non è tuttavia armonizzata a livello unionale: è la legislazione dello Stato membro ospitante a stabilire le prestazioni fornite, le condizioni cui sono subordinate, la loro durata e il loro ammontare. Il diritto a prestazioni varia quindi da uno Stato membro all'altro.

La copertura di sicurezza sociale deve essere garantita dal paese in cui il beneficiario lavora e, per i cittadini dell'Unione inattivi, dal paese di residenza.

Ognuno può avere solo un luogo di residenza ai sensi delle disposizioni di coordinamento, ovvero il centro dei suoi interessi (lo Stato membro di "residenza abituale"). La persona economicamente inattiva può ottenere prestazioni di sicurezza sociale soltanto dopo aver superato con successo una verifica rigorosa della sua residenza abituale che ne dimostri l'effettivo legame con lo Stato membro in questione. La verifica si configura come valutazione complessiva della situazione individuale del richiedente in base a criteri rigorosi (durata del soggiorno, motivazione, situazione familiare, intenzionalità)<sup>41</sup>. Di solito, la persona che si trasferisce temporaneamente in un paese diverso dal proprio e mantiene la residenza precedente nel paese d'origine non cambia la residenza abituale.

### 3. Condizioni e limitazioni applicabili in forza del diritto dell'Unione

Il diritto dell'UE prevede varie misure potenti di salvaguardia per aiutare gli Stati membri a lottare contro gli abusi e le frodi. Spetta agli Stati membri attivare pienamente tali salvaguardie, con il sostegno della Commissione.

#### 3.1. Lotta contro gli abusi e le frodi in base alla direttiva

Ai fini della direttiva valgono le seguenti definizioni<sup>42</sup> di abuso e di frode.

- *Frode*: un inganno o altro espediente usato per ottenere il diritto di circolare e di soggiornare liberamente ai sensi del diritto dell'UE. Costituiscono casi frequenti la falsificazione di documenti d'identità o di soggiorno oppure la falsa descrizione di un fatto sostanziale attinente alle condizioni per la concessione del diritto di soggiorno, ad esempio la dichiarazione mendace di disporre di risorse sufficienti o di essere un lavoratore autonomo.
- *Abuso*: un comportamento artificioso che è stato adottato esclusivamente per ottenere il diritto di circolare e di soggiornare liberamente ai sensi del diritto dell'Unione e che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste dalle norme dell'UE, non è conforme allo scopo da esse perseguito.

Un esempio tipico di abuso è il matrimonio simulato: dai dati comunicati dagli Stati membri sui casi di matrimonio simulato individuati<sup>43</sup> emerge che il fenomeno esiste, ma che le

<sup>41</sup> Cfr. sentenze C-76/76 *Di Paolo*, C-102/91 *Knoch* e C-90/97 *Swaddling*.

<sup>42</sup> COM(2009) 313, punto 4.1.

dimensioni variano sensibilmente da uno Stato membro all'altro. Nonostante l'incidenza contenuta, preoccupa il coinvolgimento della criminalità organizzata: secondo Europol<sup>44</sup>, alcune associazioni del crimine organizzato combinano matrimoni simulati fra cittadini di paesi terzi e cittadini mobili dell'Unione per ottenerne la possibilità di entrare nell'Unione e di soggiornarvi legalmente. Su questo aspetto le autorità nazionali possono contare sull'assistenza e sul sostegno di Europol e di Eurojust, in particolare nei casi collegati alla tratta degli esseri umani.

### 3.2. Limitazioni della libera circolazione previste dalla direttiva per motivi di ordine pubblico

Le norme unionali sulla libera circolazione consentono agli Stati membri di adottare provvedimenti effettivi di lotta agli abusi e alle frodi limitando i diritti conferiti dalla direttiva, in particolare negandoli o revocandoli.

Qualsiasi provvedimento che limiti la libera circolazione è giustificabile soltanto se rispetta il principio di proporzionalità. Questo principio<sup>45</sup>, fondato direttamente sul trattato, è valido per tutte le libertà fondamentali ed è rispecchiato di conseguenza nella direttiva<sup>46</sup>. È esclusa in qualsiasi circostanza la possibilità d'imporre limitazioni, quali l'allontanamento o il divieto di reingresso, a scopo generico di prevenzione, prescindendo dalla proporzionalità, dalle circostanze personali e dalla gravità del reato commesso.

