



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.10.2007  
SEC(2007) 1382

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

*che accompagna la*

**Proposta di**

**DIRETTIVA DEL CONSIGLIO**

**Documento di accompagnamento della direttiva del Consiglio  
sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere  
lavori altamente qualificati**

**Sintesi della valutazione d'impatto**

{COM(2007) 637 definitivo}  
{SEC(2007) 1403}

## **1. INTRODUZIONE**

I mercati del lavoro dell'UE hanno sempre più bisogno di lavoratori altamente qualificati: attrarre immigrati altamente qualificati sarà sempre più vitale per lo sviluppo dell'UE, poiché in futuro non sarà possibile contare soltanto su lavoratori dell'UE. Il presente documento fornisce una sintesi della relazione di valutazione d'impatto che esamina le opzioni destinate ad aumentare la capacità dell'UE di attirare e distribuire efficacemente i lavoratori immigrati, stabilendo norme comuni sul loro ingresso e soggiorno.

La relazione si basa su consultazioni svolte con gli Stati membri e altre parti interessate. I dati provengono principalmente da consultazioni, studi di casi specifici e analisi della letteratura specializzata realizzati nell'ambito di uno studio esterno ordinato dalla Commissione. Lo studio e la relazione sono stati redatti tenendo conto degli apporti della Direzione generale "Occupazione, affari sociali e pari opportunità" e di un gruppo direttivo interservizi creato dalla Direzione generale "Giustizia, libertà e sicurezza".

## **2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA**

Le previsioni demografiche indicano che nell'UE la popolazione in età lavorativa diminuirà di 48 milioni di unità entro il 2050 e che l'indice di dipendenza è destinato a raddoppiare e raggiungere il 51% entro il 2050, anche se non tutti gli Stati membri saranno interessati nella stessa misura. Sebbene la strategia di Lisbona riveduta, incentrata sulla crescita e sull'occupazione, abbia cominciato a dare frutti, molte delle misure da essa previste richiedono tempo e investimenti prima di produrre risultati. L'invecchiamento demografico potrebbe quindi – come misura complementare – rendere necessario attirare in futuro un maggior numero di immigrati, a tutti i livelli di competenze e qualifiche, per compensare queste tendenze. La crescente importanza di un'economia basata sulla conoscenza, il cambiamento economico strutturale e la crescita del settore dei servizi, la delocalizzazione degli impianti produttivi ad elevata intensità di manodopera, l'emigrazione di cittadini dell'UE, tutto induce a concludere che attirare e utilizzare meglio le risorse umane altamente qualificate provenienti dai paesi terzi rimarrà una sfida cruciale per le prospettive di sviluppo dell'UE. Allo stesso tempo, la mobilità dei lavoratori tra diversi impieghi (mobilità occupazionale) e tra diversi paesi (mobilità geografica) dev'essere riconosciuta come meccanismo primario per migliorare l'efficienza del mercato del lavoro, impedire le carenze di competenze e compensare gli squilibri regionali.

Uno strumento comune flessibile per l'immigrazione dei lavoratori altamente qualificati, che preveda condizioni di ingresso e soggiorno vantaggiose e che incentivi la mobilità occupazionale e geografica legata alle concrete esigenze del mercato del lavoro dell'UE, non risolverebbe di per sé tutti questi problemi presenti e futuri, ma, nel quadro di un pacchetto globale di misure relative a diversi campi di azione, costituirebbe un contributo importante. A questo proposito, il programma dell'Aia del 4-5 novembre 2004 ha riconosciuto chiaramente che "la migrazione legale svolgerà un ruolo importante nel rafforzamento dell'economia basata sulla conoscenza e dello sviluppo economico in Europa, contribuendo così all'attuazione della strategia di Lisbona".

La proposta legislativa non riguarderà i lavoratori dell'UE-12 che, in base alle disposizioni transitorie previste dagli Atti di adesione del 2003 e del 2005, non beneficiano ancora della

piena libertà di circolazione sancita dal trattato CE e dall'acquis. È importante rammentare che la clausola di trattamento preferenziale prevista dalle disposizioni transitorie costituisce diritto primario e, in quanto tale, prevale sul diritto derivato: ciò significa che gli Stati membri devono attuare un'eventuale futura direttiva sull'immigrazione economica nel rispetto delle clausole dei trattati di adesione finché mantengono le disposizioni transitorie, ossia devono accordare la preferenza ai lavoratori provenienti da tali Stati membri.

