

Bruxelles, 04 FEV. 2011

Signor Presidente,

la Commissione ringrazia il Senato della Repubblica italiana per il parere in merito alla proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale {COM(2010)379}.

Il corretto funzionamento dell'Unione europea presuppone la partecipazione attiva di tutte le parti interessate, e quindi dei parlamenti nazionali. La Commissione si compiace pertanto che i parlamenti nazionali stiano assumendo il nuovo ruolo e le nuove responsabilità che il trattato di Lisbona conferisce loro.

La Commissione apprezza l'interesse suscitato dalla richiamata proposta presso molti parlamenti nazionali e constata che le diverse camere hanno espresso un ampio spettro di pareri.

La soglia di cui al protocollo n. 2 del trattato non è stata raggiunta nel termine previsto di otto settimane. Ciò nonostante la Commissione ha beninteso esaminato attentamente, nel contesto del dialogo politico con i parlamenti nazionali, tutti i pareri inviati dalle 17 camere e ha preso atto delle diverse osservazioni ivi espresse.

Dal primo scambio di vedute in sede di Consiglio la proposta risulta riscuotere un sostegno generale: viene evidenziato il valore specifico di un intervento europeo così come la necessità di dare prova di flessibilità e tenere conto delle specificità nazionali. Alcuni Stati membri hanno rilevato aspetti più problematici relativi alla direttiva sui lavoratori stagionali formulando osservazioni sulla sussidiarietà e sulla parità di trattamento rispetto ai cittadini dell'UE in relazione alla sicurezza sociale.

In seno al Parlamento europeo la proposta ha già ricevuto il forte sostegno della maggioranza dei partiti.

In merito alle osservazioni specifiche del Senato italiano, la Commissione desidera formulare i seguenti chiarimenti.

*Renato SCHIFANI
Presidente del Senato
della Repubblica italiana
Palazzo Madama
IT-00100 ROMA*

Quanto al termine di 30 giorni di cui all'articolo 13 (garanzie procedurali), la Commissione ribadisce che la brevità del termine è la condizione essenziale dell'attrattiva del sistema proposto. È importante fare in modo che i datori di lavoro accedano rapidamente alla manodopera di cui hanno bisogno e che i potenziali lavoratori stagionali vengano a conoscenza quanto prima della decisione in merito alla loro domanda. Indubbiamente la direttiva 2009/50/CE autorizza un termine più lungo, ma ciò è dovuto alla maggiore complessità della procedura in quanto le autorità competenti sono tenute a esaminare un numero considerevole di documenti.

Quanto alla durata del soggiorno, la Commissione ha esaminato attentamente varie opzioni. Ha analizzato i quadri normativi vigenti negli Stati membri e ha rilevato che sebbene la maggior parte di essi preveda un termine compreso tra tre e sei mesi, altri consentono soggiorni superiori, fino a 12 mesi¹. Pertanto, considerato che uno degli obiettivi della direttiva è aiutare i datori di lavoro a soddisfare il fabbisogno di manodopera stagionale e garantire nel contempo che i lavoratori stagionali cittadini di paesi terzi non siano usati per lavori annuali, la Commissione ha proposto un termine di sei mesi.

La Commissione desidera poi confermare che la proposta non pregiudica in nulla l'acquis vigente dell'Unione in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro.

Con la presente lettera Le invio, per informazione, una copia delle risposte ai principali rilievi che i parlamenti nazionali hanno rivolto alla Commissione nei rispettivi pareri in materia di sussidiarietà. Come è prassi, tutte le risposte saranno pubblicate sul sito Europa della Commissione.

La Commissione spera che questi chiarimenti rispondano in maniera soddisfacente alle osservazioni espresse dal Senato italiano.

Nell'auspicare lo sviluppo del nostro dialogo politico, La prego di gradire, signor Presidente, i sensi della mia più alta stima.

¹ Commission Staff Working Document, Impact Assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of seasonal employment, SEC(2010) 887, pag. 10-11 (in inglese).

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE AI PARERI IN MATERIA DI SUSSIDIARIETÀ RICEVUTI DAI PARLAMENTI NAZIONALI RIGUARDO ALLA PROPOSTA DI DIRETTIVA SULLE CONDIZIONI DI INGRESSO E SOGGIORNO DI CITTADINI DI PAESI TERZI PER MOTIVI DI LAVORO STAGIONALE (COM(2010)379)

I. Contesto politico

Prima di trattare le questioni specifiche sollevate, occorre inserire la proposta nel contesto più ampio delle iniziative dell'Unione europea dirette a creare una politica globale in materia di immigrazione.

