



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.10.2007  
SEC(2007) 1393

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

*che accompagna la*

**Proposta di**

**DIRETTIVA DEL CONSIGLIO**

**relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro**

**e**

**a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

{COM(2007) 638 definitivo}  
{SEC(2007) 1408}

## **1. Introduzione**

Nelle conclusioni di Tampere del 1999 il Consiglio europeo ha riconosciuto per la prima volta la necessità di garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri, offrendo loro diritti analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione europea. Il presente documento fornisce una sintesi della relazione di valutazione d'impatto che, al fine di rispondere all'esigenza individuata dal Consiglio europeo, esamina le opzioni per riconoscere un insieme comune di diritti a tutti i lavoratori di paesi terzi in soggiorno legale che non beneficiano ancora dello status di soggiornanti di lungo periodo.

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**

### **2.1. Contesto**

Il piano d'azione sull'immigrazione legale<sup>1</sup> definisce il percorso da seguire ed elenca un insieme di azioni e iniziative legislative da intraprendere. Propone inoltre di aprire canali specifici per la migrazione legale (migranti altamente qualificati, lavoratori stagionali, tirocinanti retribuiti, lavoratori in trasferimento all'interno di società multinazionali) e di elaborare una direttiva generale sui diritti dei lavoratori di paesi terzi che funga da quadro per una serie di direttive specifiche. In altre parole, non si propone una legislazione orizzontale sulle condizioni di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che hanno un impiego: al contrario, l'ammissione di determinate categorie di migranti sarebbe regolata da direttive specifiche basate su una legislazione comunitaria orizzontale in materia di diritti dei lavoratori di paesi terzi a livello dell'UE.

### **2.2. Il problema da risolvere: disparità di diritti e inefficacia delle procedure nazionali di ammissione**

#### **Disparità di diritti**

Dall'analisi dell'acquis comunitario, della legislazione degli Stati membri e degli accordi internazionali in vigore è emerso che sussiste una disparità di diritti tra i lavoratori di paesi terzi, da una parte, e i lavoratori dell'UE/cittadini nazionali e i soggiornanti di lungo periodo, dall'altra.

Attualmente, la parità di trattamento per quanto riguarda le condizioni di lavoro e i diritti alle prestazioni di sicurezza sociale è garantita ai lavoratori dei paesi terzi solo dalla legislazione nazionale e, per specifici gruppi di lavoratori di paesi terzi, da vari accordi multilaterali conclusi dalla Comunità europea. Determinate categorie di lavoratori di paesi terzi, definite in base al loro status (di lungo periodo) o alla loro nazionalità (cittadini di paesi firmatari di accordi multilaterali con l'Unione europea e gli Stati membri, come i paesi EFTA e la

---

<sup>1</sup> SEC(2005) 1680.

Turchia), possono beneficiare di una posizione più privilegiata in virtù della legislazione comunitaria. Ciò non vale tuttavia per la maggior parte dei lavoratori di paesi terzi. Pertanto, in mancanza di una legislazione comunitaria orizzontale generale, i diritti dei lavoratori dei paesi terzi possono variare notevolmente a seconda della loro nazionalità e dello Stato membro in cui soggiornano. I lavoratori di paesi terzi si trovano quindi in uno stato di incertezza giuridica e di disparità rispetto ai lavoratori i cui diritti sono stati esplicitamente definiti. Tale situazione non è conforme agli obiettivi di Tampere, che mirano a garantire ai cittadini di paesi terzi in soggiorno legale diritti e doveri analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione europea.

### **Procedure di ammissione complesse e inefficaci**

L'analisi mostra che, anche se manca una legislazione comunitaria, più della metà degli Stati membri dispone già di una procedura unica di domanda o prevede di cambiare il proprio sistema, e che gli Stati membri che usano procedure distinte per il rilascio dei permessi di lavoro e di soggiorno costituiscono una minoranza. Le procedure distinte richiedono tempi di trattamento più lunghi e comportano oneri amministrativi più gravosi e costi più elevati per i datori di lavoro e i potenziali lavoratori migranti (dovuti alle diverse procedure).