La proposta legislativa contiene anche disposizioni volte a garantire la coerenza con altre politiche comunitarie, prima di tutto la politica di sviluppo. Parallelamente saranno adottate misure complementari per affrontare aspetti importanti che non possono essere trattati nella proposta. In particolare, è cruciale organizzare discussioni approfondite con gli Stati membri e i paesi in via di sviluppo – ed eventualmente un partenariato per la mobilità - per evitare che politiche attive di assunzione aggravino la situazione di paesi di origine già colpiti dalla penuria di risorse umane qualificate, specialmente nell'Africa subsahariana e nei Caraibi.

## **2.1. Natura e portata del problema**

Le imprese dell'UE devono far fronte a percentuali crescenti di posti vacanti, specialmente per quanto riguarda i lavori altamente qualificati. Le percentuali e i modelli di occupazione recenti e attuali nell'UE mostrano che l'occupazione cresce in misura maggiore nei settori caratterizzati da un livello di istruzione elevato (il 3% all'anno rispetto all'1% in altri settori), che la struttura occupazionale della popolazione attiva che ha un impiego cambia a favore dei lavoratori altamente qualificati che svolgono mansioni non manuali e, per questi lavoratori, i tassi di occupazione sono elevati e quelli di disoccupazione bassi. Inoltre, l'incidenza dei lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi sull'occupazione totale sta crescendo a una percentuale più elevata di quella dei lavoratori altamente qualificati dell'UE: questo fenomeno si spiega con l'effetto combinato della domanda crescente di lavoratori altamente qualificati e dei tassi di occupazione elevati dei cittadini dell'UE altamente qualificati (che raggiungono quasi la piena occupazione). Tuttavia, l'incidenza dei lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi sul totale della popolazione attiva occupata resta scarsa, il che rivela la notevole difficoltà per l'UE di attirare – e, in certi casi, valorizzare - questi lavoratori: l'UE (con l'1,72% di lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi) resta decisamente indietro rispetto a tutti gli altri principali paesi d'immigrazione, come l'Australia (9,9%), il Canada (7,3%), gli Stati Uniti (3,2%) e la Svizzera (5,3%).

È difficile valutare la portata del problema: attualmente, i dati sull'ammissione di lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi negli Stati membri non sono omogenei e le stime variano da 34 000 a 74 000 (in sedici Stati membri) a seconda della definizione usata. La definizione e la disponibilità di dati variano tra gli Stati membri, a seconda che questi dispongano o meno di regimi specifici e del contenuto di tali regimi. Poiché l'ammissione di lavoratori altamente qualificati continuerà a dipendere dalle effettive carenze del mercato del lavoro e gli Stati membri manterranno la piena competenza per quanto riguarda le quote di immigrati ammessi nell'UE a fini occupazionali, il numero di coloro che potrebbero beneficiare della presente proposta dipenderà da vari fattori: i futuri sviluppi dell'economia dell'UE e specialmente dei suoi settori altamente specializzati, le capacità di accoglienza degli Stati membri, le scelte formative e professionali dei cittadini dell'UE, ecc.

## 2.2. Attuale quadro giuridico negli Stati membri

Tutti gli Stati membri hanno regimi specifici che riguardano categorie determinate di cittadini di paesi terzi altamente qualificati, ma soltanto dieci di loro<sup>1</sup> contemplano anche categorie diverse da scienziati, artisti, lavoratori in trasferimento all'interno di società multinazionali, professori universitari ecc. Le definizioni e le condizioni di ingresso e soggiorno variano, anche se è stato possibile individuare alcuni punti comuni, in particolare il fatto che praticamente tutti i sistemi sono basati sulla domanda.

Questa divergenza di impostazioni ha varie conseguenze:

- l'approccio segmentato degli Stati membri non trasmette il messaggio che i lavoratori altamente qualificati provenienti dai paesi terzi sono necessari per sostenere l'economia e la competitività dell'UE;
- le ampie differenze nella definizione e nei criteri di ammissione dei lavoratori altamente qualificati limita evidentemente la loro mobilità all'interno dell'UE, ostacolando la redistribuzione efficace delle risorse umane che già soggiornano legalmente nell'Unione e impedendo di correggere gli squilibri regionali;
- tranne poche eccezioni, gli Stati membri non sembrano disporre di procedure a favore della migrazione circolare e di rientro dei lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi; tali disposizioni potrebbero contribuire ad aumentare al massimo i benefici per tutte le parti interessate, rispondendo alle esigenze occupazionali degli Stati membri e favorendo, grazie ai successivi rientri, lo sviluppo dei paesi di origine;
- la lunghezza e la complessità delle procedure di ammissione potrebbe ridurre in modo sostanziale l'attrattiva dell'UE;
- per trattenere i lavoratori altamente qualificati necessari occorre prevedere la loro piena integrazione sociale ed economica.

