



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 30 settembre 2011
(OR. en)**

14917/11

ASIM 97

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	28 settembre 2011
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2011) 585 definitivo
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2011) 585 definitivo.

All.: COM(2011) 585 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 28.9.2011
COM(2011) 585 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi
terzi che siano soggiornanti di lungo periodo**

I. INTRODUZIONE

La direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (SLP) – in appresso "la direttiva"¹ – è stata adottata il 25 novembre 2003. È stata la seconda direttiva² riguardante l'immigrazione legale ad essere adottata dopo che il trattato di Amsterdam ha introdotto la competenza a legiferare in tale ambito a livello dell'UE.

Il nuovo status creato dalla direttiva è stato chiesto nel 1999 dal Consiglio europeo per favorire l'integrazione dei SLP negli Stati membri e promuovere la coesione economica e sociale. A tal fine ai SLP viene conferito uno status di soggiornante stabile, che comprende una serie di diritti uniformi e quanto più simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE e, a certe condizioni, il diritto di soggiorno in altri Stati membri.

La direttiva costituisce pertanto una pietra miliare nello sviluppo della politica d'immigrazione dell'UE, che riguarda più di mezzo milione³ di cittadini di paesi terzi nei 24 Stati membri⁴ in cui la direttiva si applica. Il suo ambito d'applicazione è stato recentemente esteso ai beneficiari di protezione internazionale con la direttiva di modifica 2011/51/UE dell'11 maggio 2011.

La presente relazione risponde all'obbligo incombente alla Commissione ai sensi dell'articolo 24 della direttiva. Fornisce una panoramica sul suo recepimento e sulla sua attuazione da parte degli Stati membri e individua eventuali problemi. È stata redatta in base a uno studio condotto per conto della Commissione⁵ e ad altre fonti, fra cui una serie di richieste specifiche lanciate attraverso la Rete europea sulle migrazioni⁶, denunce individuali, domande, petizioni, discussioni con gli Stati membri su questioni pratiche derivanti dall'applicazione della direttiva e altri studi⁷.

Gli Stati membri hanno avuto la possibilità di rivedere e aggiornare le informazioni fattuali.

II. MONITORAGGIO E STATO DI RECEPIMENTO

Come stabilito all'articolo 26 della direttiva, gli Stati membri dovevano conformarsi ad essa entro il 23 gennaio 2006.

Fra il 2005 e il 2010 la Commissione ha organizzato diversi incontri con gli Stati membri per discutere questioni derivanti dalla sua attuazione e interpretazione.

Nel 2007 la Commissione ha avviato procedure d'infrazione nei confronti di 20 Stati membri⁸ ai sensi dell'articolo 258 (ex-226) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea per non avere attuato la direttiva nei tempi previsti o per non aver debitamente informato la Commissione dell'adozione delle disposizioni legislative nazionali di attuazione della stessa.

¹ GU L 16 del 23.1.2004, pag. 44.

² La prima è stata la direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

³ 567 100 nel 2009 (fonte: Eurostat).

⁴ DK, IE e UK non sono vincolati dalla direttiva.

⁵ Studio finanziato dalla Commissione e condotto da un consorzio guidato da Andersson Effers Felix (AEF), e cui partecipano Matrix Insight Ltd (Matrix) e il Centre for Migration Law (CMR), che aggiorna lo studio svolto nel 2007 dalla Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe – "Odysseus".

⁶ Si vedano in particolare le richieste specifiche n. 7, 41, 46, 53, 57, 148, 180, 209.

⁷ D. Acosta Arcarazo, *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109*, Martinus Nijhoff, 2011.

⁸ Tutti gli Stati membri tranne AT, SI, SK, PL.

La Corte di giustizia europea ha emanato sentenze nei confronti di tre Stati membri.⁹ Da allora, poiché tutti gli Stati membri hanno gradualmente notificato le misure di recepimento, le procedure d'infrazione per mancata comunicazione sono state chiuse.

III. CONFORMITÀ DELLE MISURE DI RECEPIMENTO

3.1. Campo d'applicazione personale (articolo 3)

La direttiva si applica ai cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente nel territorio di uno Stato membro. È tuttavia prevista una serie di esclusioni. Specifici problemi sorgono relativamente all'esclusione dei cittadini di paesi terzi ammessi unicamente per motivi di carattere temporaneo (articolo 3, paragrafo 2, lettera e). Alcuni Stati membri interpretano difatti in modo molto ampio la deroga contenuta in tale disposizione e definiscono come temporaneo lo status di certe categorie di cittadini di paesi terzi anche se il loro permesso di soggiorno può essere rinnovato per un periodo potenzialmente indefinito, senza che sia stabilito un termine e indipendentemente dalla durata totale del soggiorno nello Stato membro. Artisti, atleti, ministri del culto, operatori sociali, ricercatori, familiari di residenti permanenti originari di paesi terzi, lavoratori migranti scarsamente qualificati e altri cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è indebitamente etichettato come "temporaneo" possono così essere esclusi dallo status di soggiornante di lungo periodo UE in AT, CY, EL, IT e PL. Questa restrizione del campo d'applicazione personale pregiudica seriamente l'effetto utile della direttiva.