### **2.3. Chi è interessato, in quali Stati membri e in quale misura? Portata del problema**

È difficile determinare chi sia colpito dal problema della disparità dei diritti e dell'inefficacia delle procedure di ammissione. I cittadini di paesi terzi che lavorano legalmente nell'Unione costituiscono un gruppo molto eterogeneo. A livello UE mancano dati sui flussi migratori negli Stati membri ripartiti secondo i fini della migrazione (occupazione, ricongiungimento familiare, ecc.)<sup>2</sup>. La situazione occupazionale dei cittadini di paesi terzi nel mercato del lavoro dell'Unione è stata pertanto analizzata nel quadro dell'indagine europea delle forze di lavoro, che distingue i lavoratori presenti sul mercato del lavoro europeo in base alla loro nazionalità.

Dalla breve analisi statistica del 2005 è emerso che:

- i cittadini di paesi terzi rappresentano il 3,6% della popolazione dell'UE (16 milioni di persone);
- la maggior parte (circa 12 milioni) vive in 5 Stati membri (Germania, Francia, Spagna, Regno Unito e Italia);
- le loro origini variano a seconda dello Stato membro, soprattutto per motivi geografici e storici;
- la categoria dei lavoratori di paesi terzi sembra ripartita in un gruppo altamente qualificato e un gruppo più vasto con qualifiche medio-basse.

---

<sup>2</sup> Oltre al problema della mancanza dei dati, solo la Germania disponeva di informazioni sui gruppi interessati di lavoratori di paesi terzi, segnatamente coloro che non beneficiano dello status di soggiornanti di lungo periodo.

### 3. Obiettivi

Gli obiettivi politici globali sono:

- 1) rispondere all'esigenza, riconosciuta per la prima volta a Tampere, di garantire diritti analoghi ai lavoratori di paesi terzi in tutta l'UE, introducendo il principio della parità di trattamento nei loro confronti;
- 2) migliorare il funzionamento del mercato del lavoro dell'UE;
- 3) tutelare i cittadini dell'UE dalla concorrenza sleale sul mercato del lavoro.

**Gli obiettivi specifici e operativi sono:**

- 1) sviluppare una nozione comune, a livello dell'UE, della categoria dei lavoratori di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'Unione ma che non beneficiano ancora dello status di soggiornanti di lungo periodo;
- 2) determinare un insieme di diritti per i lavoratori dei paesi terzi;
- 3) tutelare i cittadini dell'UE e i soggiornanti di lungo periodo dalle possibili conseguenze della concorrenza di una manodopera straniera a basso costo e sfruttata;
- 4) aumentare la trasparenza del mercato comune del lavoro dell'UE per i lavoratori di paesi terzi.

### 4. Opzioni

Si tratta di stabilire la portata dell'intervento dell'UE. Negli Stati membri la disparità di diritti tra i lavoratori di paesi terzi e gli altri lavoratori è più pronunciata in materia di accesso al mercato del lavoro, accesso alla sicurezza sociale (in particolare sussidi di disoccupazione, prestazioni familiari e assistenza sociale), possibilità di trasferire i diritti pensionistici e le prestazioni previdenziali e accesso ai servizi pubblici (accesso ai servizi di collocamento e ad altri servizi pubblici, tra cui l'assistenza abitativa pubblica). Trattandosi di procedure di ammissione nazionali complesse e inefficaci, occorre stabilire come porvi rimedio.

- **Opzione 1 – Nessun cambiamento**
- **Opzione 2 – Opzione non legislativa: comunicazione, coordinamento e cooperazione.** Non è introdotto alcun atto normativo che disciplini i diritti dei lavoratori migranti in generale. I diritti di alcune categorie di lavoratori di paesi terzi saranno specificati ulteriormente a livello nazionale e saranno coperti a livello UE solo da direttive specifiche (ad esempio sui lavoratori altamente qualificati). L'attenzione sarà invece concentrata sulle attività complementari e di sostegno dirette ad armonizzare le pratiche legislative degli Stati membri attraverso la raccolta e lo scambio di conoscenze e informazioni.
- **Opzione 3a – Opzione legislativa sotto forma di una direttiva incentrata sugli aspetti comuni.** Questa opzione garantirebbe ai cittadini di paesi terzi già ammessi sul mercato del lavoro parità di trattamento in tutti i settori connessi all'occupazione, ad esclusione della sicurezza sociale, del trasferimento dei contributi di sicurezza sociale e dei diritti pensionistici e dell'accesso ai servizi pubblici.