Le limitazioni della libera circolazione possono assumere forme diverse nei vari Stati membri, ma tipicamente si configurano in una delle ipotesi seguenti.

- Ingresso negato o allontanamento di una persona per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza

I concetti di "ordine pubblico" e di "pubblica sicurezza" sono stabiliti da ciascuno Stato membro in funzione delle esigenze nazionali. Devono tuttavia essere

---

<sup>43</sup> Su richiesta del Consiglio, la Commissione ha invitato gli Stati membri a comunicarle informazioni sui casi di abuso del diritto di libera circolazione mediante il ricorso a matrimoni simulati. Dodici Stati membri hanno trasmesso dati statistici sui casi **individuati**. Per il periodo 2010-2012 Cipro ha rilevato 174 matrimoni simulati e il Portogallo 144; negli stessi anni la Polonia ha rigettato 2 domande di carta di soggiorno (su un totale di 391) per tale motivo; la Repubblica ceca ne ha rilevato 51 nel 2012 e 22 nel periodo che va da gennaio a luglio 2013; nel 2012 la Danimarca ha individuato 8 matrimoni simulati e la Finlandia ha rigettato per tale motivo 10 domande di visto (su un totale di 650); nel biennio 2012-2013, in 30 casi la Svezia ha rifiutato di concedere il diritto di soggiorno per motivi inerenti a matrimoni simulati e frodi documentali (su un totale di 26 546 domande di soggiorno); dal 2007 i Paesi Bassi hanno rilevato 368 matrimoni simulati (tra i 550 matrimoni analizzati in tre progetti pilota); nel 2010 l'Irlanda ha rilevato 9 matrimoni simulati; fra maggio e ottobre 2011, il Regno Unito ha rigettato, a motivo dell'autenticità dubbia del matrimonio, 176 domande di permesso per familiare di cittadino SEE (su 256 casi di sospetto abuso, pari a circa il 2% delle domande presentate nel periodo citato); l'Estonia e la Romania hanno dichiarato di non aver rilevato nessun matrimonio simulato rispettivamente nel periodo gennaio 2011 - luglio 2013 e dal gennaio 2007. Due paesi hanno comunicato dati sui casi di **sospetto** matrimonio simulato: le anagrafi del Regno Unito segnalano 934 (2010), 1 741 (2011) e 1 891 (2012) casi sospetti; la Germania ha segnalato attualmente 250 casi sospetti in tutti i *Länder*, mentre nel 2012 questi erano 167 nell'Assia, 43 a Berlino e 71 a Monaco di Baviera.

<sup>44</sup> *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2013*, punto 1.9, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socta2013.pdf>; *2011 EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*, capitolo sul favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa2011.pdf>.

<sup>45</sup> Sentenze C-55/94 *Gebhard*, punto 37, e C-100/01 *Olazabal*, punto 43.

<sup>46</sup> Considerando (16), articolo 15, paragrafi 1 e 3, e articolo 27, paragrafo 2.

interpretati in senso stretto<sup>47</sup> e presuppongono una minaccia attuale, reale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società<sup>48</sup>. In circostanze eccezionali, atti reiterati di microcriminalità possono rappresentare una minaccia per l'ordine pubblico, anche se ogni singolo reato, individualmente considerato, non può considerarsi una minaccia sufficientemente grave. Nondimeno, il mero fatto che la persona sia stata condannata ripetutamente non è di per sé sufficiente a costituire una minaccia grave per l'ordine pubblico: le autorità nazionali devono dimostrare che il comportamento personale rappresenta una minaccia per l'ordine pubblico<sup>49</sup>. Inoltre, i comportamenti che uno Stato membro accetta dai propri cittadini non possono esporre i cittadini di altri Stati membri a provvedimenti restrittivi<sup>50</sup>, né questi possono essere adottati a scopo generico di prevenzione<sup>51</sup> o per finalità economiche<sup>52</sup>.

- Il divieto di reingresso<sup>53</sup> può essere imposto insieme a un provvedimento di allontanamento soltanto in casi gravi da cui risulti la probabilità che l'autore del reato continui in futuro a rappresentare una grave minaccia per l'ordine pubblico, ma non può conseguire in modo automatico a una condanna penale<sup>54</sup>.