Tale questione è oggetto di una domanda di pronuncia pregiudiziale presso la Corte di giustizia europea da parte del *Raad van State* dei Paesi Bassi nella causa C-502/10 (M. Singh).

3.2. Condizioni per l'acquisizione dello status nel primo Stato membro (articoli 4, 5, 6 e articolo 7, paragrafo 1)

- **Soggiorno legale di 5 anni (articolo 4)**

I cittadini di paesi terzi devono aver soggiornato legalmente e ininterrottamente nel territorio per cinque anni prima della presentazione della domanda di status SLP.

Gli Stati membri restano competenti a definire la nozione di "soggiorno legale" ai sensi della legislazione nazionale, entro i limiti del diritto dell'UE. Tuttavia, una volta definita tale nozione, non possono restringerla quando recepiscono l'articolo 4 della direttiva. Limitare la nozione di "soggiorno legale" a quello consentito da un permesso di soggiorno escludendo in linea di principio i visti e altre forme di autorizzazione di soggiorno può costituire un recepimento incorretto di questa disposizione qualora tali tipi di soggiorno non rientrino nelle deroghe di cui all'articolo 3, paragrafo 2. Possono sorgere problemi a tale riguardo con FR, IT, LU, SE e SK.

Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, un'assenza dal territorio dello Stato membro che sia inferiore a sei mesi consecutivi e che non superi un totale di dieci mesi sul periodo dei cinque anni non interrompe tale periodo di soggiorno di cinque anni¹⁰. LT non ha recepito tale

⁹ Cause C-5/07 (Commissione/Portogallo), C-59/07 (Commissione/Spagna) e C-34/07 (Commissione/Lussemburgo).

¹⁰ Per i titolari della cosiddetta "Carta blu" di cui alla direttiva 2009/50 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, tale periodo di assenza è esteso fino a 12 mesi consecutivi per un periodo totale di massimo 18 mesi.

disposizione¹¹. Molti Stati membri¹² si sono avvalsi della possibilità di consentire periodi di assenza più lunghi per "specifiche o eccezionali ragioni" (come malattia grave, frequentazione di corsi di studio, motivi di lavoro) senza che il periodo di cinque anni venga interrotto.

Norme specifiche (opzionali) per tali calcoli sono previste per gli studenti e per la formazione professionale ai sensi delle disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 2, recepite dalla maggior parte degli Stati membri¹³.

- **Risorse e assicurazioni malattia (articolo 5, paragrafo 1)**

Il requisito reddituale varia fra Stati membri ed è generalmente stabilito in funzione del livello di assistenza sociale, del tenore di vita minimo o della retribuzione/pensione minima. Molti Stati membri stabiliscono delle soglie che aumentano proporzionalmente al numero dei familiari e che tengono conto dei costi dell'alloggio. Per dimostrare il carattere stabile e regolare delle risorse, CY esige un contratto di lavoro valido almeno 18 mesi, cosa che in pratica può rivelarsi un serio ostacolo in un mercato del lavoro caratterizzato da contratti di lavoro di breve durata.

Il trattamento delle domande dei familiari solleva ulteriori questioni. In BG, EE, EL, MT, PL e RO, il quadro normativo vuole che i familiari che chiedono lo status di SLP dimostrino di avere risorse adeguate, che non devono includere il reddito di chi chiede il ricongiungimento. Questa interpretazione restrittiva della condizione relativa alle risorse impedisce ai familiari di raggiungere una situazione stabile ed è in contrasto con l'obiettivo di promuovere l'integrazione dei SLP.

- **Condizioni di integrazione (articolo 5, paragrafo 2)**

Oltre a questi requisiti, gli Stati membri possono esigere che i cittadini di paesi terzi soddisfino le condizioni di integrazione, come accade in AT, CZ, DE, EE, EL, FR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT e RO¹⁴. Tali condizioni di integrazione comprendono le conoscenze linguistiche, anche se a livelli diversi, e possono anche includere altre conoscenze sulla società ospitante, tipicamente la sua storia, l'ordinamento giuridico e i valori¹⁵. In alcuni Stati membri i cittadini dei paesi terzi devono superare un esame¹⁶, che può essere preceduto da corsi obbligatori, mentre in altri sono solo tenuti a frequentare corsi di integrazione¹⁷.

