

Bruxelles, 29.3.2019
COM(2019) 160 final

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

**sulla direttiva 2011/98/UE 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 regolarmente in uno Stato membro**

I. INTRODUZIONE

La direttiva 2011/98/UE 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 regolarmente in uno Stato membro ("la direttiva")¹ è stata adottata il 13 dicembre 2011. Si tratta della sesta direttiva² in materia di migrazione legale a essere adottata dopo che il trattato di Amsterdam ha conferito all'UE il potere di legiferare in questo settore.

La direttiva persegue due obiettivi principali. Il primo è semplificare la procedura che consente al cittadino di un paese terzo di essere ammesso in uno Stato membro a fini lavorativi mediante l'introduzione di una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico (che combina il permesso di lavoro e il permesso di soggiorno), contribuendo in questo modo a una migliore gestione dei flussi migratori. La direttiva stabilisce inoltre una serie di garanzie nell'ambito della procedura di domanda.

Il secondo obiettivo principale è garantire la parità di trattamento tra i lavoratori di paesi terzi e i cittadini dello Stato membro di residenza.

La direttiva rappresenta pertanto uno strumento chiave nella politica migratoria dell'UE per i cittadini di paesi terzi che sono ammessi a fini lavorativi o lavorano nei 25 Stati membri³ in cui si applica la direttiva.

Nel 2017 sono state comunicate 2 635 896 decisioni su permessi connessi alla direttiva; di queste, 841 028 concernevano il rilascio del primo permesso, mentre le restanti vertevano sul rinnovo o la modifica di un permesso. Di tutti i permessi rilasciati nel 2017, 893 198 (34 %) sono stati concessi per "attività remunerate", 1 006 318 (38 %) per motivi familiari, 279 405 (11 %) a fini di studio e 456 975 (17 %) per altri motivi. Di tutti i primi permessi (il cui volume è in aumento dal 2013, primo anno in cui sono state presentate statistiche) rilasciati nel 2017, più dell'88 % è stato concesso per attività remunerate: una percentuale che rappresenta un'ampia parte del gruppo di destinatari cui è rivolta la misura⁴. Belgio e Grecia non comunicano statistiche ai fini della direttiva⁵.

La presente relazione sull'attuazione ottempera all'obbligo della Commissione, stabilito all'articolo 15 della direttiva, di presentare periodicamente al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della direttiva negli Stati membri. Essa fornisce una panoramica sul recepimento e sull'attuazione della direttiva da parte di 24 Stati membri e individua eventuali problematiche⁶. La presentazione della relazione, inizialmente prevista entro

¹ GU L 343 del 23.12.2011p. 1.

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

³ Danimarca, Irlanda e Regno Unito non sono vincolati dalla direttiva.

⁴ Un'analisi approfondita delle statistiche raccolte ai fini della direttiva figura nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sul vaglio di adeguatezza, allegato 9.

⁵ Fonte [migr_ressing] e [migr_resocc] al 7 dicembre 2018. AT comunica solo il numero totale di decisioni relative ai permessi, non se si tratta di prime decisioni. BG, CZ, LT, NL non comunicano statistiche sui permessi rilasciati per motivi familiari. BG, CZ, ES, IT, LT, LU, HU, MT, AT non comunicano statistiche sui permessi rilasciati a fini di studio. BG, CZ, IT, LT, MT, NL, RO non comunicano statistiche sui permessi rilasciati per altri motivi.

⁶ Poiché nel momento in cui veniva ultimata la presente relazione BE non aveva ancora recepito pienamente la direttiva, non è disponibile alcuna valutazione di conformità relativa a BE. Cfr. anche (CGUE) C-564/17, Commissione/Belgio. La valutazione di cui alla presente relazione si riferisce quindi agli altri 24 Stati membri pertinenti.

il 25 dicembre 2016, è stata posticipata perché coincidesse con l'adozione della valutazione globale della Commissione sul quadro normativo in materia di migrazione legale ("vaglio di adeguatezza")⁷.

La relazione sull'attuazione è stata redatta sulla base di uno studio esterno condotto tra il 2014 e il 2016 su richiesta della Commissione e sulla scorta di altre fonti, fra cui una serie di domande ad hoc formulate attraverso la rete europea sulle migrazioni⁸, denunce individuali, interrogazioni, petizioni e alcune questioni pratiche derivanti dall'applicazione della direttiva individuate nello studio a sostegno del vaglio di adeguatezza⁹. Informazioni complementari sull'applicazione pratica sono riportate nel documento relativo al vaglio di adeguatezza.