## 3. OBIETTIVI

Gli obiettivi globali sono:

- (1) migliorare la capacità dell'UE di attirare e trattenere i lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi come una delle condizioni per aumentare il contributo dell'immigrazione economica, nel quadro delle politiche e delle misure volte ad accrescere la competitività dell'economia dell'UE e ad affrontare le conseguenze dell'invecchiamento demografico;
- (2) rispondere in modo efficiente e puntuale alle esigenze esistenti ed emergenti di lavoratori altamente qualificati, e ovviare alle carenze di competenze, incoraggiando l'afflusso di lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi e il loro

---

<sup>1</sup> AT, BE, DE, DK, FR, GR IE, NL, PT, UK. La Repubblica ceca ha avviato nel 2003 un progetto pilota sull'ammissione di lavoratori altamente qualificati.

spostamento tra diversi lavori e Stati membri, e promuovendo la loro distribuzione e ridistribuzione efficace sul mercato del lavoro dell'UE.

Gli obiettivi specifici, da conseguire senza pregiudizio dei cittadini dell'UE, sono:

- (1) sviluppare una strategia coerente e una politica comune in materia di immigrazione dei lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi;
- (2) aumentare, in funzione del fabbisogno, l'immigrazione nell'UE di lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi;
- (3) semplificare e armonizzare le procedure per l'ammissione dei lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi;
- (4) promuovere l'integrazione sociale ed economica dei lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi;
- (5) favorire la mobilità all'interno dell'UE, eliminare gli ostacoli inutili e consentire una distribuzione più efficace dei lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi nell'ambito dell'UE.

#### **4. OPZIONI**

Sono state prese in esame le seguenti possibilità:

Opzione A: status quo. Le politiche degli Stati membri in materia di immigrazione presentano profonde divergenze per quanto riguarda l'ammissione di lavoratori altamente qualificati. Benché tali lavoratori siano sempre più necessari per colmare le carenze attuali ed emergenti del mercato del lavoro, l'UE non riesce fundamentalmente ad attrarli. In mancanza di un'azione comune in questo campo, la situazione potrebbe restare praticamente immutata.

Opzione B: stabilire una politica comune di base per l'ammissione di lavoratori altamente qualificati. Si tratterebbe di proporre un insieme minimo di condizioni d'ingresso, lasciando agli Stati membri un'ampia autonomia nel definire gli elementi distintivi della loro legislazione nazionale e senza affrontare le condizioni di soggiorno e di lavoro. Questa opzione avrebbe soltanto un effetto limitato nell'attrarre i lavoratori in questione e nel migliorare l'efficienza del mercato del lavoro dell'UE: il suo impatto generale sul contesto macroeconomico sarebbe molto ridotto.

Opzione C: semplificare il sistema di ammissione, istituendo nell'UE un sistema a punti e una procedura di ammissione accelerata, autorizzando ricongiungimenti familiari immediati e creando una banca dati per la ricerca delle competenze richieste. Questa opzione potrebbe promuovere e facilitare in maniera decisiva l'immigrazione nell'UE di lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi. Tuttavia, a meno che i punti siano fissati a livello dell'UE (il che attualmente potrebbe entrare in contrasto con il principio di sussidiarietà), gli immigrati continuerebbero a trovarsi di fronte a condizioni di ammissione molto diverse tra loro.

Opzione D: determinare un insieme comune di criteri e una procedura d'ingresso accelerata, nonché condizioni di soggiorno favorevoli (diritti di lavoro e di soggiorno, ricongiungimenti

familiari immediati, acquisizione più rapida dello status di soggiornante di lungo periodo-CE, ecc.). L'effettiva integrazione dei lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi sul mercato del lavoro e nella società costituirebbe il modo migliore per massimizzare il loro contributo alla crescita economica e alla competitività, e migliorerebbe realmente la capacità dell'UE di affrontare le sfide presenti e quelle previste. Tuttavia, gli effetti di tale politica sarebbero limitati ai singoli Stati membri.