La persona cui è imposto il divieto di reingresso può chiederne la revoca dopo il decorso di un congruo periodo<sup>55</sup>.

Laddove la persona abusi del diritto di libera circolazione o lo abbia ottenuto in modo fraudolento, la gravità del reato commesso costituisce la discriminante per stabilire se la persona possa essere considerata una minaccia grave per l'ordine pubblico tale da giustificare l'allontanamento e, in alcuni casi, il divieto di reingresso.

### 3.3. Lotta contro la frode e l'errore nell'ambito del coordinamento in materia di sicurezza sociale

Ai fini del coordinamento in materia di sicurezza sociale valgono le seguenti definizioni di frode e di errore.

- *Frode alla sicurezza sociale*: l'azione o l'omissione, contraria alla normativa di uno Stato membro, volta ad ottenere o a ricevere una prestazione sociale o ad evitare l'obbligo di pagare i contributi sociali<sup>56</sup>.
- *Errore*: errore o omissione colposa da parte di un funzionario pubblico o di un cittadino<sup>57</sup>.

---

<sup>47</sup> Sentenze 41/74 *Van Duyn*, punto 18, C-348/09 *P. I.*, punto 23, e C-434/10 *Aladzhov*, punto 34.

<sup>48</sup> Articolo 27, paragrafo 1, della direttiva e sentenze 30/77 *Bouchereau*, punto 35, e C-348/09 *P. I.*, punto 34.

<sup>49</sup> Sentenza C-349/06 *Polat*, punto 39; comunicazione concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE (COM(2009) 313), parte conclusiva del punto 3.2.

<sup>50</sup> Sentenza nei procedimenti riuniti 115/81 e 116/81 *Adoui e Cornouaille*, punto 8, e sentenza C-268/99 *Jany*, punto 61.

<sup>51</sup> Cfr. articolo 28, paragrafo 1, della direttiva e sentenza 67/74 *Bonsignore*, punto 6.

<sup>52</sup> Sentenze C-434/10 *Aladzhov*, punti 29 e 30, e C-249/11 *Byankov*, punti 35 e 36.

<sup>53</sup> Nella presente comunicazione l'espressione "divieto di reingresso" indica il "divieto di ingresso nel territorio" di cui all'articolo 32 della direttiva.

<sup>54</sup> Sentenza C-348/96 *Calfa*, punti 27 e 28.

<sup>55</sup> Articolo 32, paragrafo 1, della direttiva e sentenza nei procedimenti riuniti 115/81 e 116/81 *Adoui e Cornouaille*, punto 12.

<sup>56</sup> Cfr. la definizione di "abuso nei confronti della sicurezza sociale" in parte A, punto 2, lettera a), della risoluzione del Consiglio del 22 aprile 1999 (GU C 125 del 6.5.1999, pag. 1).

Nella lotta contro la frode e l'errore nella sicurezza sociale gli Stati membri possono contare sul sostegno della Commissione. La Commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale costituisce il quadro in cui opera un sistema ormai rodato atto a migliorare la cooperazione tra gli Stati membri; in questo ambito essi hanno istituito a tal fine una rete di punti di contatto tramite la quale sono elaborate relazioni annuali sulla frode e l'errore.

La frode alla sicurezza sociale può anche essere passibile di sanzioni (penali o amministrative) in base all'ordinamento giuridico del singolo Stato membro, ma non si configura in sé come abuso o frode alla libera circolazione ai sensi dell'articolo 35 della direttiva. Tuttavia, il cittadino mobile dell'Unione in soggiorno legale in uno Stato membro diverso dal proprio che fruisca di una prestazione in base a dichiarazioni mendaci può incorrere, in forza delle disposizioni generali della direttiva, nell'allontanamento o nel divieto di reingresso qualora possa essere considerato una minaccia grave per l'ordine pubblico, fermo restando il suesposto principio di proporzionalità.

#### 4. Inclusione sociale

Alcuni Stati membri segnalano l'esistenza di situazioni problematiche in alcune loro città. Nello specifico, sebbene interessino soltanto una minoranza di cittadini mobili dell'Unione, situazioni come la scarsità di prospettive occupazionali e difficoltà di altro genere possono mettere particolarmente sotto pressione zone già di per sé svantaggiate, soprattutto riguardo a servizi locali come scuola, assistenza sanitaria e alloggio. Il fenomeno dei senzatetto è segnalato in crescita e, benché contenuto in termini assoluti, costituisce sia una fonte di preoccupazione sia un'espressione forte dell'esclusione sociale<sup>58</sup>.