Nel recepire tale disposizione, gli Stati membri devono rispettare la finalità della direttiva e tenere conto dei principi generali del diritto dell'UE, come la preservazione dell'efficacia ("effetto utile") e il principio di proporzionalità. Ai fini di una tale valutazione sono utili indicatori la natura e il livello delle conoscenze imposte al richiedente, anche rispetto a quelle della società ospitante, il costo dell'esame, l'accessibilità della formazione e dei test sull'integrazione, e il raffronto fra le condizioni di integrazione richieste a un futuro SLP e quelle applicate ai futuri cittadini (che dovrebbero essere maggiori).

- **Ordine pubblico e pubblica sicurezza (articolo 6)**

Tenuto conto del fatto che, per definizione, il SLP ha già risieduto nello Stato membro

¹¹ Emendamenti in preparazione.

¹² AT, CY, CZ, DE, ES, FI, IT, LU, LV, MT, NL, PL, RO.

¹³ Tutti gli Stati membri tranne CY, FI, FR, IT, LT, SE.

¹⁴ In DE, EE, LT, LU, LV, MT, RO tale requisito non si applica tuttavia ai familiari.

¹⁵ AT, FR, DE, EL, LT, MT, NL.

¹⁶ AT, DE, EE, EL, IT, LT, LV, MT, NL, PT, RO.

¹⁷ Corsi di educazione civica in FR.

interessato come minimo per 5 anni, la possibilità, per gli Stati membri, di respingere una domanda per ragioni di ordine pubblico o di pubblica sicurezza è più limitata che nel caso di altre direttive sull'immigrazione legale, poiché gli Stati membri devono tenere conto dei seguenti 4 elementi: la gravità o il tipo di reato contro l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica; il pericolo costituito dalla persona in questione; la durata del soggiorno della persona; l'esistenza di legami con il paese di soggiorno.

La completezza del recepimento è difficile da valutare in quest'ambito: la formulazione delle corrispondenti misure nazionali spesso è leggermente diversa dal testo della direttiva; oltre a ciò, tali misure sono tipicamente basate su varie fonti normative la cui combinazione e il cui valore giuridico possono essere difficili da valutare. Tenuto conto di tali riserve, in AT, BE, ES, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SI¹⁸ e SK il diritto nazionale non sembra garantire che ognuno degli elementi specificati in questo articolo della direttiva sia preso in considerazione ogni volta che viene deciso di negare lo status (incompleto recepimento dei criteri, formulazione troppo vaga, collegamento automatico fra certe condanne a una pena detentiva/iscrizioni nel casellario giudiziale e il rifiuto di accordare lo status).

- **Documenti giustificativi (articolo 7, paragrafo 1)**

Oltre a un documento di viaggio valido e a una documentazione comprovante un alloggio adeguato, i documenti che possono essere chiesti a supporto della domanda sono specificati agli articoli 4 e 5. Pertanto, le norme nazionali che esigono sistematicamente documenti supplementari, come l'estratto del casellario giudiziale (CY, CZ, HU, IT, RO, SI) o un curriculum vitae dettagliato (BG¹⁹), non risultano conformi alla direttiva.

Un'altra questione problematica derivante da alcune legislazioni nazionali riguarda le conseguenze dell'assenza della documentazione relativa all'alloggio adeguato – nozione che generalmente rinvia a un alloggio normale conforme alle norme generali di salubrità e sicurezza o a un alloggio rispondente alle norme sugli alloggi sociali assistenziali. Poiché non si tratta di una condizione d'ammissione, le legislazioni degli Stati membri che dispongono che la mancanza di tali elementi è un motivo di rifiuto della domanda non sono conformi alla direttiva²⁰. Inoltre, la specifica condizione imposta dalla legislazione di MT, secondo cui l'alloggio non può essere condiviso con una o più altre persone che non siano familiari, non appare giustificata.

Oltre a ciò, l'assenza di specifiche disposizioni giuridiche relative ai documenti giustificativi, come sembra accadere in DE, SE e NL, difficilmente è compatibile col principio generale secondo cui i cittadini di paesi terzi devono essere in grado di conoscere i propri diritti e obblighi²¹.

- **Requisiti supplementari**

In AT, il rilascio di un permesso SLP dell'UE è formulato come disposizione facoltativa ed è subordinato all'ottenimento di un permesso di stabilimento, che a sua volta dipende dal rispetto di un criterio di quote o dal raggiungimento di un numero sufficiente di punti (sistema di punti basato sulle competenze), cosa incompatibile con la direttiva.

¹⁸ Emendamenti in preparazione.

¹⁹ Emendamenti in preparazione.

²⁰ Un problema di recepimento a tale riguardo può sorgere in AT, CY, CZ, DE, FR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SK.

²¹ CGUE, 30/05/1991, causa C-361/88.

Per quanto riguarda le tasse riscosse dai 24 Stati membri per l'esame della domanda, quando sono eccessivamente alte possono essere considerate contrarie al principio di proporzionalità ed equivalenti ad una condizione supplementare illegale per l'ammissione che pregiudica l'effetto utile della direttiva. A tale riguardo BG, CY, EL, FR, NL e PT, dove le tasse vanno dai 260 ai 600 euro, possono essere ritenuti Stati problematici. Tale questione è oggetto di una procedura di infrazione dinanzi alla Corte di giustizia²².