Opzione E1: incentivare la mobilità all'interno dell'UE, coordinando le liste di priorità nazionali e creando una Carta blu UE, i cui titolari sarebbero registrati in una banca dati. La mobilità all'interno dell'UE rappresenterebbe per i lavoratori altamente qualificati provenienti dai paesi terzi un forte incentivo a inserirsi sul mercato del lavoro dell'UE, e svolgerebbe un ruolo fondamentale nel colmare le carenze di lavoratori in determinate zone o in determinati settori. Altri strumenti (la banca dati relativa alla Carta blu UE) potrebbero favorire l'incontro tra l'offerta e la domanda di lavoro. Questa opzione potrebbe migliorare in modo decisivo l'efficienza del mercato del lavoro e l'ambiente macroeconomico dell'UE.

Opzione E2: estendere ai lavoratori altamente qualificati le disposizioni relative alla mobilità all'interno dell'UE previste dalla direttiva 2003/109/CE. Anche questa opzione prevede il sistema a punti proposto nell'opzione C. D'altra parte, essa potrebbe consentire una mobilità all'interno dell'UE più limitata di quella prevista dall'opzione E1. Di conseguenza, potrebbe risultare meno pertinente ed efficace.

Opzione F: comunicazione, coordinamento e cooperazione. Le iniziative previste potrebbero contribuire, entro una certa misura, alla creazione di un terreno comune che consenta di attrarre lavoratori altamente qualificati e, in misura maggiore, di ripartirli efficacemente nel mercato del lavoro dell'UE. Avrebbero però un'efficacia limitata.

## 5. RAFFRONTO DELLE OPZIONI

**Tabella 1 - Impatti**

		Opzione A	Opzione B	Opzione C	Opzione D	Opzione E1	Opzione E2	Opzione F
Pertinenza	Attirare e trattenere lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi, aumentando la competitività dell'economia dell'UE e affrontando le conseguenze dell'invecchiamento demografico	- / 0 o √	√√	√√√√	√√√	√√√√	√√√(√)	√√

		Opzione A	Opzione B	Opzione C	Opzione D	Opzione E1	Opzione E2	Opzione F
	Rispondere alle esigenze esistenti ed emergenti di lavoratori altamente qualificati, ovviare alle carenze di competenze, favorire l'afflusso e la circolazione di lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi	- / 0	√	√√√	√√√	√√√√	√√√(√)	√√
	Sviluppare una strategia coerente e una politica comune dell'UE in materia di immigrazione	-	√√	√√√√	√√√√	√√√√	√√√√	√√
	Ridurre gli ostacoli all'ingresso	0	0/√	√√√√	√√√	√√√	√√√	√
	Promuovere l'integrazione sociale ed economica dei lavoratori altamente qualificati	0	0	√√√	√√√√	√√√	√√√	√
	Favorire la mobilità all'interno dell'UE	0	0	√(√)	√√(√)	√√√√	√√√	√
Fattibilità	<b>Difficoltà/rischi relativi al recepimento</b>	N/A	√√	√√√(√)	√√√	√√√√	√√√√	N/A
	<b>Costi finanziari e amministrativi</b>	0	√	√√(√)	√√	√√√	√√√	√(√)
Impatto	<b>Impatto sulla competitività dell'UE</b>	- / 0 / √	√(√)	√√√√	√√√	√√√√	√√√(√)	√
	<b>Impatto sui paesi terzi</b>		- e √	- e √√√	- e √	- e √√	- e √√	√
	<b>Impatto sui lavoratori altamente qualificati cittadini dell'UE</b>	0	0	√√	√√	√√√	√√√	√
	<b>Impatto sui lavoratori altamente qualificati dei paesi terzi</b>	- / 0 / √	0 o √	√√(√)	√√√√	√√√√	√√(√)	√
Diritti	Protezione dei dati di carattere personale (art. 8)	0	0	-	0	-	-	0
	Rispetto della vita privata e della vita familiare (art. 7)	0	0	√√	√√√	√√	√√	0

		Opzione A	Opzione B	Opzione C	Opzione D	Opzione E1	Opzione E2	Opzione F
	Libertà di circolazione e di soggiorno (art. 45, par. 2)	0	0	0 o √	√	√√√	√√	0
	Non discriminazione (art. 21)	0	0	0 o √	√√√	√√	√	0

In seguito al confronto tra le diverse opzioni e i relativi impatti, e alla luce dei pareri espressi dagli Stati membri e dalle parti interessate, è stata prescelta l'opzione E1 con l'aggiunta di alcuni elementi delle opzioni C e D. Tra le misure di sostegno si potrebbero prevedere campagne informative, azioni volte a prevenire e/o limitare la fuga dei cervelli, e la creazione della banca dati relativa alla Carta blu.

