



COMMISSIONE
EUROPEA

Strasburgo, 7.6.2016
SWD(2016) 194 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio
sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi
che intendano svolgere lavori altamente specializzati**

{COM(2016) 378 final}
{SWD(2016) 193 final}

Scheda di sintesi

Valutazione d'impatto che accompagna la proposta di revisione della direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (Carta blu UE)

A. Necessità di agire

Per quale motivo? Qual è il problema affrontato e perché è un problema a livello dell'UE?

L'UE deve far fronte a crescenti carenze strutturali di personale qualificato e alla difficoltà di soddisfare l'offerta di occupazione in alcuni settori chiave (ad esempio le TIC, l'ingegneria, i servizi sanitari) che richiedono spesso qualifiche di alto livello. L'UE deve inoltre affrontare le sfide demografiche nei prossimi decenni che saranno caratterizzati da un rapido invecchiamento della popolazione, una progressiva contrazione della forza lavoro e l'aumento dell'indice di dipendenza degli anziani. Tale situazione ostacola la crescita, la capacità d'innovazione e la competitività dell'UE, mentre compete con le altre potenze economiche per attirare i migliori talenti: attualmente, il 48% dei migranti con basso livello di istruzione scelgono una destinazione europea mentre il 68% dei migranti che hanno seguito studi superiori preferisce, tra i paesi dell'OCSE, una destinazione non europea.

Nel 2009 la direttiva "Carta blu UE" è stata adottata al fine di rendere l'Unione europea una meta più attraente per i lavoratori altamente qualificati e contribuire a rafforzare la sua economia basata sulla conoscenza. Nonostante ciò, l'UE non riesce ancora ad attirare e trattenere un numero sufficiente di lavoratori altamente qualificati¹ né in base ai regimi nazionali né a quello introdotto dalla direttiva "Carta blu" per tutti gli Stati membri², in confronto ai livelli internazionali³. I problemi principali riguardano:

- le carenze strutturali della direttiva "Carta blu": condizioni restrittive di ammissione (ad esempio elevata soglia salariale), limitata mobilità all'interno dell'UE e scarsa armonizzazione (gli Stati membri hanno un margine di discrezionalità su aspetti centrali) con la conseguenza di una scarsa attrattività della Carta blu;
- le carenze strutturali dei regimi nazionali paralleli per i lavoratori altamente qualificati: benché possano essere più adattati alle specificità dei mercati del lavoro nazionali, le notevoli differenze tra gli Stati membri fanno sì che solo pochi danno risultati positivi, giacché, per la loro stessa natura, non possono offrire mobilità all'interno dell'UE, che costituisce un importante elemento di attrattiva, con conseguente inefficiente (ri-)distribuzione della manodopera in tutta l'UE.

Il risultato è la compresenza di diversi corpora paralleli di norme e procedure applicabili per l'ammissione di lavoratori altamente qualificati nell'UE, il che ha portato ad un sistema dell'UE in materia di immigrazione complesso e inefficiente, che non consente di rispondere in modo efficace e puntuale alla domanda crescente di lavoratori altamente qualificati e di compensare la mancanza di manodopera e di competenze. Inoltre, l'UE non accoglie altri cittadini di paesi terzi altamente qualificati e di talento⁴. Per contro, molti fattori che incidono sulla capacità di attrattiva dell'UE per i lavoratori altamente qualificati si situano al di fuori del campo di applicazione della politica di immigrazione, come ad esempio le condizioni di vita, le prospettive di carriera, la previdenza sociale e i regimi fiscali, le lingue, il livello salariale ecc.

Qual è l'obiettivo di questa iniziativa?

Gli obiettivi generali sono: 1) attirare e trattenere cittadini di paesi terzi altamente specializzati, in modo da rafforzare la competitività dell'UE e far fronte alle conseguenze dell'invecchiamento demografico e 2) ovviare alle carenze di competenze grazie ad una migliore (ri-)distribuzione della forza lavoro mediante un maggiore afflusso e una più dinamica mobilità occupazionale all'interno dell'Unione.

Gli obiettivi specifici sono i seguenti: 1) creare un efficiente sistema dell'UE in materia di immigrazione per i cittadini di paesi terzi altamente qualificati; 2) aumentare il numero di lavoratori altamente qualificati cittadini di paesi terzi ammessi in base alla domanda; 3) armonizzare e semplificare l'ammissione di cittadini di paesi terzi altamente qualificati; 4) promuovere l'integrazione di cittadini di paesi terzi altamente qualificati e delle loro famiglie mediante la concessione di condizioni di soggiorno favorevoli e di diritti; 5) migliorare le possibilità di mobilità geografica nell'UE; e 6) promuovere il "marchio" della Carta blu e l'attrattiva dell'UE come meta dei cittadini di paesi terzi altamente qualificati.

Qual è il valore aggiunto dell'azione a livello dell'UE (sussidiarietà)?

