



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 25 novembre 2011 (28.11)  
(OR. en)**

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2007/0229 (COD)**

---

**13036/3/11  
REV 3  
ADD 1**

**MIGR 130  
SOC 660  
CODEC 1240  
PARLNAT 280**

#### **MOTIVAZIONE DEL CONSIGLIO**

---

Oggetto: Posizione in prima lettura in vista dell'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e 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  
= Adottata dal Consiglio il 24 novembre 2011

---

## **I. INTRODUZIONE**

Il 23 ottobre 2007, la Commissione ha adottato la proposta di direttiva del Parlamento europeo e 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.

Il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni hanno adottato un parere sulla proposta, rispettivamente il 9 luglio 2008 e il 18 giugno 2008.

Il 24 marzo 2011 il Parlamento europeo ha adottato una posizione in prima lettura in vista dell'adozione della direttiva. Il Consiglio non ha potuto approvare la posizione del Parlamento e ha adottato una posizione in prima lettura il 24 novembre 2011 ai sensi dell'articolo 294 del Trattato.

## **II. OBIETTIVO DELLA PROPOSTA**

L'obiettivo della proposta è introdurre una procedura unica di domanda per i cittadini di paesi terzi che desiderano soggiornare in uno Stato membro a fini lavorativi, insieme a un permesso di soggiorno/lavoro unico, e prevedere un insieme comune di diritti per tutti i lavoratori di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro.

### **III. ANALISI DELLA POSIZIONE DEL CONSIGLIO IN PRIMA LETTURA**

#### Aspetti generali

I negoziati si sono svolti in un contesto politico definito dal programma dell'Aia, che ha stabilito gli obiettivi e gli strumenti nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia per il periodo 2005-2010, e successivamente dal programma di Stoccolma che copre il periodo 2010-2014. Nel programma di Stoccolma il Consiglio europeo ha riconosciuto l'importanza dell'immigrazione per motivi di lavoro nel contribuire ad aumentare la competitività e la vitalità dell'economia dell'Unione e a tal fine ha incoraggiato la creazione di sistemi di ammissione flessibili che rispondano alle priorità, alle esigenze, al numero e al volume stabiliti da ciascuno Stato membro. Nello specifico, ha invitato la Commissione e il Consiglio a portare avanti l'attuazione del piano d'azione sull'immigrazione legale del 2005, che tra le altre cose prevede uno strumento orizzontale che definisce un quadro comune di diritti per tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro e introduce una procedura unica di domanda insieme a un permesso di soggiorno/lavoro unico.

Il Consiglio ha iniziato a discutere la proposta all'inizio del 2008, ma non è riuscito a raggiungere un accordo unanime al riguardo. Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona la proposta rientra nella procedura legislativa ordinaria con maggioranza qualificata richiesta in sede di Consiglio.

A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, questi Stati membri non partecipano all'adozione della direttiva sul permesso unico e non sono vincolati da essa, né sono soggetti alla sua applicazione.

A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea ed al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente direttiva e non è vincolata da essa, né è soggetta alla sua applicazione.

### Temi principali

In linea con le disposizioni della dichiarazione comune sulle modalità pratiche della nuova procedura di codecisione<sup>1</sup>, i rappresentanti del Consiglio, del Parlamento e della Commissione hanno avviato contatti al fine di concludere un accordo nella fase della posizione del Consiglio in prima lettura. Al fine di conciliare le posizioni delle due istituzioni e tenendo in considerazione l'accordo raggiunto nel corso dei contatti, il Consiglio adotta la posizione in prima lettura sulla proposta di direttiva sul permesso unico introducendo le seguenti modifiche essenziali alla proposta della Commissione:

### **Ambito di applicazione** (articolo 3)

Il Consiglio modifica la proposta della Commissione al fine di specificare l'ambito di applicazione della direttiva. Per ragioni di chiarezza, il Consiglio distingue due tipi di lavoratori di paesi terzi: i cittadini di paesi terzi in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002 che sono stati ammessi a fini diversi dall'attività lavorativa ma ai quali è consentito lavorare, e i cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi a fini lavorativi. Mentre la seconda categoria ha diritto a un permesso unico e alla parità di trattamento in base alla direttiva, la prima ha diritto alla parità di trattamento ma non è soggetta alla procedura unica di domanda. Un successivo riferimento a entrambe le categorie è stato fatto nella frase introduttiva dell'articolo 12 che riguarda il diritto alla parità di trattamento.