A partire dal Consiglio europeo di Tampere del 1999, l'Unione europea ha cercato di sviluppare, in base ai nuovi poteri che le sono stati conferiti dal trattato di Amsterdam, una politica globale in materia di immigrazione volta ad affrontare il fenomeno in tutte le sue dimensioni: immigrazione legale e illegale, politica in materia di visti e frontiere, cooperazione con i paesi d'origine degli immigrati ed equo trattamento dei cittadini di paesi terzi.

Nel 2001 la Commissione ha adottato una proposta di *direttiva relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo*¹. Nonostante i pareri positivi delle altre istituzioni comunitarie², la discussione in sede di Consiglio non è andata oltre la una prima lettura del testo e la proposta è stata ufficialmente ritirata nel 2006³.

Il *Programma dell'Aia* del 2005 ribadisce l'importanza della migrazione legale ai fini dello sviluppo economico dell'Unione europea e invita la Commissione a presentare "un programma politico in materia di migrazione legale che includa procedure di ammissione, che consentano di reagire rapidamente alla domanda fluttuante di manodopera straniera nel mercato del lavoro"⁴. La comunicazione della Commissione del 2005 intitolata *Piano d'azione sull'immigrazione legale*⁵ prevede l'adozione di cinque proposte legislative sull'immigrazione per motivi di lavoro, una delle quali sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei lavoratori stagionali. Il *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*⁶ del 2009 sancisce l'impegno dell'Unione europea e degli Stati membri ad attuare una politica giusta, efficace e coerente a fronte delle sfide e delle opportunità rappresentate dalle migrazioni. Da ultimo, il *Programma di Stoccolma* del 2009 – approvato da tutti gli Stati membri a livello di capi di Stato e di governo riuniti nel Consiglio europeo – ribadisce l'impegno della Commissione e del Consiglio ad attuare il piano d'azione sull'immigrazione legale in cui si sollecita lo sviluppo di una politica lungimirante e globale in materia di immigrazione, basata sulla solidarietà e sulla responsabilità. Il *Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma* prevede l'adozione della proposta sui lavoratori stagionali nel 2010⁷.

¹ COM(2001) 386.

² Pareri del Parlamento europeo del 12.2.2003 (A5-0010/2003), del Comitato economico e sociale europeo del 16.1.2002 (SOC/084, CES 28/2002) e del Comitato delle regioni del 13.3.2002 (CdR 386/2001).

³ Va ricordato al riguardo che l'immigrazione legale era soggetta all'unanimità al Consiglio e alla consultazione del Parlamento europeo.

⁴ COM(2005) 184 definitivo.

⁵ COM(2005) 669.

⁶ ASIM 72, 13440/08.

⁷ COM(2010) 171 definitivo.

II. Osservazioni generali sulla proposta

A. Flussi migratori

La Commissione conferma la propria opinione: un regime comune dell'Unione europea sui lavoratori stagionali contribuirebbe, grazie all'armonizzazione minima proposta, alla comparabilità dei quadri normativi all'interno dell'Unione. Gli Stati membri avrebbero quindi la stessa attrattiva e, di conseguenza, i flussi migratori nell'Unione europea non sarebbero distorti da eventuali differenze legislative tra gli Stati membri.

La Commissione riconosce che, ai sensi dell'articolo 79, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, spetta agli Stati membri determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei migranti provenienti da paesi terzi per motivi economici. Tale principio, tuttavia, non pregiudica la validità della tesi della distorsione dei flussi migratori. Le quote, infatti, sono solo uno degli elementi che incidono sui flussi migratori. Un altro aspetto importante è l'attrattiva dei regimi nazionali. Come già detto, la creazione di un quadro comune dell'Unione europea dovrebbe garantire che i flussi migratori non siano distorti dalla diversa attrattiva dei regimi proposti.

B. Norme Schengen

La Commissione ribadisce che lo spazio senza frontiere Schengen richiede norme minime comuni per ridurre il rischio di soggiorni fuori termine e di ingressi illegali che può derivare da norme poco rigorose ed eterogenee in materia di ammissione dei lavoratori stagionali.

C. Protezione dei lavoratori/prevenzione del dumping sociale

L'introduzione di norme comuni dell'Unione è fondamentale per garantire che all'interno dell'Unione europea i lavoratori stagionali cittadini di paesi terzi godano di diritti socio-economici che siano quanto più simili a quelli dei cittadini dell'Unione e giuridicamente opponibili. Ciò è essenziale per impedire lo sfruttamento, condizioni di lavoro contrarie alle norme e abusi, fenomeni purtroppo presenti nell'Unione europea, e permette inoltre di garantire che i lavoratori stagionali cittadini di paesi terzi non facciano concorrenza sleale ai cittadini dell'Unione.