Le politiche d'inclusione sociale si concentrano sugli ostacoli che i cittadini incontrano nell'accesso all'istruzione, alle agenzie per il lavoro, ai servizi finanziari e alle prestazioni familiari. La Commissione continua a sostenere gli Stati membri nell'attuazione di strategie integrate per il coinvolgimento attivo<sup>59</sup>, che possono svolgere un ruolo positivo per l'inclusione dei cittadini mobili dell'Unione nella società che li ospita.

I fondi messi a disposizione dall'UE per l'inclusione sociale sono finalizzati a dare sostegno in questo contesto. Gli Stati membri possono attingere al Fondo sociale europeo (FSE) per la preparazione dei programmi di sostegno alle autorità locali confrontate sul territorio al problema dell'emarginazione sociale, riguardi essa cittadini nazionali o persone provenienti da altri Stati membri dell'UE. Per il periodo 2007-2013 il bilancio dell'FSE assegna una dotazione di 12,9 miliardi di euro all'inclusione sociale. I cittadini mobili dell'Unione possono altresì fruire di altre azioni dell'FSE quali l'apprendimento permanente, l'aiuto

---

<sup>57</sup> Decisione H5 della Commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, del 18 marzo 2010, concernente la cooperazione nella lotta alla frode e agli errori nel quadro del regolamento (CE) n. 883/2004 del Consiglio e del regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativi al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU C 149 dell'8.6.2010, pag. 5).

<sup>58</sup> Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione *Confronting homelessness in the European Union*, (SWD (2013)42 final), che accompagna la comunicazione della Commissione, del 20 febbraio 2013, *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020* (COM(2013) 83 final).

<sup>59</sup> Comunicazione della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa ad una raccomandazione sul coinvolgimento attivo delle persone escluse dal mercato del lavoro (COM(2008) 639 definitivo); citata comunicazione della Commissione, del 20 febbraio 2013, *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020*; comunicazione della Commissione, del 5 aprile 2011, *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020* (COM(2011) 173 definitivo).

all'accesso al lavoro e il rafforzamento della capacità dei portatori d'interesse. Per il periodo 2007-2013 il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) mette a disposizione una dotazione di 17,8 miliardi di euro da destinare alle infrastrutture sociali, a sostegno dell'offerta di alloggi e degli investimenti in istruzione, sanità e cura dell'infanzia. Gli Stati membri sono invitati a sfruttare le possibilità offerte dall'FSE e dal FESR per continuare a sostenere le attività d'inclusione sociale nel periodo di programmazione 2014-2020.

La Commissione ha proposto per il periodo 2014-2020 l'istituzione del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), finalizzato a alleviare le forme più gravi di povertà prestando un'assistenza non finanziaria alle persone indigenti, affrontando il problema della deprivazione alimentare, le conseguenze della mancanza di fissa dimora e il problema della deprivazione materiale dei bambini.

## 5. Cinque azioni

Per agevolare le autorità nazionali e locali nell'applicazione efficace delle norme dell'UE sulla libera circolazione e nell'impiego pratico dei fondi disponibili, la Commissione presenta cinque azioni concrete che sta realizzando insieme agli Stati membri.

### ***1. Aiuto agli Stati membri per combattere i matrimoni simulati***

*La Commissione aiuterà le autorità ad attuare la normativa dell'UE che permette loro di lottare contro il potenziale abuso del diritto di libera circolazione, tramite la stesura di un manuale sul modo in cui contrastare i matrimoni simulati.*

Il manuale, attualmente in fase di compilazione insieme agli Stati membri, offrirà alle autorità nazionali una visione più chiara del quadro giuridico in cui muoversi nell'esaminare i casi sospetti e nel decidere se occorra revocare o negare i diritti di libera circolazione a motivo della contrazione di un matrimonio simulato. Le aiuterà così a contrastare gli abusi, senza per questo compromettere la finalità fondamentale della salvaguardia e dell'agevolazione della libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari che si valgono in buona fede del diritto dell'UE.