3.3. Il permesso e lo status SLP (articolo 8, paragrafi 1, 2 e 3)

La direttiva stabilisce una distinzione fondamentale fra lo status SLP e il permesso di soggiorno, poiché lo status SLP è permanente e il permesso non fa che attestare tale status²³. Alla luce di ciò, l'assenza di esplicite disposizioni di diritto interno (in FR, LV, NL, PT e SE) sul carattere permanente di tale status potrebbe sollevare un problema sul piano giuridico.

Gli Stati membri hanno correttamente recepito la disposizione relativa al periodo di validità del permesso (articolo 8, paragrafo 2), fissandola generalmente – a parte qualche eccezione²⁴ – a 5 anni.

Le norme riguardanti la forma del permesso (articolo 8, paragrafo 3) sono state modificate dal regolamento (CE) n. 380/2008 del Consiglio, del 18 aprile 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi. Nei primi anni successivi all'entrata in vigore della direttiva un certo numero di Stati membri (ad es. ES²⁵, IT e RO) non aveva stabilito le diciture obbligatorie del permesso, cosa che ha causato problemi sul piano della mobilità all'interno dell'UE.

3.4. Condizioni di rinnovo del permesso e perdita dello status (articolo 8, paragrafo 2, e articolo 9)

• Rinnovo del permesso SLP (articolo 8, paragrafo 2)

Per quanto riguarda la disposizione dell'articolo 8, paragrafo 2, relativa al rinnovo automatico, che è strettamente collegata all'articolo 9, paragrafo 6, sulla scadenza del permesso SLP, il recepimento è corretto negli Stati membri in cui non esiste alcuna procedura di rinnovo dato che il permesso è valido per una durata indeterminata. È altresì corretto negli Stati membri in cui il permesso SLP è automaticamente rinnovato alla scadenza o su richiesta. Le tasse elevate applicate in tale occasione (CY) non risultano compatibili col concetto di rinnovo automatico, né le pesanti ammende (fino a 1659 euro) applicate, secondo quanto segnalato, in SK ai SLP che non chiedono per tempo il rinnovo del permesso.

• Revoca o perdita dello status SLP (articolo 9)

L'articolo 9 disciplina le condizioni relative alla revoca o alla perdita dello status di SLP. La revoca deve venire applicata nei cinque casi specifici elencati all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, e può intervenire alle circostanze di cui all'articolo 9, paragrafo 3. Non può essere giustificata per nessun altro motivo.

Inoltre, l'articolo 9, paragrafo 2, conferisce agli Stati membri la facoltà di revocare il permesso in caso di assenza dal territorio dell'UE per più di 12 mesi, a meno che siano

²² Causa C-508/10 (Commissione/Paesi Bassi).

²³ Vedi considerando 11.

²⁴ 10 anni: CZ, FR; durata indeterminata: FI, IT, DE, SI.

²⁵ Emendamenti in preparazione.

autorizzati periodi più lunghi²⁶ per motivi specifici o straordinari (ad es. sviluppo di un progetto nel paese d'origine). Un recepimento incorretto è segnalato in SK e NL, che prevedono motivi supplementari per la perdita dello status in caso di assenza dal territorio nazionale per 180 giorni.

Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, gli Stati membri possono stabilire che il SLP non abbia più diritto a tale status se costituisce una minaccia per l'ordine pubblico, senza che questo sia motivo di allontanamento. Le legislazioni nazionali della maggior parte degli Stati membri prevedono questa possibilità; tuttavia non è sempre chiaro se la gravità dei reati perpetrati è presa in considerazione. In particolare, sembra andare al di là dei motivi di cui all'articolo 9 la legislazione FR, che prevede la revoca dello status nel caso in cui un cittadino di un paese terzo lavori senza avere il necessario permesso di lavoro.

L'articolo 9, paragrafo 4, che verte sulla perdita dello status di SLP nel primo Stato membro in seguito all'acquisizione dello status di SLP in un secondo Stato membro o dopo sei anni di assenza dal territorio del primo Stato membro, è stato recepito in tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda l'articolo 9, paragrafo 5, e la procedura semplificata (ad es. eliminazione o attenuazione dei requisiti in materia di soggiorno o integrazione) per ottenere nuovamente lo status di SLP per i casi di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), e all'articolo 9, paragrafo 4, CY, ES²⁷, LT e MT non hanno dimostrato di aver recepito tale disposizione.