Va infine rilevato che la proposta fissa norme minime: ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, sulle disposizioni più favorevoli, gli Stati membri possono introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli quanto ai diritti dei lavoratori stagionali.

D. Differenze tra mercati del lavoro

La Commissione concorda sul fatto che la domanda di lavoratori stagionali cittadini di paesi terzi varia da uno Stato membro all'altro. Questa osservazione è chiaramente formulata nella valutazione d'impatto⁸. La proposta tiene conto di questa e altre differenze tra i mercati del lavoro degli Stati membri e contiene una serie di disposizioni che dovrebbero consentire agli Stati membri di integrare le specificità nazionali. Più in particolare, come disposto dall'articolo 79, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e ribadito dall'articolo 6, paragrafo 4, della proposta, spetta agli Stati membri determinare il volume di ingresso dei lavoratori stagionali cittadini di paesi terzi. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, e

⁸ *Commission Staff Working Document, Impact Assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of seasonal employment*, SEC(2010) 887, pag. 9-10 (in inglese).

del considerando 14, gli Stati membri possono esaminare la situazione dei loro mercati del lavoro e determinare i settori dell'economia che rientrano nella definizione di lavoro stagionale di cui all'articolo 3, lettera c), della proposta.

E. Cooperazione con i paesi terzi e migrazione circolare

La Commissione ribadisce che le norme armonizzate in materia di migrazione agevoleranno la cooperazione dell'Unione europea con i paesi terzi. Tra migrazione e sviluppo esiste infatti un nesso innegabile⁹. Un regime giuridico comune dell'Unione europea in materia di lavoratori stagionali cittadini di paesi terzi è atteso da molto tempo da alcuni paesi terzi ed è considerato un elemento importante della politica dell'Unione europea sulla migrazione con un potenziale impatto significativo sulle politiche per lo sviluppo¹⁰. Pertanto è opportuno non sottovalutare i benefici che la proposta potrà apportare alla cooperazione allo sviluppo.

Quanto ai dubbi sulla migrazione circolare espressi da alcuni parlamenti nazionali, la Commissione ribadisce che promuovendo la migrazione legale e la mobilità, la migrazione circolare non solo sostiene lo sviluppo socio-economico dei paesi d'origine e di destinazione, ma può prevenire la migrazione illegale aprendo canali alla migrazione legale¹¹. Inoltre, come è stato spesso argomentato, la migrazione circolare può apportare un triplice vantaggio: il paese di destinazione può soddisfare il fabbisogno del proprio mercato del lavoro, i migranti provenienti da paesi terzi che rientrano nel loro paese d'origine portano competenze, conoscenze e danaro, e ciò, a sua volta, genera vantaggi per il paese d'origine¹².

III. Disposizioni specifiche

A. Base giuridica (disposizioni preliminari e articolo 1)

La proposta riguarda principalmente le condizioni di ingresso e soggiorno e i diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro. Di conseguenza, la base giuridica appropriata è l'articolo 79, paragrafo 2, lettere a) e b), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Giova inoltre ricordare che l'articolo 63, paragrafi 3 e 4, del trattato che istituisce la Comunità europea, predecessore dell'articolo 79, paragrafo 2, lettere a) e b), è servito da base giuridica per l'adozione degli altri strumenti legislativi nel settore della migrazione legale¹³.

B. Obbligo di specificare la retribuzione e le ore di lavoro settimanali (articolo 5)

⁹ *Conclusioni del Consiglio sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo (CPS)*, 2974^a sessione del Consiglio Relazioni esterne, Bruxelles, 17 novembre 2009.

¹⁰ Si vedano, ad esempio, le discussioni tenutesi nel quadro del partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione.

¹¹ *Commission staff working document - Policy Coherence for Development Work Programme 2010- 2013 accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A twelve-point EU action plan in support of the Millennium Development Goals*, SEC(2010) 421 definitivo, pag. 26 (in inglese).

¹² Si veda, ad esempio, il dialogo nel quadro del dialogo UE-ACP in materia di migrazione e sviluppo.

¹³ Si veda, ad esempio, la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo* o la direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*.