### ***2. Aiuto alle autorità per l'applicazione della normativa dell'UE di coordinamento in materia di sicurezza sociale***

*La Commissione collabora strettamente con gli Stati membri al fine di migliorare l'applicazione delle disposizioni di coordinamento in materia di sicurezza sociale. In tale contesto è in preparazione una guida pratica che fornirà chiarimenti sulla "verifica della residenza abituale" prevista dalla normativa dell'UE in materia di sicurezza sociale.*

Una cooperazione più stretta e più efficace tra gli istituti di sicurezza sociale è uno dei fattori fondamentali che permettono alle persone di accedere ai loro diritti il più rapidamente possibile e in condizioni ottimali, ma che permettono anche di evitare pagamenti indebiti e di prevenire domande infondate. Le autorità e gli istituti rappresentati nella Commissione amministrativa collaborano per assicurare che le disposizioni in questione siano applicate in modo uniforme ed efficiente e secondo le procedure appropriate, nonché che si proceda allo scambio d'informazioni. Fra gli strumenti importanti di cui si sta discutendo si annovera l'istituzione di un sistema basato sulla comunicazione elettronica fra gli istituti, che includa anche una piattaforma elettronica protetta per lo scambio dei dati personali ai fini della lotta contro la frode e l'errore.

La Commissione europea sta collaborando strettamente con gli Stati membri, in sede di Commissione amministrativa, alla compilazione di una guida pratica utile ai fini di un'applicazione efficace dei regolamenti, che pubblicherà sul suo sito internet entro la fine del 2013.

La guida pratica preciserà il concetto di “residenza abituale” ai fini dei regolamenti e offrirà agli Stati membri utili orientamenti e chiarimenti<sup>60</sup>.

### ***3. Aiuto alle autorità per il superamento dei problemi legati all'inclusione sociale***

*Per il periodo di programmazione 2014-2020 la Commissione ha proposto che, in ciascuno Stato membro, almeno il 20% dell'FSE sia speso per la promozione dell'inclusione sociale e per la lotta alla povertà.*

*La Commissione proseguirà i lavori con costante impegno per contribuire a potenziare la capacità di impiego efficiente dei Fondi strutturali e d'investimento europei da parte delle autorità locali.*

Per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020 almeno il 20% della dotazione complessiva dell'FSE destinata a ciascuno Stato membro (rispetto alla percentuale attuale del 17% circa) deve essere investito nella promozione dell'inclusione sociale e nella lotta contro la povertà e ogni forma di discriminazione. Il FSE sarà inoltre in grado di finanziare il potenziamento delle capacità di tutti i portatori d'interesse a livello nazionale, regionale o locale. Agli Stati membri di origine e di destinazione dei cittadini mobili dell'Unione saranno forniti orientamenti affinché sviluppino programmi di inclusione sociale con il sostegno del FSE. Particolare attenzione è rivolta all'inclusione sociale delle persone svantaggiate, fra cui i rom. La Commissione collabora strettamente con gli Stati membri e li esorta a dar prova di ambizione nell'affrontare i problemi specifici che si pongono in quest'ambito, sia negli accordi di partenariato sia, successivamente, nei pertinenti programmi operativi, e a mettere a disposizione fondi congrui. Inoltre, per ovviare ai problemi di capacità (quali la mancanza di *know-how* e di capacità amministrative nelle autorità di gestione), la Commissione invita gli Stati membri a vagliare l'ipotesi di affidare la gestione e l'attuazione di alcune parti dei programmi a intermediari dotati di comprovata esperienza e conoscenza degli attori sul terreno. Concentrandosi sulle zone in cui l'aiuto è necessario, la Commissione sta sondando, di concerto con altre organizzazioni internazionali<sup>61</sup>, le possibili azioni concrete, in modo da offrire un pacchetto completo di ulteriore sostegno ai comuni che s'impegnano a migliorare, nel territorio di competenza, l'inclusione delle comunità emarginate, in particolare i rom. La Commissione sostiene inoltre la cooperazione fra città europee per l'inclusione dei rom attraverso il programma PROGRESS.

La Commissione pubblicherà opuscoli ad uso dei singoli paesi in cui presenterà i Fondi strutturali e d'investimento europei disponibili, al fine di aiutare le autorità regionali e locali e reperire le possibilità di finanziamento di cui potrebbero beneficiare i loro progetti destinati a promuovere l'inclusione sociale e a lottare contro la povertà.