---

<sup>1</sup> GU C 148 del 28.5.1999, pag. 1.

Rispetto alla proposta della Commissione, il Consiglio aggiunge all'ambito di applicazione della direttiva categorie di cittadini di paesi terzi che ne erano escluse. Poiché i diritti dei beneficiari di protezione internazionale, protezione temporanea o protezione in base alle legislazioni nazionali sono disciplinati da altri strumenti dell'Unione, tali soggetti, per ragioni di chiarezza giuridica, dovrebbero essere esplicitamente esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva. Per analoghi motivi, il Consiglio esclude i marittimi dall'ambito di applicazione della direttiva. Sebbene risulti già dalla definizione di lavoratore di un paese terzo nella presente direttiva, il Consiglio preferisce escludere esplicitamente dall'ambito di applicazione i lavoratori autonomi.

Il Consiglio ritiene inoltre necessario offrire agli Stati membri la possibilità di non rilasciare un permesso unico agli studenti e ai cittadini di paesi terzi che sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi, nonché ai cittadini di paesi terzi cui è consentito lavorare in forza di un visto. A queste categorie di cittadini di stati terzi si applica tuttavia il diritto alla parità di trattamento.

#### **Procedura di domanda** (articoli 4, 5, 8 e 10)

Per quanto concerne la presentazione di una domanda di permesso unico, i contatti informali tra il Consiglio e il Parlamento europeo hanno dato esito a una definizione più dettagliata di chi debba presentare la domanda e dove debba farlo. Di norma, gli Stati membri sono tenuti a stabilire se la domanda debba essere presentata dal cittadino di un paese terzo o dal suo datore di lavoro. In via eccezionale, tuttavia, potrebbero presentarsi situazioni in cui l'altra parte è autorizzata a presentare la domanda.

Al fine di provvedere ai lavoratori di paesi terzi ammessi nel territorio dello Stato membro prima dell'entrata in vigore della direttiva, la posizione del Consiglio prevede che anche essi ottengano un permesso unico se chiedono il rinnovo o la modifica del permesso di soggiorno e se soddisfano le condizioni previste nella direttiva.

Il Consiglio ritiene necessario precisare che la procedura di rilascio del visto eventualmente in vigore negli Stati membri per il primo ingresso non è pregiudicata dalla procedura unica di domanda prevista nella presente direttiva. Si stabilisce altresì specificamente che gli Stati membri hanno la possibilità di dichiarare una domanda inammissibile per ragioni legate al numero di ammissioni, nel qual caso essa non deve essere trattata.

Allo scopo di assicurare una procedura chiara e trasparente, la posizione del Consiglio aggiunge l'obbligo per gli Stati membri di definire nella legislazione nazionale le conseguenze di una mancata decisione entro il termine previsto nella direttiva. Analogamente sono state introdotte norme procedurali più dettagliate per le situazioni in cui le informazioni o i documenti forniti a sostegno della domanda sono incompleti. Gli Stati membri sono tenuti a informare il richiedente per iscritto delle ulteriori informazioni o degli ulteriori documenti che deve presentare e possono fissare un termine ragionevole per la loro presentazione. Al fine di evitare eventuali abusi del sistema, gli Stati membri hanno la possibilità di respingere una domanda se le informazioni necessarie non sono fornite entro il termine stabilito. Nel contempo, al fine di assicurare la possibilità di impugnazione legale, la posizione del Consiglio obbliga gli Stati membri a indicare il tribunale o l'autorità amministrativa presso cui il richiedente interessato può presentare ricorso avverso una decisione negativa.