- **Opzione 3b – Opzione legislativa relativa alla parità di trattamento, sotto forma di una direttiva.** Questa opzione garantirebbe ai cittadini di paesi terzi già ammessi sul mercato del lavoro la parità di trattamento in tutti i settori connessi all'occupazione, compresi la sicurezza sociale, il trasferimento dei contributi di sicurezza sociale e dei diritti pensionistici e l'accesso ai servizi pubblici.
- **Opzione 4 – Opzione legislativa complementare, sotto forma di una direttiva; procedura unica di domanda e permesso unico di soggiorno e di lavoro.** La direttiva si concentrerebbe su una procedura unica di domanda, che sarebbe più snella sia per gli immigrati sia per le autorità pubbliche, e su un unico documento che permetterebbe ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare in uno Stato membro. Queste disposizioni potrebbero basarsi sul regolamento (CE) n. 1030/2002 relativo al modello uniforme per i permessi di soggiorno, che consente già agli Stati membri di aggiungere indicazioni per uso nazionale concernenti l'accesso al mercato del lavoro. Tale opzione potrebbe includere – seguendo l'approccio basato sui diritti – salvaguardie e garanzie procedurali per le domande di permesso unico.
- **Opzione 5 – Opzione legislativa completa, sotto forma di una direttiva che disciplini l'accesso al mercato del lavoro e che inoltre garantisca la parità di trattamento ai cittadini di paesi terzi.** La direttiva disciplinerebbe l'accesso dei lavoratori di paesi terzi al mercato del lavoro di uno Stato membro, al fine di riconoscere a tali cittadini un trattamento analogo in materia di accesso all'occupazione e mobilità in quello Stato membro. Per garantire l'accesso dei cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro è necessario armonizzare le condizioni di ammissione per fini di occupazione (verifica della necessità economica, ecc.). Tale opzione assicurerebbe inoltre la parità di trattamento con i cittadini nazionali in tutti i settori menzionati nell'opzione 3b.

## 5. Raffronto delle opzioni

Le sei opzioni (le opzioni 3a e 3b costituiscono due sub-opzioni distinte) sono state confrontate in base all'idoneità a realizzare gli obiettivi globali, alla gravosità degli oneri amministrativi e alle loro ripercussioni sociali ed economiche.

Dall'analisi del grado di idoneità a realizzare gli obiettivi globali si sono contraddistinte tre opzioni: 3b, 4 e 5.

Per quanto riguarda le loro ripercussioni economiche, l'opzione 4 offre i risultati migliori, essenzialmente perchè la semplificazione e la standardizzazione delle procedure di domanda permetterebbero di realizzare possibili risparmi sui costi. Le opzioni 3b, 4 e 5 presentano una serie di vantaggi economici, ma comportano costi finanziari e amministrativi a carico delle imprese e delle autorità pubbliche. D'altro canto, le opzioni 3b, 4 e 5 hanno importanti ripercussioni sociali positive, segnatamente in materia di integrazione sociale, parità di trattamento e accesso alla protezione sociale e ai servizi pubblici. I vantaggi offerti dall'opzione 4 riguardano principalmente l'interruzione del circolo vizioso dei ritardi nelle procedure distinte per il rilascio dei permessi di soggiorno e di lavoro e la semplificazione, la razionalizzazione e la standardizzazione delle procedure e della legislazione.

Se si classificano le opzioni secondo i loro risultati rispetto agli obiettivi globali e alle loro ripercussioni economiche e sociali, le opzioni 3b, 5 e 4 risultano essere quelle più vantaggiose. L'opzione 3b presenta qualche inconveniente, come il probabile aumento dei costi legati all'esercizio dei diritti dei lavoratori di paesi terzi.