3.5. Diritto alla parità di trattamento nel primo Stato membro (articolo 11)

Ai sensi dell'articolo 11 della direttiva, i SLP godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali in una serie di settori, fra cui l'esercizio di un'attività lavorativa, l'istruzione, la protezione sociale e l'accesso a beni e servizi. Come conseguenza, in particolare, della mancanza di disposizioni esplicite nella legislazione di molti Stati membri, a tale riguardo vi è un deplorabile vuoto informativo. È pertanto difficile valutare se le legislazioni nazionali siano conformi all'articolo 11. Tuttavia, il numero di denunce presentate in quest'ambito indica che il recepimento di questa disposizione può essere problematico, specialmente laddove il principio della parità di trattamento debba essere attuato da una serie di varie autorità regionali e locali.

12 Stati membri²⁸ si sono avvalsi della possibilità prevista dal paragrafo 2 dell'articolo 11 di limitare la parità di trattamento ai casi in cui il SLP o i suoi familiari abbiano eletto dimora abituale nel loro territorio. Inoltre, EL è il solo Stato membro in cui, in virtù del paragrafo 4, il legislatore limita la parità di trattamento alle prestazioni essenziali in materia di assistenza sociale e protezione sociale²⁹. Per quanto riguarda l'accesso all'attività lavorativa, la legislazione di 17 Stati membri³⁰ contiene una restrizione o esclude i SLP dalle attività che comportano l'esercizio dell'autorità pubblica.

Problemi di recepimento emergono inoltre nei seguenti settori: accesso all'istruzione in NL (le università hanno la facoltà di applicare tasse più elevate per i cittadini di paesi non appartenenti al SEE, inclusi i SLP); acquisizione di immobili in PL; libero accesso al territorio in LT (la libertà di circolazione degli stranieri può essere limitata in base a un'ampia lista di motivi, fra cui la tutela dei diritti e delle libertà di altre persone).

²⁶ AT, BE, CZ, FI, LU, MT, PT, SI.

²⁷ Emendamenti in preparazione.

²⁸ AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL.

²⁹ Ossia le prestazioni che riguardano la protezione dei bambini, degli indigenti e della famiglia.

³⁰ AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, PL, RO, SE, SI.

La compatibilità con l'articolo 11 di un "sussidio casa" nazionale limitato ai cittadini dell'UE è oggetto di una domanda di pronuncia pregiudiziale presso la Corte di giustizia da parte di un tribunale IT³¹.

3.6. Relazione col permesso di soggiorno permanente nazionale – Disposizioni più favorevoli (articolo 13)

L'articolo 13 della direttiva consente agli Stati membri di rilasciare permessi di soggiorno permanenti nazionali a condizioni più favorevoli. Tali permessi non conferiscono il diritto di soggiornare in un secondo Stato membro. 13 Stati membri³² si sono avvalsi di questa possibilità, anche a vantaggio di persone beneficiarie di protezione internazionale, di grossi investitori o di cittadini di paesi terzi con un particolare legame con lo Stato membro interessato, poiché vi sono nati o hanno soggiornato a lungo sul suo territorio, o hanno sposato con un suo cittadino.

Possono sorgere problemi negli Stati membri³³ in cui i cittadini di paesi terzi non sono autorizzati ad essere titolari al tempo stesso di un permesso SLP e di un altro permesso di soggiorno, e devono scegliere fra i due. Una tale scelta non è conforme all'articolo 4, paragrafo 1, e all'articolo 7, paragrafo 3, che stabiliscono che gli Stati membri devono accordare lo status di SLP quando il richiedente soddisfa le condizioni della direttiva. Inoltre, questa situazione crea un rischio di concorrenza fra i permessi nazionali e quelli dell'UE, cosa che non necessariamente porta all'applicazione di disposizioni più favorevoli per i cittadini di paesi terzi, dato che il raffronto fra i vantaggi accordati dai due tipi di permessi è spesso una questione delicata che richiede conoscenze approfondite della legislazione sull'immigrazione e una valutazione minuziosa.

3.7 Condizioni prescritte per il soggiorno e il lavoro in un altro Stato membro (articoli 14, 15, 16, 18)

La facilitazione della circolazione dei SLP all'interno dell'UE è uno dei principali valori aggiunti della direttiva, e contribuisce all'effettiva realizzazione di un mercato interno. Il suo recepimento è tuttavia lontano da questa ambizione. In molti Stati membri, il capo II della direttiva, che verte sul soggiorno negli altri Stati membri, è stato recepito solo parzialmente o ha visto ritardata la sua attuazione. Sono sorti inoltre problemi quanto ai permessi di soggiorno non rilasciati conformemente alle specifiche della direttiva (vedi punto 3.3.). A causa di questa situazione, alcuni SLP di un altro Stato membro si sono visti rifiutare l'ammissione per motivi non previsti dalla direttiva, o non hanno potuto esercitare i propri diritti.