### ***4. Risposta alle esigenze delle autorità locali tramite la promozione delle migliori pratiche***

*La Commissione aiuterà le autorità locali a condividere le migliori pratiche sviluppate in tutta Europa per attuare la normativa sulla libera circolazione ed affrontare i problemi legati all'inclusione sociale.*

Entro il 2013 la Commissione redigerà uno studio dedicato alla valutazione dell'impatto della libera circolazione in sei grandi città<sup>62</sup> di tutta Europa che attuano politiche di promozione e agevolazione della libera circolazione e dell'inclusione sociale dei cittadini mobili

<sup>60</sup> La guida pratica verterà solo sull'applicazione dei regolamenti, tralasciando quella della direttiva.

<sup>61</sup> Quali EEA Norway Fund, Consiglio d'Europa, UNDP, Open Society Foundation, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

<sup>62</sup> Amburgo, Barcellona, Dublino, Lilla, Praga e Torino.

dell'Unione, ad esempio offrendo ai nuovi arrivati un servizio di sportello informativo unico. In base a tale studio, nel febbraio 2014 la Commissione organizzerà, in collaborazione con il Comitato delle regioni, una prima conferenza di scambio di migliori pratiche cui parteciperanno rappresentanti delle autorità regionali e locali.

#### ***5. Aiuto alle autorità locali per l'applicazione pratica della normativa UE in materia di libera circolazione***

*La Commissione predisporrà un modulo di formazione on line volto ad aiutare il personale delle autorità locali a comprendere e ad applicare pienamente i diritti di libera circolazione di cui godono i cittadini dell'Unione.*

*La Commissione ha proposto che tutti gli Stati membri istituiscano uffici di sostegno legale e di informazione per i lavoratori mobili dell'UE e sta operando per potenziare la rete EURES in termini di assistenza alle persone in cerca di occupazione e ai datori di lavoro per favorire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro.*

Come afferma la relazione 2013 sulla cittadinanza dell'Unione<sup>63</sup>, le amministrazioni locali svolgono un ruolo fondamentale nel godimento effettivo dei diritti di libera circolazione dei cittadini, perché spesso rappresentano la prima interfaccia di confronto per i cittadini che si trasferiscono in un'altra città. Dalle denunce giunte alla Commissione emerge che, in taluni casi, gli impiegati allo sportello non hanno una conoscenza sufficiente dei diritti di libera circolazione. Entro il 2014 la Commissione metterà a punto, in collaborazione con gli Stati membri, uno strumento di formazione in linea (azione 10) volto a migliorare le conoscenze delle autorità locali circa i diritti di libera circolazione di cui godono i cittadini dell'Unione e a fornire loro assistenza nei casi dubbi o complessi.

Nell'aprile 2013 la Commissione ha presentato la proposta di direttiva relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori mobili dell'UE, di cui auspica un'adozione il più possibile rapida in sede di Parlamento europeo e di Consiglio<sup>64</sup>. Se adottata, la direttiva assicurerà che gli organismi nazionali offrano consulenza e assistenza ai lavoratori mobili e ai relativi familiari nel godimento effettivo dei loro diritti.

La Commissione presenterà altresì, in linea con il suo programma di lavoro 2013 e con l'azione 2 della relazione 2013 sulla cittadinanza dell'Unione<sup>65</sup>, una proposta per modernizzare EURES, la rete dei servizi europei dell'occupazione, al fine di potenziare il ruolo e l'incidenza delle agenzie per il lavoro a livello nazionale, di migliorare il coordinamento della mobilità della forza lavoro nell'UE e di trasformare EURES in un autentico strumento europeo di collocamento e assunzione.

<sup>63</sup> Commissione europea, *Relazione 2013 sulla cittadinanza dell'Unione — Cittadini dell'Unione: i vostri diritti, il vostro futuro*, dell'8.5.2013 (COM(2013) 269 final).

<sup>64</sup> COM(2013) 236 del 26.4.2013.

<sup>65</sup> COM(2013) 269 final dell'8.5.2013.

## 6. Conclusioni

La libera circolazione è, fra quelli conferiti dal trattato in ambito unionale, il diritto che i cittadini apprezzano di più e considerano la realizzazione più importante dell'integrazione nell'UE. Questo diritto esprime l'essenza della cittadinanza dell'Unione.