L'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), elenca, tra i documenti giustificativi necessari per l'ammissione, un contratto di lavoro o un'offerta vincolante di lavoro che specifichi la retribuzione e le ore di lavoro. Secondo la Commissione è essenziale garantire che i cittadini di paesi terzi ricevano una retribuzione adeguata e lavorino per un numero di ore ragionevole. Ciò non solo per impedire eventuali abusi nei confronti di tali cittadini, ma anche per garantire, come indicato all'articolo 5, paragrafo 2, che i lavoratori stagionali dispongano di risorse sufficienti per mantenersi durante il soggiorno senza ricorrere all'assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

C. Preferenza ai cittadini dell'Unione (articolo 6, paragrafo 2)

La Commissione sottolinea che la proposta rispetta il principio della preferenza ai cittadini dell'Unione, enunciato nelle disposizioni degli atti di adesione del 2003 e del 2005. Ai sensi del considerando 7 della proposta, infatti, la direttiva “deve applicarsi fatto salvo il principio della preferenza ai cittadini dell'Unione per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro degli Stati membri, enunciato nelle disposizioni pertinenti degli atti di adesione”. Tale disposto è confermato dall'articolo 6, paragrafo 2, relativo ai motivi di rifiuto, secondo cui “gli Stati membri possono accertarsi se i posti vacanti in questione non possano essere coperti da cittadini nazionali o dell'UE, o da cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nello Stato membro interessato e che fanno già parte del mercato del lavoro interno”.

D. Documento che autorizza il soggiorno e l'esercizio del lavoro per soggiorni di durata inferiore a tre mesi (articolo 10)

La Commissione precisa che la proposta non vieta agli Stati membri di rilasciare permessi di lavoro per soggiorni inferiori o pari a tre mesi. La proposta introduce l'obbligo, per soggiorni di durata superiore a tre mesi, di rilasciare ai lavoratori stagionali un permesso di soggiorno per motivi di lavoro stagionale, ma tale obbligo non impedisce agli Stati membri di rilasciare permessi anche per soggiorni di durata inferiore. La decisione spetta agli Stati membri.

E. Durata del soggiorno (articolo 11, paragrafo 1)

Quanto alla durata del soggiorno, la Commissione ha esaminato attentamente varie opzioni. Ha analizzato i quadri normativi vigenti negli Stati membri ed ha rilevato che sebbene la maggior parte di essi preveda un termine compreso tra tre e sei mesi, altri consentono soggiorni superiori, fino a 12 mesi¹⁴. Pertanto, considerato che uno degli obiettivi della direttiva è aiutare i datori di lavoro a soddisfare il fabbisogno di manodopera stagionale e garantire nel contempo che i lavoratori stagionali cittadini di paesi terzi non siano usati per lavori annuali, la Commissione ha proposto un termine di sei mesi.

F. Possibilità di esercitare un lavoro stagionale presso un altro datore di lavoro (articolo 11, paragrafo 2)

La possibilità per i lavoratori stagionali cittadini di paesi terzi di esercitare un lavoro stagionale presso un altro datore di lavoro è un altro meccanismo importante per tutelare questa categoria vulnerabile di lavoratori. È fondamentale che i lavoratori stagionali non siano legati ai loro datori di lavoro. Va tuttavia sottolineato che il cambio di datore di lavoro e la conclusione di un nuovo contratto sono permessi solo entro il periodo massimo specificato di sei mesi.

¹⁴ Si veda la richiamata valutazione d'impatto, pag. 9, 10-11.

G. Permesso di lavoro multistagionale (articolo 12)

I permessi di lavoro multistagionali sono considerati uno strumento utile per consentire ai lavoratori stagionali cittadini di paesi terzi di avere prospettive di impiego per periodi superiori a un'unica stagione, e ciò allo scopo di impedire soggiorni fuori termine, senza contare che in tal modo i datori di lavoro potranno contare su una manodopera più stabile e già formata¹⁵. Va tuttavia evidenziato che è stato lasciato un certo margine di manovra agli Stati membri; spetta a loro infatti scegliere se rilasciare un permesso di lavoro multistagionale o prevedere una procedura agevolata per i cittadini di paesi terzi che presentano domanda di ammissione gli anni successivi.

H. Alloggio (articolo 14, paragrafo 1)

L'obbligo di fornire prove dell'alloggio è un altro importante elemento della proposta destinato a tutelare i lavoratori migranti contro gli abusi. Va tuttavia rilevato che la disposizione in questione non impone un onere eccessivo a carico del datore di lavoro, in quanto l'alloggio può essere fornito da questo o da terzi, e il lavoratore stagionale può essere tenuto a pagare un affitto.