II. MONITORAGGIO E STATO DI RECEPIMENTO

L'articolo 16 fissa al 25 dicembre 2013 il termine ultimo per il recepimento della direttiva da parte degli Stati membri. Prima dello scadere del termine la Commissione ha organizzato diverse riunioni con i rappresentanti degli Stati membri per discutere questioni inerenti all'attuazione e all'interpretazione della direttiva¹⁰.

Conformemente all'articolo 258 (ex articolo 226) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nel 2014 la Commissione ha avviato procedure di infrazione nei confronti di 14 Stati membri per non aver rispettato l'obbligo di comunicare alla Commissione le misure nazionali di esecuzione della direttiva. Da allora, dato che tutti gli Stati membri hanno comunicato le misure di recepimento, le procedure di infrazione per mancata comunicazione sono state archiviate ad eccezione di quella nei confronti del Belgio, il cui caso è stato deferito alla Corte di giustizia dell'Unione europea¹¹.

A partire dal 2011 sono pervenute diverse denunce relative specificamente alla materia disciplinata dalla direttiva. Tali denunce concernono il riconoscimento delle qualifiche, gli eccessivi tempi di trattamento delle domande da parte delle autorità, altri aspetti procedurali, l'importo dei diritti, timori relativi alla disparità di trattamento, in particolare per l'esportazione delle pensioni, e l'esclusione di alcune categorie dall'ambito di applicazione della direttiva. Le denunce sono state o sono tuttora oggetto di seguito mediante uno scambio di informazioni con gli Stati membri interessati o attraverso procedure di infrazione¹².

⁷ SWD(2019) 1055 del 29 marzo 2019 – Vaglio di adeguatezza della legislazione UE in materia di migrazione legale. Cfr. anche: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁸ Cfr. in particolare le domande ad hoc formulate dal 2010 al 2013 nell'ambito della REM riguardo al regime per il rilascio di permessi unici (176), il recepimento della direttiva 2011/98/CE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico, l'importo dei diritti (204 e 205), le qualifiche di residenza parallela (226), la riscossione di un'imposta sui permessi di soggiorno (230), il riconoscimento delle qualifiche professionali ottenute al di fuori dell'UE (271), la regolamentazione dell'assicurazione sanitaria per i cittadini di paesi terzi (342), la durata del permesso di soggiorno (428) e il formato delle carte di soggiorno e dei permessi per familiari (429).

⁹ ICF(2018).

¹⁰ Discussioni in seno al gruppo di contatto sulla migrazione legale (2013 – 2014).

¹¹ In seguito alla comunicazione, da parte del Belgio, della conclusione del recepimento nei primi giorni del gennaio 2019, la procedura di infrazione è stata archiviata.

¹² La presente relazione rispecchia la situazione al gennaio 2019 senza tenere necessariamente conto del dialogo successivamente avviato con gli Stati membri in merito alle questioni chiave qui sollevate.

III. CONFORMITÀ DELLE MISURE DI RECEPIMENTO

Articolo 1 — Oggetto

L'articolo 1, paragrafo 1, definisce l'oggetto della direttiva, ossia stabilire una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare a fini lavorativi nel territorio di uno Stato membro, al fine di semplificare le procedure di ingresso e di agevolare il controllo del loro status e stabilire un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, a prescindere dalle finalità dell'ingresso iniziale nel territorio dello Stato membro in questione, sulla base della parità di trattamento rispetto ai cittadini di quello Stato membro.

Complessivamente l'oggetto della direttiva è stato recepito correttamente nella legislazione nazionale di tutti gli Stati membri. In termini generali 23 Stati membri¹³ hanno recepito la direttiva modificando la legislazione nazionale esistente, vale a dire correggendo perlopiù le norme in materia di ingresso e residenza di cittadini di paesi terzi. A Malta è stata invece adottata una legge specifica per recepire la direttiva.

L'applicazione della direttiva, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, fa salva la competenza degli Stati membri per quanto riguarda l'ingresso di cittadini di paesi terzi nei rispettivi mercati del lavoro. Quasi tutti gli Stati membri effettuano un esame delle esigenze del mercato del lavoro, avvalendosi di una serie di procedure diverse tra loro.