L'opzione 4 è stata confrontata con le altre opzioni come alternativa distinta, ma in realtà ha carattere complementare e può essere combinata a una delle opzioni legislative.

Per quanto riguarda le possibilità di adozione, l'opzione 5 attualmente è considerata politicamente non fattibile, tenuto conto dell'esito riservato alla proposta della Commissione del 2001<sup>3</sup>, che è stata ritirata nel 2006.

## 6. Opzione prescelta

Dati i risultati del raffronto delle opzioni, l'opzione prescelta dovrebbe presentare le seguenti caratteristiche:

- l'*ampia portata* dell'opzione 3b, che garantisce la parità di trattamento in tutti i settori connessi con l'occupazione, tra cui l'accesso alla sicurezza sociale, il trasferimento dei diritti pensionistici acquisiti, l'accesso all'istruzione e alla formazione professionale, il riconoscimento dei diplomi e l'accesso ai servizi pubblici, in particolare all'assistenza fornita dai centri per l'impiego<sup>4</sup>,

combinata con

- l'opzione 4, che prevede l'introduzione di una procedura unica per il rilascio di un permesso unico di lavoro e di soggiorno e subordina quindi la parità di trattamento all'accoglimento della domanda di tale permesso (ossia al fatto che l'interessato sia stato ammesso sul mercato del lavoro di uno Stato membro).

Tale approccio sembra offrire il maggiore potenziale di vantaggi significativi sul piano pratico e politico.

Le due opzioni possono essere facilmente combinate in un'unica opzione da privilegiare, in quanto, pur affrontando aspetti diversi, sono tra loro complementari; in tal modo si contribuisce a rafforzare la certezza del diritto e a integrare meglio la forza lavoro. Per quanto riguarda i legami tra tali opzioni – tra i diritti dei migranti, da una parte, e la procedura unica di domanda e il permesso unico, dall'altra –, entrambe mirano a gestire meglio la migrazione attraverso un approccio equo. I loro obiettivi sono complementari: tutte e due contribuiscono a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. Un secondo legame tra i diritti e il permesso unico consiste nel fatto che i diritti sono riconosciuti solo a coloro che soggiornano e lavorano legalmente. Il possesso di un permesso unico prova la legalità sia del soggiorno che del lavoro. Infine, come l'opzione 3b, anche la procedura unica di domanda prevista dall'opzione 4 conferisce diritti ai migranti e li tutela, in quanto garantisce una procedura di ammissione più efficace e più trasparente prevedendo garanzie procedurali a loro favore.

Le opzioni 3b e 4 hanno anche alcune ripercussioni divergenti sul mercato del lavoro. L'opzione 3b può ridurre la domanda di manodopera legale proveniente da paesi terzi e favorire il lavoro non dichiarato, mentre l'opzione 4 riduce la manodopera illegale e il lavoro non dichiarato, principalmente rompendo il circolo vizioso dei ritardi nelle procedure distinte

---

<sup>3</sup> COM(2001) 386. Proposta di direttiva relativa alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi ai fini dello svolgimento di un'occupazione retribuita e di attività di lavoro autonomo.

<sup>4</sup> Tale opzione tuttavia non riconosce diritti in materia di accesso al mercato del lavoro e alla mobilità all'interno dell'UE.

per il rilascio dei permessi di soggiorno e di lavoro grazie a una procedura più rapida e più efficace.

## **6.1. Vantaggi e svantaggi dell'opzione prescelta**

L'**opzione 3b** garantirebbe la realizzazione di tutti gli obiettivi globali, inoltre tutelerebbe e integrerebbe i lavoratori di paesi terzi nel modo più razionale e flessibile. Il rovescio della medaglia dell'approccio della parità di trattamento consisterebbe nel fatto che, data la mancanza di competenze comunitarie per procedere a un'armonizzazione, i diritti effettivamente garantiti in ciascuno Stato membro continuerebbero ad essere diversi da uno Stato membro all'altro (ad esempio per quanto riguarda la durata delle prestazioni sociali). Un ulteriore svantaggio attinente alle prestazioni di sicurezza sociale sarebbe il costo dell'allargamento del campo di applicazione *ratione personae* dei regimi nazionali di sicurezza sociale negli Stati membri che non riconoscono ancora determinate prestazioni di sicurezza sociale ai lavoratori di paesi terzi.