Attualmente, gli Stati membri dell'UE operano individualmente nel cercare di attrarre lavoratori altamente qualificati e i relativi permessi di soggiorno rilasciati sono pochi. Il valore aggiunto di un efficiente sistema europeo di Carta blu risiede nell'introduzione di un regime di ammissione dei lavoratori altamente qualificati trasparente, flessibile e semplificato, in grado di competere meglio con i regimi dei tradizionali paesi di immigrazione quali gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia creando sinergie tra gli Stati membri, offrendo diritti tangibili di mobilità geografica nell'Unione, ma anche grazie ad un mercato del lavoro più grande e alla promozione dell'Unione come meta attraente con un "marchio" europeo chiaro e attraente.

B. Soluzioni

¹ Afflusso complessivo di migranti altamente qualificati nell'UE a 25: 23 419 nel 2012, 34 904 nel 2013 e 38 774 nel 2014.

² Nel 2014 è stato registrato il rilascio di 13 852 Carte blu (in calo rispetto agli anni precedenti) – di cui quasi il 90% da parte di un solo Stato membro – e circa 25 000 permessi nazionali a lavoratori altamente qualificati.

³ Gli Stati Uniti hanno una forza lavoro che è circa due terzi di quella dell'UE, eppure ammettono circa 200 000 lavoratori migranti qualificati ogni anno.

⁴ I cittadini di paesi terzi che sono imprenditori o prestatori di servizi innovativi, i beneficiari di protezione internazionale e i richiedenti asilo altamente qualificati.

Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? È stata preferita un'opzione? In caso negativo, perché?

Tre pacchetti di opzioni strategiche (POP) sono stati valutati:

- POP1: un regime inclusivo che estende l'ambito di applicazione della direttiva "Carta blu" in maniera significativa, anche ad alcuni lavoratori mediamente qualificati, introducendo condizioni alternative di retribuzione e qualifiche, con diritti supplementari limitati;
- POP2: un regime che modifica le condizioni di ammissione e i diritti conferiti e rimane sostanzialmente incentrato sui lavoratori altamente qualificati; prevede tre varianti: a) un regime più inclusivo, flessibile e adattabile, aperto a un gruppo più ampio di lavoratori altamente qualificati, che faciliti le procedure e conferisca maggiori diritti e mobilità all'interno dell'Unione; b) un regime più selettivo per i lavoratori con qualifiche eccezionali, che conferisca diritti e mobilità intra-europea ancora maggiori; e c) un regime a due livelli che combini le varianti a) e b).
- POP3: un regime Carta blu standard e selettivo, con una soglia salariale uniforme (elevata) a livello dell'UE nonché agevolazioni e diritti estesi, compresa la piena mobilità.

Inoltre, tre opzioni politiche orizzontali (POS) sono state valutate a complemento o in aggiunta al regime :

- PO-A: Iniziativa non legislativa (maggiore cooperazione, migliore promozione, più rapido riconoscimento delle qualifiche, ecc.);
- PO-B: estensione dell'ambito di applicazione ad imprenditori innovativi;
- PO-C: estensione dell'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale e ai richiedenti asilo in possesso di elevate competenze professionali.

L'opzione privilegiata è la POP2 [con variante a)], integrata dall'opzione PO-A. Anche l'opzione PO-C è stata giudicata realizzabile con un limitato impatto positivo ed è stata rinviata alle considerazioni politiche.

Quali sono le opinioni dei diversi portatori d'interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

La maggior parte degli operatori economici ritiene che lo status quo non sia soddisfacente e che le misure di natura non legislativa non siano sufficienti. Condizioni di ingresso più flessibili e procedure più rapide, una maggiore armonizzazione e una maggiore mobilità all'interno dell'UE sono in genere considerate favorevolmente dagli operatori economici. D'altro canto, la maggior parte delle istituzioni pubbliche (in particolare i governi e le amministrazioni degli Stati membri) non ritengono auspicabile una revisione della direttiva "Carta blu" e preferiscono mantenere regimi nazionali paralleli. Per quanto attiene alla portata delle modifiche le opinioni sono divise, in particolare per quanto concerne l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva ai lavoratori mediamente qualificati, così come ad altre categorie di migranti. Anche chi auspica norme a livello di UE per gli imprenditori o i prestatori di servizi ritiene generalmente che sarebbe più adeguato un apposito strumento mirato. Le opinioni dei portatori d'interessi divergono per quanto concerne l'estensione a categorie di migranti che hanno chiesto o ricevuto protezione internazionale.

C. Impatto dell'opzione preferita**Quali sono i vantaggi dell'opzione preferita (se ne esiste una, altrimenti delle opzioni principali)?**

L'opzione preferita avrebbe un impatto economico positivo, giacché una maggior disponibilità di lavoratori altamente qualificati nell'UE potrebbe contribuire alla crescita e alla competitività, e permetterebbe di affrontare le carenze di manodopera e di competenze e di trattenere i giovani talenti (soglia salariale inferiore per professioni con carenze occupazionali e neolaureati).