Articolo 2 — Definizioni

L'articolo 2 presenta le definizioni dei termini chiave usati nella direttiva, ossia "cittadino di un paese terzo", "lavoratore di un paese terzo", "permesso unico" e "procedura unica di domanda".

La definizione di "cittadino di un paese terzo", di cui all'articolo 2, lettera a), stabilisce che chi non è cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE è considerato "cittadino di un paese terzo". Tale definizione è stata recepita correttamente.

L'articolo 2, lettera b), presenta la definizione di "lavoratore di un paese terzo", che è importante al fine di determinare l'ambito di applicazione personale della direttiva, in particolare per quanto riguarda l'applicazione del capo III (parità di trattamento). Tutti gli Stati membri, ad eccezione della Slovacchia, hanno recepito correttamente tale definizione.

Articolo 3 — Ambito di applicazione

L'articolo 3 definisce l'ambito di applicazione personale della direttiva.

L'articolo 3, paragrafo 1, determina le categorie di cittadini di paesi terzi cui si applica la direttiva. Conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), la direttiva si applica ai cittadini di paesi terzi che chiedono di soggiornare in uno Stato membro a fini lavorativi. Gli Stati membri rilasciano vari permessi ai cittadini di paesi terzi che chiedono di risiedere in uno Stato membro a fini lavorativi, che sono considerati permessi unici.

Conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), la direttiva si applica anche ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a

¹³ Tutti ad eccezione di Malta.

norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002. La maggior parte degli Stati membri ha recepito tale disposizione in modo corretto. Gli Stati membri rilasciano vari permessi a fini diversi dall'attività lavorativa. I permessi destinati a tale categoria di cittadini di paesi terzi sono rilasciati ai sensi dell'articolo 7 della direttiva. Tuttavia, in Repubblica ceca non è possibile determinare se certe categorie di cittadini di paesi terzi che si recano nel paese a fini diversi dall'attività lavorativa abbiano la possibilità di lavorare in forza dei rispettivi titoli di soggiorno. In Portogallo la legislazione nazionale in materia esclude esplicitamente dal proprio ambito di applicazione i cittadini di paesi terzi che sono familiari di cittadini portoghesi. La direttiva, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), esclude dal proprio ambito di applicazione i cittadini di paesi terzi che sono familiari di cittadini dell'Unione che hanno esercitato o esercitano il loro diritto alla libera circolazione nell'Unione conformemente alla direttiva 2004/38/CE, non i familiari di tutti i cittadini portoghesi.

Infine, in linea con l'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), la direttiva si applica ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale. Tutti gli Stati membri hanno recepito correttamente tali disposizioni.

L'articolo 3, paragrafo 2, definisce le categorie di cittadini di paesi terzi escluse dall'ambito di applicazione della direttiva. La maggior parte delle esclusioni è dovuta all'esistenza di altre normative dell'UE applicabili che interessano tali cittadini di paesi terzi. In generale occorre sottolineare che l'applicazione delle disposizioni della direttiva, compreso il rilascio di un permesso unico, a una qualsiasi delle categorie di cittadini di paesi terzi figuranti all'articolo 3, paragrafo 2, non ostacola necessariamente l'attuazione della direttiva. Quasi tutti gli Stati membri¹⁴ hanno recepito pienamente l'articolo 3, paragrafo 2, in maniera conforme.

Conformemente all'articolo 3, paragrafo 3, gli Stati membri possono decidere che il capo II non si applichi 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 o che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini di studio. Diciotto Stati membri si sono avvalsi di tale possibilità. Cipro, Grecia, Lituania, Malta e Paesi Bassi hanno applicato la possibilità a entrambe le categorie di cittadini di paesi terzi. Cechia, Estonia, Francia, Ungheria, Portogallo e Slovacchia hanno applicato la possibilità solo ai lavoratori che sono stati ammessi nel loro territorio a fini lavorativi per un periodo non superiore a sei mesi, mentre Austria, Bulgaria, Spagna, Italia, Lussemburgo, Lettonia e Slovenia hanno applicato la possibilità solo agli studenti.

Conformemente all'articolo 3, paragrafo 4, il capo II della direttiva non si applica ai cittadini di paesi terzi cui è consentito lavorare in forza di un visto. Tutti gli Stati membri hanno recepito la disposizione in maniera conforme.

Articolo 4 — Procedura unica di domanda

L'articolo 4 della direttiva disciplina gli aspetti fondamentali della procedura unica di domanda.