Per quanto riguarda i diritti il cui pagamento può essere richiesto ai richiedenti per il trattamento delle domande, la posizione del Consiglio, pur aderendo al principio di proporzionalità, consente agli Stati membri di basare l'importo di tali diritti sui vari servizi effettivamente prestati per il trattamento delle domande e il rilascio dei permessi.

## **Permesso unico e permesso di soggiorno rilasciato per fini diversi dall'attività lavorativa** (articoli 6 e 7)

A seguito dei contatti informali tra il Consiglio e il Parlamento, la posizione del Consiglio prevede la possibilità per gli Stati membri di integrare il permesso unico e il permesso di soggiorno rilasciato per fini diversi dall'attività lavorativa con informazioni supplementari per le quali il formato carta del permesso di soggiorno non lascia spazio sufficiente. Le informazioni concernenti il rapporto di lavoro del cittadino di un paese terzo interessato possono essere rilasciate sia separatamente in formato cartaceo sia memorizzate in formato elettronico nel permesso. Queste informazioni servono allo scopo di prevenire lo sfruttamento dei cittadini di paesi terzi e combattere il lavoro illegale.

### **Il diritto alla parità di trattamento (articolo 12)**

Considerando l'ampia definizione di lavoratore di un paese terzo nella presente direttiva e secondo la finalità primaria della direttiva stessa, che è garantire parità di trattamento ai lavoratori di paesi terzi che hanno effettivamente un impiego e non necessariamente a chi pur essendo autorizzato a lavorare potrebbe non averlo mai fatto, il Consiglio modifica la proposta della Commissione estendendo ulteriormente le possibilità degli Stati membri di limitare il diritto dei lavoratori di paesi terzi alla parità di trattamento con i cittadini nazionali.

Nel contempo, la posizione del Consiglio modifica la proposta della Commissione garantendo parità di trattamento ai lavoratori di paesi terzi, a prescindere dal fatto che abbiano un impiego oppure no, in merito alle condizioni di lavoro, alla libertà di associazione e alle agevolazioni fiscali (purché il lavoratore di un paese terzo sia considerato come avente il domicilio fiscale nello Stato membro interessato).

Il Consiglio ritiene importante chiarire che, quale principio generale, il diritto di un cittadino di un paese terzo alla parità di trattamento non pregiudica di per sé il diritto degli Stati membri di revocare o rifiutare di rinnovare il permesso di soggiorno rilasciato ai sensi della presente direttiva.

## Istruzione e formazione professionale

Per quanto riguarda l'istruzione e la formazione professionale, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno convenuto che gli Stati membri sono autorizzati a limitare l'accesso all'istruzione e alla formazione ai lavoratori di paesi terzi che hanno un impiego o hanno avuto un impiego per un periodo minimo di sei mesi e sono registrati come disoccupati. La posizione del Consiglio consente altresì agli Stati membri di escludere i lavoratori di paesi terzi che sono stati ammessi ai sensi della direttiva 2004/114/CE, poiché tale direttiva riguarda specificamente i cittadini di paesi terzi ammessi a fini di studio. Oltre all'esclusione delle borse di studio presente nella proposta della Commissione, la posizione del Consiglio consente agli Stati membri, per ragioni di bilancio, di escludere borse e prestiti concessi a fini di mantenimento o altri tipi di borse e prestiti. Gli Stati membri sono inoltre autorizzati a richiedere il soddisfacimento di requisiti specifici prima di concedere a un lavoratore di un paese terzo l'accesso all'università e all'istruzione post-secondaria oppure alla formazione professionale. Tali requisiti non sono soltanto di natura scolastica e possono includere il possesso di competenze linguistiche e il pagamento di tasse scolastiche. I detti requisiti non possono tuttavia essere applicati alla formazione professionale collegata ad un'attività lavorativa concreta.