Essa offre le potenziali condizioni per favorire l'aumento del numero di lavoratori altamente qualificati e la mobilità professionale e geografica nell'UE e consentirebbe di reagire in modo più rapido e agevole in caso di carenze di competenze professionali o di migliori opportunità in altri settori. L'opzione preferita rappresenta un compromesso ben equilibrato tra condizioni di ammissione flessibili ed estesi diritti. Associa un elevato livello di inclusività, una cospicua flessibilità che permetterebbe agli Stati membri un adattamento alla situazione nazionale così come un forte potenziale di sostituibilità dei regimi nazionali paralleli, grazie a una ulteriore semplificazione delle procedure, un livello più elevato di diritti, ulteriori agevolazioni di mobilità all'interno dell'UE e un elevato livello di armonizzazione.

I benefici sarebbero ripartiti in modo equilibrato tra gli Stati membri, in quanto il regime consentirebbe un adattamento nazionale. L'incidenza a livello sociale sarebbe per lo più positiva, in quanto i cittadini dell'UE trarrebbero beneficio dalla crescita economica generale e un eventuale effetto di spostamento dovrebbe essere molto limitato, se non del tutto assente. I lavoratori altamente qualificati rientranti nel sistema godrebbero di diritti più ampi e i paesi terzi beneficerebbero di un «afflusso di cervelli», della migrazione circolare e delle rimesse. Le azioni non legislative dell'opzione PO-A avrebbero, da sole, soltanto una portata limitata, ma, se combinate, potrebbero rafforzare gli effetti positivi dell'opzione POP2(a) e rendere il sistema più visibile ai lavoratori altamente qualificati e ai datori di lavoro, rafforzando così il "marchio" Carta blu.

Quali sono i costi dell'opzione preferita (se ne esiste una, altrimenti delle opzioni principali)?

Gli Stati membri dovrebbero sostenere alcuni costi amministrativi iniziali per introdurre il nuovo regime e sostituire i regimi nazionali paralleli. Esiste un certo rischio di fuga di cervelli per i paesi terzi, ma la direttiva Carta blu manterrà disposizioni intese ad attenuare tale conseguenza. L'effetto di spostamento nei confronti della forza lavoro nazionale e dell'UE dovrebbe essere molto limitato.

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

Grazie a una direttiva Carta blu più attraente e inclusiva, le imprese di tutte le dimensioni e strutture potranno reclutare più facilmente i lavoratori altamente qualificati e accedere a un bacino più ampio di lavoratori altamente qualificati nell'UE. Le PMI, in particolare, beneficiano di un regime di ammissione più inclusivo (una soglia salariale più bassa) e più semplice, dato che hanno risorse limitate da investire nella ricerca di personale. Un sistema di

«datori di lavoro riconosciuti» può di per sé favorire le grandi imprese, motivo per cui sono necessari gli specifici adattamenti a favore delle PMI per mantenere criteri di ammissione e costi ragionevoli. Permettere un progressivo passaggio dal lavoro dipendente all'imprenditorialità promuove la creazione di piccole imprese innovative.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà considerevole?

Gli Stati membri dovranno sostenere alcuni costi amministrativi iniziali perché alcuni regimi nazionali esistenti verrebbero sostituiti dalla Carta blu, il che richiederebbe l'organizzazione di sessioni di formazione e di informazione. Tuttavia, si ritiene che detti costi saranno rapidamente compensati dalla semplificazione del regime e dalla sua più facile gestione. Certo, un numero più elevato di richiedenti aumenterà i costi amministrativi complessivi, ma i costi unitari diminuirebbero grazie alle economie di scala e alla maggiore efficienza derivante da un sistema semplificato. Inoltre, tali costi sarebbero ampiamente compensati dai diritti versati e, indirettamente, da benefici economici per la società di accoglienza e da un aumento del gettito fiscale.

Sono previsti altri effetti significativi?

Con una direttiva Carta Blu più inclusiva si avrebbe un effetto positivo sui diritti fondamentali, in quanto più persone beneficerebbero dei vantaggi offerti dalle norme in materia di ricongiungimento familiare e del regime di mobilità previsto dalla direttiva.

Proporzionalità

L'opzione preferita non solleva problemi sotto il profilo della sussidiarietà e della proporzionalità, dato che si basa sull'attuale regime, rafforzando significativamente la sua capacità di attirare talenti e lavoratori altamente qualificati. Essa potenzia la necessaria armonizzazione, pur lasciando agli Stati membri un margine di discrezionalità per tener conto delle circostanze nazionali e delle preferenze politiche.

D. Tappe successive

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

La Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'attuazione, il funzionamento e l'impatto della Carta blu UE tre anni dopo il termine di recepimento, e successivamente ogni tre anni.