In linea con l'articolo 4, paragrafo 1, la domanda di rilascio, modifica o rinnovo di un permesso unico è presentata mediante una procedura unica di domanda. Gli Stati membri stabiliscono se le domande di permesso unico debbano essere presentate dal cittadino di un paese terzo o dal datore di lavoro del cittadino di un paese terzo. Gli Stati membri possono anche decidere di permettere che la domanda sia presentata indifferentemente dall'una o dall'altra parte. Se la

¹⁴ Cfr. le perplessità relative al Portogallo di cui sopra.

domanda deve essere presentata dal cittadino di un paese terzo, gli Stati membri permettono che la domanda sia presentata a partire da un paese terzo o, se previsto dal diritto nazionale, nel territorio dello Stato membro in cui il cittadino di un paese terzo è presente regolarmente.

Nella maggior parte degli Stati membri la domanda in questione può essere presentata solo dal cittadino di un paese terzo¹⁵, in due Stati membri solo dal datore di lavoro (BG e IT) e in alcuni altri indifferentemente dal cittadino di un paese terzo o dal datore di lavoro¹⁶.

In alcuni Stati membri¹⁷ i permessi non sono rilasciati mediante un unico atto amministrativo; i regimi nazionali applicabili prevedono invece la molteplice presentazione di documenti e/o lunghe procedure.

Anche l'obbligo di ottenere un'autorizzazione al lavoro sulla base dell'esame delle esigenze di mercato può a volte causare un inutile prolungamento della procedura unica di domanda. In alcuni Stati membri l'autorizzazione al lavoro è un passo preliminare alla presentazione della domanda di visto da parte del cittadino di un paese terzo ed è solitamente richiesta dal datore di lavoro (FR, RO, ES, BG, PT). In altri Stati membri (ad esempio LV e LT), prima di rilasciare il visto che consente al cittadino di un paese terzo di fare ingresso nel paese è richiesta la registrazione del posto vacante da parte del datore di lavoro.

Questi regimi a più fasi possono pregiudicare la conformità alla direttiva qualora tali procedure e il tempo necessario a completarle non siano considerati parte integrante della procedura unica di domanda e, di conseguenza, del termine di quattro mesi stabilito dalla direttiva. In particolare le autorizzazioni al lavoro andrebbero considerate come parte della procedura unica di domanda quando l'autorizzazione è richiesta per uno specifico cittadino di un paese terzo e per una posizione concreta.

Conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva gli Stati membri esaminano la domanda e, se il richiedente soddisfa i requisiti previsti dal diritto dell'Unione o nazionale, adottano una decisione di rilascio, modifica o rinnovo del permesso unico. Una decisione di rilascio, modifica o rinnovo del permesso unico costituisce un atto amministrativo unico che combina il permesso di soggiorno e il permesso di lavoro. L'adozione della decisione unica può essere problematica in Bulgaria, Portogallo e Romania per gli stessi motivi indicati in relazione all'articolo 4, paragrafo 1.

L'articolo 4, paragrafo 3, stabilisce che la procedura unica di domanda non pregiudica la procedura di rilascio del visto che sia eventualmente richiesto per il primo ingresso. Tale disposizione è stata recepita nella maggior parte degli Stati membri¹⁸. Il considerando (11) della direttiva stabilisce che le disposizioni relative alla procedura unica di domanda e al permesso unico non dovrebbero riguardare i visti uniformi o i visti per soggiorni di lunga durata. La direttiva non definisce cosa si intende per visto richiesto per il primo ingresso. Tuttavia, l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2009/50/CE (carta blu)¹⁹ e l'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2016/801 relativa a studenti e ricercatori²⁰ chiariscono che, se il permesso può essere ottenuto soltanto sul territorio dello Stato membro dopo aver soddisfatto tutte le condizioni per l'ammissione, gli Stati membri rilasciano al cittadino di paese terzo interessato il

¹⁵ CZ, DE, EE, EL, FI, HU, LU, MT, PL, RO, SE e SK.

¹⁶ AT, CY, ES, FR, HR, LT, LV, NL, PT e SI.

¹⁷ BG, PT, RO.

¹⁸ Tutti ad eccezione di DE.

¹⁹ GU L 155 del 18.6.2009, pag. 17.

²⁰ GU L 132 del 21.5.2016, pag. 21.

visto richiesto. Per quanto concerne il regime per il rilascio di permessi unici, la Commissione è dell'idea che quella di rilascio del visto sia una procedura complementare che deve essere agevolata dagli Stati membri.