## Settori della sicurezza sociale

Il Consiglio modifica la proposta della Commissione obbligando gli Stati membri a garantire parità di trattamento nel campo della sicurezza sociale non soltanto a chi ha un impiego, ma anche a chi ha avuto un impiego per un periodo minimo di sei mesi ed è registrato come disoccupato. Gli Stati membri hanno tuttavia la possibilità di negare i sussidi familiari ai cittadini di paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi, che sono stati ammessi a scopo di studio o cui è consentito lavorare in forza di un visto. Questa limitazione deriva dal fatto che numerosi Stati membri considerano i sussidi familiari una misura con un impatto demografico a lungo termine, indirizzata a chi risiede in un paese per un periodo di tempo più lungo.

Beni e servizi e servizi di consulenza forniti dai centri per l'impiego

Il Consiglio modifica la proposta della Commissione consentendo agli Stati membri di garantire l'accesso a beni e servizi soltanto ai lavoratori di paesi terzi che hanno un impiego. Inoltre la posizione del Consiglio prevede che, per ragioni di bilancio, gli Stati membri possano applicare una restrizione generale sull'accesso per quanto concerne l'assistenza abitativa. Nel contempo, a tutti i lavoratori di paesi terzi deve essere garantita parità di trattamento con i cittadini nazionali per quanto riguarda i servizi di consulenza forniti dai centri per l'impiego.

Agevolazioni fiscali

La posizione del Consiglio precisa che la parità di trattamento è garantita in merito alle agevolazioni fiscali purché il lavoratore di un paese terzo sia considerato come avente il domicilio fiscale nello Stato membro interessato. Per quanto riguarda le agevolazioni fiscali chieste per i membri della famiglia, gli Stati membri possono esigere che il luogo di residenza registrato o abituale dei membri della famiglia si trovi nel territorio dello Stato membro interessato.

Diritti pensionistici

La posizione del Consiglio chiarisce ulteriormente la proposta della Commissione sulla parità di trattamento riguardo ai diritti pensionistici dei lavoratori di paesi terzi che si trasferiscono in un paese terzo o dei loro superstiti residenti in un paese terzo.

### **Relazioni (articolo 15)**

La posizione del Consiglio afferma che le statistiche sul numero di cittadini di paesi terzi cui è stato rilasciato un permesso unico dovrebbero essere fornite conformemente al regolamento (CE) n. 862/2007 relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e protezione internazionale.

## **Recepimento (considerando 32 e articolo 16)**

Dopo l'approvazione delle dichiarazioni politiche comuni sui documenti esplicativi del Parlamento europeo, della Commissione e del Consiglio, la Commissione ha inviato al Consiglio una lettera che giustifica la necessità di fornire documenti esplicativi nel caso della direttiva sul permesso unico<sup>1</sup>. Il Consiglio ha quindi inserito un nuovo considerando 32 e ha modificato il pertinente articolo della direttiva.

## **IV. CONCLUSIONE**

La posizione del Consiglio in prima lettura rispecchia il compromesso raggiunto nei negoziati tra il Consiglio e il Parlamento europeo, con l'aiuto della Commissione. Il COREPER ha approvato il compromesso nella riunione del 20 luglio 2011. In precedenza, il presidente della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, in una lettera del 15 luglio 2011 al presidente del COREPER, aveva comunicato che, se i testi di compromesso sono trasmessi al Parlamento come posizioni del Consiglio in prima lettura, raccomanderà ai membri della suddetta commissione e quindi alla plenaria di accettare le posizioni del Consiglio senza emendamenti nella seconda lettura del Parlamento, fatta salva la messa a punto da parte dei giuristi-linguisti delle due istituzioni. Data la sua natura orizzontale, l'adozione della direttiva sul permesso unico sarà di estrema importanza nel campo della migrazione legale a livello dell'UE.

---

<sup>1</sup> Doc. 16058/11 MIGR 164 SOC 917 CODEC 1815