La mobilità all'interno dell'UE è sensibilmente migliorata negli Stati membri che non applicano l'esame della situazione del mercato del lavoro per i SLP che hanno ottenuto tale status in un altro Stato membro (e che li esonerano anche, in alcuni casi, dall'obbligo di avere un permesso di lavoro). Tali Stati sono BE³⁴, CY, HU, LV, PL, PT e SE. In IT, RO e SI si applicano quote nazionali, diverse da quelle previste all'articolo 14, paragrafo 4³⁵. La conformità di tali quote con la direttiva dipende dal loro collegamento o meno con una valutazione del mercato del lavoro. Pertanto le quote IT, suddivise per nazionalità, non risultano conformi.

³¹ Causa C-571/10.

³² BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, NL, PL, SE, SI.

³³ AT, BE, DE, EE, EL, FI, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SI, SK.

³⁴ Durante l'applicazione delle misure transitorie per i cittadini UE, solo per le occupazioni per le quali l'offerta è scarsa.

³⁵ Utilizzate solo da AT.

Alcuni Stati membri hanno eliminato il requisito delle risorse stabili e regolari e dell'assicurazione sanitaria per i titolari dello status di SLP di un altro Stato membro che presentano domanda di permesso di soggiorno. L'applicazione, ai sensi dell'articolo 15, di requisiti di reddito più rigorosi di quelli dell'articolo 5, come accade in FR, IT e RO per alcune categorie di SLP, ostacola la mobilità all'interno dell'UE e pone problemi di conformità sulla base dei principi di proporzionalità e di effetto utile della direttiva.

L'articolo 15, paragrafo 3, prevede che gli Stati membri possano richiedere ai SLP che presentano domanda di permesso di soggiorno di soddisfare "misure" di integrazione, purché la condizione di integrazione non sia stata già applicata ai SLP interessati nel primo Stato membro. Come dimostrano la formulazione utilizzata e le limitazioni previste quanto alla loro applicazione e al loro contenuto, queste "misure" di integrazione non sono equivalenti alle "condizioni" di integrazione di cui all'articolo 5, paragrafo 2. Non sono pertanto conformi alla direttiva le legislazioni nazionali che dispongono che i titolari dello status di SLP di un altro Stato membro debbano – nonostante l'applicazione della condizione d'integrazione nel primo Stato membro - soddisfare misure di integrazione che comportano più della semplice frequentazione di corsi di lingua. È quanto avviene in AT, EE³⁶, FR, DE e LV.

L'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva regola la possibilità, per gli Stati membri, di respingere le domande in caso di minaccia per la sanità pubblica. In alcuni Stati membri, non è chiaro se per le malattie menzionate valgano le stesse misure di protezione anche nei confronti dei propri cittadini. BE, HU, IT, LV e RO³⁷ non hanno recepito l'articolo 18, paragrafo 3, che impedisce agli Stati membri di rifiutare il titolo di soggiorno a causa di insorgenza di malattie successiva al rilascio del primo titolo di soggiorno. Inoltre, nonostante l'articolo 18, paragrafo 4, vieti lo svolgersi sistematico, e a pagamento, di visite mediche, EL e LT richiedono in tutti i casi la documentazione medica, e in CY, CZ, LV, LT e RO il richiedente deve pagare i costi della visita o della documentazione medica.

Quanto all'articolo 16, paragrafo 1, che stabilisce che il coniuge e i figli minorenni hanno il diritto di accompagnare il SLP se la famiglia era già unita nel primo Stato membro, sorgono problemi di recepimento in EE e LT³⁸ - dove si applicano le norme generali in materia di ricongiungimento familiare – e in ES e IT, che impongono una condizione relativa all'alloggio. Può inoltre essere fuorviante, quanto al diritto della famiglia di accompagnare il SLP, la clausola facoltativa figurante nella legislazione HU.

3.8 Titolo di soggiorno rilasciato a un SLP in un secondo Stato membro (articolo 19, paragrafi 2 e 3, e articolo 21)

Ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 2, il secondo Stato membro deve rilasciare al SLP un titolo di soggiorno rinnovabile se ricorrono le condizioni a tal fine, e deve notificare la sua decisione al primo Stato membro. Questo obbligo di informazione non è stato recepito in FR, IT, LT, LV e RO.

Quando ha ottenuto il titolo di soggiorno nel secondo Stato membro, il SLP gode in tale Stato dello stesso trattamento nei settori di cui all'articolo 11, come prevede l'articolo 21, paragrafo 1. Specifici problemi di recepimento si pongono in FI, LT, SI, SK – dove la piena parità di trattamento vale solo per i SLP detentori di un titolo permanente – e in NL, dove il titolo di soggiorno temporaneo di un SLP può essere revocato se questi chiede l'assistenza sociale.

³⁶ Questo requisito non si applica tuttavia per i permessi di soggiorno temporanei.

³⁷ Emendamenti in preparazione.

³⁸ Emendamenti in preparazione.

BG, FI, IT, RO, SI³⁹ e SK continuano, in violazione della direttiva, ad applicare limitazioni all'esercizio di un'attività lavorativa dopo i primi 12 mesi. La legislazione nazionale su questo punto non è chiara a CY e EL.