L'articolo 4, paragrafo 4, stabilisce che gli Stati membri devono rilasciare un permesso unico, qualora siano soddisfatte le condizioni previste, ai cittadini di paesi terzi che chiedono l'ammissione e ai cittadini di paesi terzi già ammessi che chiedono il rinnovo o la modifica del permesso di soggiorno. Tale disposizione è stata recepita correttamente nella maggior parte degli Stati membri.

Articolo 5 — Autorità competente

L'articolo 5 stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di designare un'autorità nazionale competente a ricevere la domanda e a rilasciare il permesso unico. Prevede inoltre una serie di garanzie procedurali quali il termine entro il quale adottare una decisione sulla domanda completa, le conseguenze in caso non sia adottata alcuna decisione, la notifica obbligatoria al richiedente e le conseguenze in caso di incompletezza della domanda.

Conformemente all'articolo 5, paragrafo 1, gli Stati membri designano l'autorità competente a ricevere la domanda e a rilasciare il permesso unico. La maggior parte degli Stati membri ha recepito correttamente la disposizione designando a tal fine un'autorità competente; in generale si tratta degli uffici per l'immigrazione, dei servizi pertinenti dei ministeri dell'Interno e dell'amministrazione o stazione di polizia del luogo di residenza del cittadino di un paese terzo.

L'articolo 5, paragrafo 2, primo comma, della direttiva stabilisce che l'autorità competente deve adottare una decisione sulla domanda completa non appena possibile e in ogni caso entro quattro mesi dalla data di presentazione della domanda. Nove Stati membri hanno espresso perplessità in merito al termine complessivo entro il quale adottare una decisione²¹, principalmente a causa di una mancanza di termini specifici nel diritto nazionale, ma anche a causa dei tempi previsti per la registrazione obbligatoria presso diverse istituzioni in cui sono coinvolte varie autorità (per esempio la sicurezza sociale e i servizi medici) e dell'obbligo di ottenere un'autorizzazione al lavoro che può, nella pratica, prolungare o ritardare l'intera procedura.

Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva, in circostanze eccezionali dovute alla complessità dell'esame della domanda, gli Stati membri hanno la possibilità di prorogare il termine di quattro mesi previsto per l'adozione di una decisione sulla domanda completa. Diciassette Stati membri²² si sono avvalsi di tale possibilità.

L'articolo 5, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva prevede che se, entro il termine stabilito dallo stesso paragrafo, non è stata adottata alcuna decisione, le eventuali conseguenze sono determinate dal diritto nazionale.

La legislazione di diversi Stati membri²³ prevede il tacito rifiuto della domanda e il diritto di agire in giudizio contro tale rifiuto. Altri Stati membri hanno invece stabilito la tacita approvazione o il diritto a intentare un'azione giudiziaria qualora l'amministrazione non si pronunci entro un determinato termine. Quanto sopra è attuato mediante normative di esecuzione specifiche o facendo riferimento al diritto amministrativo generale.

²¹ AT, DE, ES, IT, LT, LU, LV, RO e SE.

²² BG, CY, CZ, EE, EL, FI, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI e SK.

²³ CZ, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, RO e SK.

Tuttavia, sono state rilevate alcune pratiche o legislazioni nazionali problematiche. In Germania, ad esempio, la conformità può essere pregiudicata dal fatto che la normativa nazionale non contiene alcun riferimento esplicito al termine di quattro mesi previsto per il rilascio di permessi unici. Inoltre, le misure correttive applicate in alcuni Stati membri non sembrano essere adeguate e possono condurre a lunghi periodi di incertezza giuridica (FI e SE) che, nel caso della Svezia, si sommano all'eccessiva durata del trattamento delle domande.

L'articolo 5, paragrafo 4, stabilisce che, se le informazioni o i documenti forniti a sostegno della domanda sono incompleti, l'autorità competente notifica per iscritto al richiedente le ulteriori informazioni o gli ulteriori documenti necessari e può fissare un termine ragionevole per la loro presentazione. Il termine di cui all'articolo 5, paragrafo 2, è sospeso fino a quando l'autorità competente o le altre autorità interessate non abbiano ricevuto le informazioni supplementari richieste. La maggior parte degli Stati membri applica correttamente tale disposizione.