L'**opzione 4** prevede una procedura unica di domanda volta al rilascio di un permesso unico. In tal modo si garantirebbe l'applicazione di procedure più rapide e più semplici (tempi di trattamento della domanda più brevi, meno formalità) per i lavoratori dei paesi terzi e per i loro datori di lavoro, con un conseguente rafforzamento della trasparenza e della certezza del diritto. Inoltre, l'uso di una sola procedura anziché due potrebbe portare nel lungo periodo a una riduzione degli oneri amministrativi e dei costi a carico delle amministrazioni nazionali, grazie a un solo "sportello" anziché due. Per di più, un permesso unico permetterebbe di evitare il rischio di discrepanze tra due permessi distinti e di avere una visione più chiara dello status del cittadino del paese terzo e del fine del suo soggiorno nello Stato membro. Parallelamente è necessario uno stretto coordinamento interno tra i servizi amministrativi per riuscire a mettere a punto una procedura unica di domanda. Inoltre, qualora fosse necessario riformare la procedura esistente, potrebbero insorgere costi unici aggiuntivi per assumere personale specializzato o formare quello esistente. Per quanto riguarda il modello del permesso unico, occorre sottolineare che questo dovrebbe rifarsi all'esistente modello uniforme per i permessi di soggiorno per i cittadini di paesi terzi<sup>5</sup>. Ciò significa che gli Stati membri non dovrebbero introdurre a loro spese nuovi permessi, ma userebbero il modello uniforme già esistente, aggiungendovi obbligatoriamente tutte le informazioni pertinenti sull'accesso al mercato del lavoro (portata, durata dell'accesso, ecc.).

## **6.2. Valutazione dei costi amministrativi e di attuazione dell'opzione prescelta**

L'analisi qualitativa ha rivelato:

- un aumento dei pagamenti delle prestazioni di sicurezza sociale ai lavoratori di paesi terzi e un aumento della spesa per i servizi pubblici a favore dei lavoratori di paesi terzi negli Stati membri che non hanno ancora riconosciuto pienamente la parità di trattamento;
- risparmi sui costi afferenti alla procedura di domanda e al rilascio di permessi di soggiorno e di lavoro, collegati ai costi amministrativi (riduzione del personale preposto al trattamento delle domande e all'informazione dei richiedenti) e all'aumento del gettito fiscale (in quanto i lavoratori di paesi terzi possono ottenere un lavoro remunerato più in fretta).

---

<sup>5</sup> Istituito dal regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio del 13 giugno 2002.

Dall'analisi qualitativa è inoltre emerso che l'opzione prescelta potrebbe avere un impatto positivo sulle prestazioni socio-economiche dei lavoratori di paesi terzi, aumentando così i loro contributi fiscali e di sicurezza sociale e diminuendo nel contempo il ricorso alle prestazioni di sicurezza sociale. Pertanto il costo dell'estensione di specifici diritti ai cittadini di paesi terzi può essere mitigato dall'aumento del gettito fiscale conseguente al miglioramento delle prestazioni socio-economiche dei lavoratori di paesi terzi.

## **7. Monitoraggio e valutazione**

Per quanto concerne le modalità di monitoraggio e di valutazione, queste potrebbero assumere la forma di una relazione della Commissione, basata sulle relazioni degli Stati membri, che dovrebbe essere presentata dopo tre anni dal termine di recepimento della direttiva. La direttiva può imporre agli Stati membri di comunicare tabelle di concordanza per dimostrare di aver attuato le disposizioni della direttiva nel diritto interno. Nel quadro di tale monitoraggio e valutazione, la Commissione dovrebbe decidere se sia necessario presentare proposte di modifica per raggiungere meglio gli obiettivi definiti.