Per quanto riguarda i familiari (articolo 19, paragrafo 3), il secondo Stato membro deve rilasciare loro un titolo di soggiorno rinnovabile di durata identica a quella del permesso del SLP. Questa specifica disposizione non è stata recepita in RO e SK, e restrizioni ingiustificate si applicano in SI e LT⁴⁰. Una volta ottenuto questo titolo di soggiorno, i familiari godono dei diritti enunciati all'articolo 14 della direttiva relativa al ricongiungimento familiare. Questa disposizione non è stata recepita in EE, LV e RO. È stata inoltre recepita in modo non corretto in SI per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro e in FI per quanto riguarda l'istruzione.

3.9. Tutela contro l'allontanamento (articoli 12 e 22)

L'allontanamento dal primo Stato membro è rigorosamente disciplinato dall'articolo 12 della direttiva: uno Stato membro può allontanare un SLP esclusivamente se tale cittadino di paese terzo costituisce "una minaccia effettiva e sufficientemente grave" per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza. Tale decisione non è motivata da ragioni economiche. La decisione di allontanamento deve essere preceduta da una valutazione approfondita della particolare situazione della persona e delle conseguenze della decisione stessa, in base a una serie di criteri specifici (articolo 12, paragrafo 3). Problemi giuridici emergono a causa di legislazioni nazionali che: non fanno esplicito riferimento a una minaccia specifica (ES, RO, SE); non tengono conto dell'insieme dei criteri (BE, BG, FR, HU, LU, LV, NL, RO, SE); prevedono altri motivi, diversi da quelli dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza; non escludono specificamente le considerazioni economiche come prevede l'articolo 12, paragrafo 2.

L'articolo 22 riguarda la possibilità di allontanare un SLP cui è stato concesso un titolo di soggiorno in un secondo Stato membro, ma che in tale Stato non ha ancora ottenuto lo status di SLP. Tranne MT, PT e SE, gli Stati membri non hanno adottato disposizioni specifiche a questo riguardo, situazione problematica poiché la maggior parte degli Stati membri prevede una serie di altri motivi di rifiuto o di revoca del titolo di soggiorno.

La direttiva 2008/115/CE, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, ha avuto delle ripercussioni sull'articolo 22, paragrafi 2 e 3: in virtù dell'articolo 6 della direttiva 2008/115/CE, difatti, i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro sia irregolare e che siano in possesso di un permesso di soggiorno valido rilasciato da un altro Stato membro devono recarsi immediatamente nel territorio di quest'ultimo Stato. Gli Stati membri possono adottare una decisione di rimpatrio solo in caso di mancata osservanza di questa prescrizione da parte del cittadino di paese terzo interessato. Devono essere inoltre rispettate le garanzie procedurali e le disposizioni in materia di divieto d'ingresso previste dalla direttiva 2008/115/CE.

³⁹ Emendamenti in preparazione.

⁴⁰ Emendamenti in preparazione.

3.10. Garanzie procedurali (articolo 7, paragrafo 2, articolo 10, articolo 19, paragrafo 1, e articolo 20)

- **Termine per esaminare la domanda (articolo 7, paragrafo 2, e articolo 19, paragrafo 1)**

Conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, la maggior parte degli Stati membri rispetta il termine di sei mesi per esaminare la domanda di permesso di soggiorno SLP⁴¹ e si avvale della possibilità di prorogare tale termine in "circostanze eccezionali". I casi di BE e DE pongono problemi sul piano giuridico poiché questi due Stati non hanno previsto alcuna disposizione relativa a un periodo di tempo massimo. In alcuni Stati membri, inoltre, la prassi può scostarsi dai termini ufficiali⁴².

Nella maggior parte degli Stati membri il SLP può soggiornare nel secondo Stato membro nell'attesa dell'esame della domanda di titolo di soggiorno.

Gli Stati membri devono definire le conseguenze della mancata decisione allo scadere del termine (ad es. proroga del titolo di soggiorno temporaneo del richiedente; decisione positiva o decisione negativa impugnabile). Il recepimento non è corretto a tale riguardo in EE, FI e IT, dove non è stata adottata alcuna disposizione.

Per salvaguardare l'effetto utile della direttiva, occorre che la decisione positiva equivalga a disporre del permesso per SLP, come previsto da BE e NL, o, in ogni caso, significhi non ritardare l'accesso ai diritti legati a tale permesso.

- **Altre garanzie procedurali (articolo 7, paragrafo 2, terzo comma, articolo 10 e articolo 20)**

L'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 7, paragrafo 2, terzo comma, non risulta sufficientemente rispettato nella pratica, specialmente per quanto riguarda la serie di diritti accordati al SLP conformemente all'articolo 11.

Le altre garanzie procedurali di cui agli articoli 10 e 20 figurano nella maggior parte delle legislazioni nazionali. In CZ, tuttavia, la perdita dello status di SLP ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 4, non può essere impugnata.