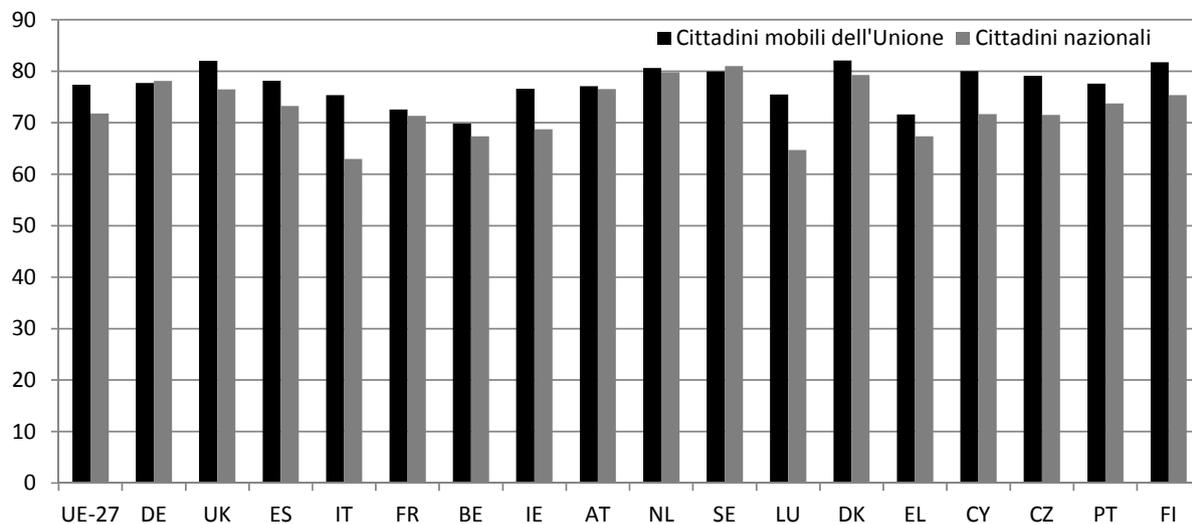
Gli Stati membri e l'UE condividono la responsabilità di garantire che la normativa sulla libera circolazione funzioni a vantaggio dei cittadini, della crescita e dell'occupazione.

Le norme dell'UE sulla libera circolazione e sull'accesso all'assistenza sociale e alla sicurezza sociale agevolano il godimento effettivo del diritto di libera circolazione e tutelano le persone che se ne avvalgono in buona fede. Prevedono nel contempo misure potenti di salvaguardia per assicurare che non si pratichino abusi dei diritti di cui godono i cittadini dell'Unione, che siano rispettati gli obblighi imposti dal diritto dell'UE e che non si venga a creare un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. Spetta a Stati membri e istituzioni dell'UE garantire, insieme, il diritto di libera circolazione, anche smentendo le percezioni diffuse che non trovano alcun fondamento nei fatti né nelle realtà economiche. Nell'esercizio di questa responsabilità le autorità nazionali possono contare sul sostegno della Commissione, in linea con l'impostazione delineata nella presente comunicazione e tramite le cinque azioni che vi sono illustrate.

## ALLEGATO STATISTICO

### Grafico 1 - Tasso di attività dei cittadini mobili dell'Unione e dei cittadini dello Stato membro che li ospita (15-64 anni di età) - Dati 2012

Il grafico è impostato in base al numero di cittadini mobili dell'Unione in età lavorativa (15-64 anni) soggiornanti nel paese.



Fonte: Indagine di Eurostat sulle forze di lavoro dell'UE (tabella lfsa\_argan). N.B.: nel grafico sono indicati solo i principali paesi di destinazione dei cittadini mobili dell'Unione, ossia 17 Stati membri per il 99% di questi cittadini nel 2012.

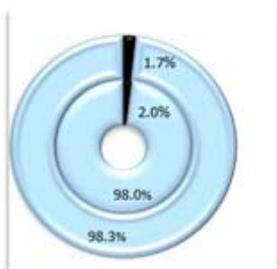
## Grafico 2 - Incidenza dei cittadini mobili dell'Unione sulle prestazioni sociali in taluni Stati membri

Anello esterno: percentuale di cittadini mobili dell'Unione rispetto alla popolazione nazionale. Anello interno: percentuale di beneficiari di prestazioni sociali tra i cittadini nazionali e tra i cittadini mobili dell'Unione. I cittadini dello Stato membro sono indicati in celeste, i cittadini mobili dell'Unione in nero e i cittadini di paesi terzi (ove il dato è disponibile) in violetto.