**Tabella 2 – L'opzione prescelta**

Questione	Aspetti essenziali
<b>Definizione dei lavoratori altamente qualificati e condizioni di ammissione</b>	Sistema di ammissione basato su un insieme di criteri comuni (contratto di lavoro, soglia salariale, qualifiche professionali)
	Definizione aperta (cioè basata sul rispetto dei criteri)
	Deroghe per giovani professionisti
<b>Procedure di ammissione</b>	Introduzione di un sistema di ammissione accelerato (procedura unica/permesso unico denominato "Carta blu UE")
	Definizione di un periodo massimo per l'esame delle domande (30 o 60 giorni)
	Validità iniziale del permesso: 2 o 3 anni, rinnovabile, in caso di contratti di lavoro di durata indeterminata
	Accettazione delle domande presentate all'interno del paese per categorie definite a livello dell'UE (più altre definite a livello degli Stati membri)
<b>Condizioni di soggiorno</b>	Mobilità sul mercato del lavoro dello Stato membro di soggiorno dopo un 'periodo di attesa' (2 anni)
	Revoca automatica del permesso in caso di disoccupazione soltanto dopo un certo periodo di tempo (3 mesi)
	Cumulo di periodi di soggiorno in diversi Stati membri al fine di ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo-CE dopo 5 anni di soggiorno legale nell'UE
	Ricongiungimento familiare consentito nel più breve tempo possibile
	Trattamento pari a quello dei cittadini nazionali garantito ai lavoratori altamente qualificati, come previsto dalla direttiva 2005/71/CE
	Accesso immediato dei coniugi al mercato del lavoro
	Disposizioni per consentire la migrazione circolare prima e dopo l'acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo-CE



Questione	Aspetti essenziali
<b>Mobilità all'interno dell'UE</b>	Mobilità all'interno dell'UE autorizzata dopo un 'periodo di attesa' minimo nel primo Stato membro (2 anni) e a determinate condizioni, innanzitutto un'offerta di lavoro nel secondo Stato membro. La famiglia sarebbe autorizzata a seguire il lavoratore altamente qualificato che esercita il diritto alla mobilità.

*Principali vantaggi dell'opzione prescelta*

- Definisce una strategia comune coerente riguardo all'immigrazione di lavoratori altamente qualificati in tutta l'UE, in modo da agevolare e armonizzare l'ammissione di tali lavoratori, anche promuovendone l'efficace distribuzione e redistribuzione (mobilità occupazionale e geografica).
- Contribuisce ad attrarre e trattenere i lavoratori altamente qualificati ed a rispondere alla domanda esistente ed emergente di tali lavoratori da parte delle imprese dell'intera UE, sulla base del fabbisogno riscontrato.
- Esercita un effetto positivo sulla competitività dell'UE nel suo insieme, sul breve e sul lungo termine.
- Invia un forte messaggio ai potenziali immigrati altamente qualificati.
- Lascia agli Stati membri una flessibilità sufficiente per adeguare il sistema alle esigenze dei loro mercati del lavoro e alle loro politiche.
- Promuove una integrazione progressiva ed efficace dei lavoratori altamente qualificati e dei loro familiari sul mercato del lavoro e nella società dello Stato membro ospitante.
- Le imprese dell'UE potrebbero beneficiare di un gruppo sempre più mobile di lavoratori altamente qualificati.
- Sarebbero introdotte a livello dell'UE misure a sostegno della migrazione circolare.
- Alcune misure complementari, come la banca dati relativa alla Carta blu UE, potrebbero servire ad attuare efficacemente il sistema e a sostenere l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro altamente qualificato.

*Principali svantaggi dell'opzione prescelta*

- La presente opzione potrebbe nuocere alla posizione competitiva dei lavoratori altamente qualificati dell'UE sul mercato del lavoro. Tuttavia, poiché è previsto un criterio salariale e la mobilità occupazionale e geografica non è immediata né incondizionata, gli eventuali effetti negativi sarebbero limitati. Inoltre, gli Stati membri potranno continuare ad applicare misure nazionali per controllare il rispetto del principio generale della preferenza comunitaria (come previsto dalla decisione del Consiglio del 20 giugno 1994).
- La proposta potrebbe avere un'influenza negativa sui paesi in via di sviluppo che soffrono di carenze di risorse umane in alcuni settori o in alcune occupazioni. Dovrebbero essere previste misure per compensare o eventualmente prevenire tali effetti.

- Un sistema basato sulla domanda non è attraente come uno basato sull'offerta: potrebbe mostrare i suoi limiti sul lungo termine, se la domanda di lavoratori di questa categoria diventa ampia e generalizzata.