IV. CONCLUSIONI

Da tempo l'UE si è impegnata a promuovere l'integrazione e la non discriminazione dei cittadini di paesi terzi, e in particolare dei SLP. La direttiva SLP è uno strumento fondamentale per la realizzazione di questo obiettivo e un pilastro della politica d'immigrazione dell'UE. Sistema innovativo, ispirato sia al regime applicabile ai cittadini dell'UE che alla politica in materia di immigrazione, la direttiva in oggetto garantisce ai cittadini di paesi terzi che sono SLP un'ampia serie di diritti in tutta l'Unione europea. Promuove inoltre il principio di non discriminazione e introduce per la prima volta disposizioni volte a facilitare la mobilità da uno Stato membro all'altro.

Rispetto a questo obiettivo ambizioso, il debole effetto della direttiva SLP in molti Stati membri è biasimevole. Nel 2009, circa i 4/5 dei cittadini di paesi terzi aventi lo status di SLP

⁴¹ 30 giorni: SI; due mesi: CZ; tre mesi: BG, CZ, EE, ES, IT, LV, PL, SK; quattro mesi: FR, HU.

⁴² Ad es. IT.

vivevano in quattro Stati membri: EE (187 400), AT (166 600), CZ (49 200) e IT (45 200). In FR e DE, avevano ottenuto il permesso SLP solo 2 000 cittadini di paesi terzi⁴³. I dati disponibili indicano inoltre che finora solo un numero esiguo di cittadini di paesi terzi aventi lo status di SLP si è avvalso della nuova possibilità di mobilità all'interno dell'UE (meno di 50 per Stato membro). Anche se i cittadini di paesi terzi che soggiornano in uno Stato membro per più di cinque anni non soddisfano automaticamente le condizioni d'ottenimento dello status di SLP (ad esempio perché non soddisfano il criterio reddituale), oppure soddisfano le condizioni per chiedere la cittadinanza e preferiscono quindi avvalersi di tale status, lo scarto fra i potenziali SLP e quelli che lo diventano effettivamente è considerevole.

La presente relazione rivela una generale disinformazione fra i cittadini di paesi terzi quanto alla status di SLP e ai diritti ad esso connessi, così come molte carenze nel recepimento della direttiva (ad esempio un'interpretazione restrittiva del suo campo d'applicazione, condizioni supplementari d'ammissione, come tasse elevate da pagare, ostacoli illegali alla mobilità all'interno dell'UE, indebolimento del diritto alla parità di trattamento e della tutela contro l'allontanamento), che dovrebbero portare all'adozione di misure supplementari a livello sia UE che nazionale.

V. MISURE DA ADOTTARE

La Commissione intensificherà gli sforzi per garantire che la direttiva venga correttamente recepita e attuata in tutta l'Unione europea. Per raggiungere questo risultato ricorrerà a tutti i poteri conferitile dal trattato e continuerà ad avviare, quando necessario, procedure d'infrazione. Cinque anni dopo il termine per il recepimento della direttiva, è veramente giunto il momento di utilizzarla pienamente.

Al tempo stesso la Commissione continuerà a lavorare con gli Stati membri a livello tecnico. Il comitato di contatto continuerà a individuare le difficoltà, ad agevolare lo scambio di vedute sull'interpretazione della direttiva e a orientare gli Stati membri. Potrebbero essere ulteriormente discusse e chiarite alcune questioni giuridiche e tecniche quali le misure e le condizioni d'integrazione, le norme specifiche sull'ammissione dei SLP nel secondo Stato membro, la tutela contro l'allontanamento, lo scambio di informazioni fra Stati membri.

Occorre inoltre che i SLP siano maggiormente informati in merito ai diritti loro conferiti dalla direttiva. La Commissione sfrutterà al massimo i siti web esistenti, principalmente attraverso il futuro portale dell'immigrazione, e sta prendendo in considerazione l'idea di preparare una guida semplificata per i SLP. La Commissione potrebbe poi incoraggiare e aiutare gli Stati membri a organizzare campagne di sensibilizzazione per informare i SLP dei loro diritti.

Inoltre, per promuovere lo status SLP, per fare avanzare l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi e per migliorare il funzionamento del mercato interno, potrebbero anche essere prese in considerazione eventuali modifiche alla direttiva, ad esempio: tenere maggiormente conto dei soggiorni temporanei nel calcolo del periodo di 5 anni; incoraggiare maggiormente la migrazione circolare grazie a disposizioni più flessibili per quanto riguarda i periodi di assenza dal territorio dell'UE, in linea col sistema della Carta blu UE⁴⁴; facilitare l'accesso al mercato del lavoro del secondo Stato membro; semplificare maggiormente l'acquisizione dello status di SLP nel secondo Stato membro.

⁴³ Fonte: Eurostat.

⁴⁴ Direttiva 2009/50/CE.