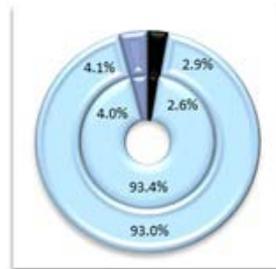
Dati sulle percentuali della popolazione: dati statistici di Eurostat sulla migrazione relativi al 2012, integrati dall'indagine di Eurostat sulle forze di lavoro dell'UE, da dati di fonti nazionali e da stime proprie.

Dati sull'incidenza delle prestazioni sociali: dati comunicati dagli Stati membri, raccolti dalla Commissione tramite il gruppo di esperti FREEMO. I dati non sono raffrontabili, anche perché le prestazioni non sono armonizzate a livello di UE.

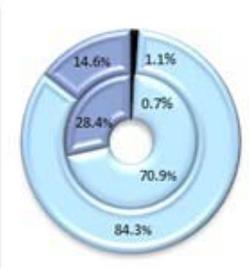
Repubblica ceca —  
Prestazioni sociali extra-  
assicurative (*senza data*)



Danimarca — Beneficiari  
di prestazioni sociali o  
titolari di redditi da  
lavoro (2012)



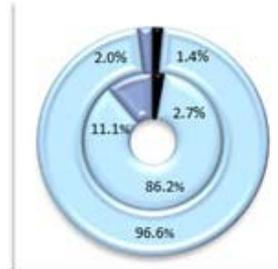
Estonia — Prestazioni  
sociali (2012)



Cipro — Prestazioni  
sociali (luglio 2013)



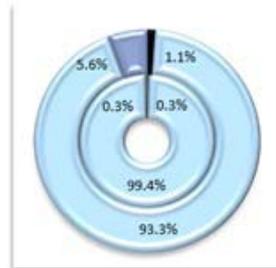
Finlandia — Indennità di  
disoccupazione (2012)



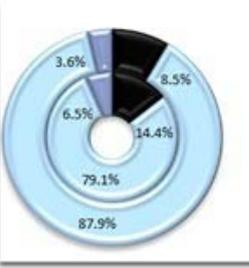
Germania — Prestazioni  
sociali alle persone in  
cerca di occupazione  
(2012)



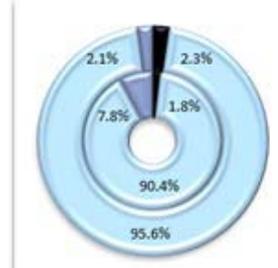
Grecia — Pensioni  
(giugno 2013)



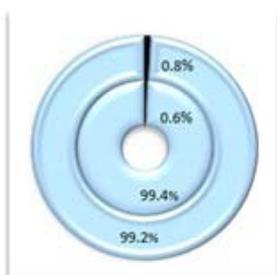
Irlanda — Indennità alle  
persone in cerca di  
occupazione, indennità di  
alloggio e assegni  
familiari (2013)



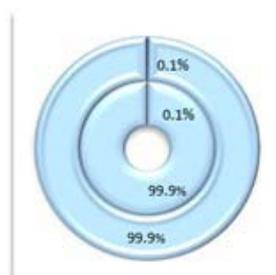
Paesi Bassi — Prestazioni  
sociali (2012)



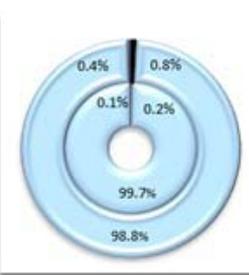
Portogallo — Prestazioni  
d'integrazione sociale,  
assegni familiari e aiuto  
al reddito degli anziani



Romania — Prestazioni  
sociali (giugno 2013)  
(*dato aggregato per  
cittadini mobili  
dell'Unione e cittadini di  
paesi terzi*)



Slovacchia —  
Prestazioni sociali  
(maggio 2013)



Slovenia — Assistenza  
sociale (agosto 2013)