I. Sicurezza sociale (articolo 16, paragrafo 2, e considerando 22)

Quanto alle preoccupazioni che i lavoratori stagionali cittadini di paesi terzi possano beneficiare di diritti più ampi rispetto a quelli dei cittadini dell'Unione nel settore della previdenza sociale, va evidenziato che la proposta preclude tale possibilità. Il considerando 22 dispone infatti: "I lavoratori stagionali cittadini di paesi terzi devono beneficiare della parità di trattamento nei settori di sicurezza sociale elencati all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. La presente direttiva non deve conferire maggiori diritti rispetto a quelli che la legislazione vigente dell'UE già prevede in materia di sicurezza sociale per i cittadini di paesi terzi che presentano elementi transfrontalieri tra Stati membri. La presente direttiva, inoltre, non deve conferire diritti per situazioni che esulano dal campo di applicazione della legislazione dell'UE, ad esempio in relazione a familiari soggiornanti in un paese terzo. È fatta salva l'applicazione non discriminatoria da parte degli Stati membri delle leggi nazionali che prevedono regole de minimis sui contributi ai regimi pensionistici".

IV. Altre osservazioni

A. Possibilità di lavorare in un altro Stato membro

Per quanto riguarda la durata del soggiorno la proposta è chiara; il lavoratore stagionale cittadino di un paese terzo deve essere autorizzato a soggiornare in uno Stato membro per un periodo massimo di sei mesi per anno di calendario, al termine del quale deve fare ritorno in un paese terzo (articolo 11 in combinato disposto con l'articolo 3, lettera b), della proposta). In altre parole, il periodo di sei mesi vale per singolo Stato membro e non per l'Unione europea in generale. Ne consegue che la proposta non intende escludere la possibilità che il cittadino di un paese terzo cerchi lavoro stagionale in un secondo Stato membro; un regime di

¹⁵ *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Migrazione e sviluppo: orientamenti concreti*, Bruxelles, 1.9.2005 (COM(2005) 390 definitivo, pag. 7).

questo tipo sarebbe infatti inutilmente restrittivo sia per i potenziali datori di lavoro che per i lavoratori e, soprattutto, creerebbe un onere aggiuntivo a carico degli Stati membri.

B. Lavoro/soggiorno illegale

In risposta alle obiezioni secondo cui la proposta non affronterebbe in maniera adeguata i problemi del lavoro e/o del soggiorno illegali, si ribadisce che la proposta va inserita nel contesto più ampio della politica in materia di immigrazione. Tali aspetti sono trattati da altri strumenti dell'Unione europea, in particolare la direttiva 2009/52/CE *che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare* e la direttiva 2008/115/CE *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*.

La proposta, tuttavia, affronta indirettamente le questioni del lavoro e/o del soggiorno illegali. Aprendo canali alla migrazione legale e mettendo a punto un meccanismo che offre ai cittadini di paesi terzi la prospettiva di ritornare legalmente nelle stagioni successive, la proposta può risultare altrettanto efficace di misure di carattere punitivo nell'affrontare la sfida della migrazione illegale. È infatti importante creare più opportunità di lavoro legale per i migranti provenienti da paesi terzi e, nel contempo, permettere loro di continuare a ritornare periodicamente nei loro paesi e mantenere così legami con le famiglie e le comunità locali.

C. Costi aggiuntivi

Sebbene l'introduzione del quadro normativo proposto possa comportare oneri amministrativi e finanziari aggiuntivi per determinati Stati membri (si veda l'analisi dettagliata contenuta alle pagine 40-43 della valutazione d'impatto), i benefici del regime introdotto dovrebbero superare gli eventuali costi.

D. Assenza di un'analisi adeguata del principio di sussidiarietà

La relazione della proposta di direttiva contiene, alle pagine 6 e 7, una sezione dedicata al principio di sussidiarietà¹⁶. Inoltre, la valutazione d'impatto che accompagna la proposta e gli allegati definiscono il problema, descrivono gli obiettivi, analizzano le opzioni strategiche possibili ed elaborano le modalità del quadro normativo proposto, compresa la valutazione dei costi attesi¹⁷. Secondo la Commissione il principio di sussidiarietà è stato esaminato correttamente e la proposta lo rispetta.

V. Osservazioni conclusive

Concludendo, la Commissione ritiene che la proposta di *direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale* sia un'iniziativa legislativa importante.

La Commissione ha fatto il possibile per presentare una proposta equilibrata che tenga conto dei vari, talvolta divergenti, interessi delle parti interessate. La Commissione è convinta che il Parlamento europeo e il Consiglio possano apportare contributi rilevanti per migliorare il testo

¹⁶ Si veda inoltre la richiamata valutazione d'impatto, pag. 9,15-16.

¹⁷ Ibidem, pag. 33-43.

e confida nel fatto che a seguito dell'esame dei legislatori saranno istituite norme comuni in questo settore.