Inoltre, l'autorità amministrativa della Cechia non ha l'obbligo di sospendere le procedure, bensì solo la possibilità di farlo. Nel caso dell'Italia, il limite entro il quale adottare una decisione sulla domanda completa di cui all'articolo 5, paragrafo 2, ricomincia a essere calcolato dal momento in cui l'autorità competente riceve la documentazione completa.

A Malta è stato rilevato un potenziale problema di applicazione per quanto concerne le domande incomplete. Si è infatti constatato che le autorità maltesi rifiutano di accettare le domande incomplete o le respingono senza fornire alcuna notifica per iscritto, il che significa che i richiedenti sono spesso all'oscuro dello stato di avanzamento della loro domanda.

Articolo 6 — Permesso unico

L'articolo 6 si applica sia a coloro che chiedono l'ammissione sia a coloro che sono già stati ammessi a fini lavorativi. L'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, della direttiva stabilisce che gli Stati membri rilasciano il permesso unico usando il modello uniforme previsto dal regolamento (CE) n. 1030/2002²⁴ e indicano le informazioni relative al permesso di lavoro conformemente alla lettera a), sezione 7.5-9, dell'allegato del medesimo regolamento. Tale disposizione è stata recepita dalla maggior parte degli Stati membri in maniera esplicita²⁵ o implicita²⁶ ai sensi delle norme nazionali in materia di permessi equivalenti al permesso unico.

Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva, gli Stati membri possono indicare informazioni supplementari concernenti il rapporto di lavoro del cittadino di un paese terzo (ad esempio nome e indirizzo del datore di lavoro, luogo di lavoro, tipo di lavoro, orario di lavoro, retribuzione) su supporto cartaceo oppure memorizzare tali dati in formato elettronico. Tale opzione non è stata applicata nella maggior parte degli Stati membri, mentre Cipro, Malta e i Paesi Bassi hanno applicato sia l'opzione del supporto cartaceo che quella del formato elettronico. Per quanto riguarda Spagna, Francia e Slovacchia, l'unica opzione applicata è quella relativa al supporto cartaceo, mentre in Ungheria è stata applicata quella relativa al formato elettronico.

²⁴ Come modificato dal regolamento (UE) 2017/1954 (GU L 286 dell'1.11.2017, pagg. 9-14).

²⁵ CY, FR, LV, MT e RO.

²⁶ CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, LT, LU, PL, SE, SI e SK.

L'articolo 6, paragrafo 2, stabilisce che, quando rilasciano un permesso unico, gli Stati membri non rilasciano permessi aggiuntivi come prova di autorizzazione all'accesso al mercato del lavoro. La maggior parte degli Stati membri rispetta tale disposizione. Alcuni l'hanno recepita in maniera esplicita (Cipro, Lettonia e Malta) e altri in maniera implicita²⁷ ai sensi delle norme nazionali in materia di permessi equivalenti al permesso unico. In Germania le disposizioni di recepimento non sono chiare.

Articolo 7 — Permessi di soggiorno rilasciati per fini diversi dall'attività lavorativa

L'articolo 7 si applica a chi è ammesso per fini diversi da quelli lavorativi ma ha il diritto di lavorare, quali familiari, studenti e altri, compresi coloro che hanno acquisito il diritto di soggiorno permanente nazionale.

A norma dell'articolo 7, paragrafo 1, primo comma, quando rilasciano permessi di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002, gli Stati membri indicano le informazioni relative al permesso di lavoro, a prescindere dal tipo di permesso. Tale disposizione è stata recepita nella maggior parte degli Stati membri in maniera esplicita (CY, LV e MT) o implicita²⁸ ai sensi delle norme nazionali in materia di permessi equivalenti al permesso unico rilasciati per fini diversi dall'attività lavorativa.

L'articolo 7, paragrafo 1, secondo comma, stabilisce che gli Stati membri possono indicare informazioni supplementari concernenti il rapporto di lavoro del cittadino di un paese terzo (ad esempio nome e indirizzo del datore di lavoro, luogo di lavoro, tipo di lavoro, orario di lavoro, retribuzione) in formato cartaceo oppure memorizzare tali dati in formato elettronico. Tale opzione non è stata applicata nella maggior parte degli Stati membri, mentre Cipro, Malta e i Paesi Bassi hanno applicato sia l'opzione del supporto cartaceo che quella del formato elettronico. In Spagna è stata applicata solo quella relativa al supporto cartaceo e in Ungheria solo quella relativa al formato elettronico.

L'articolo 7, paragrafo 2, stabilisce che, quando rilasciano permessi di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002, gli Stati membri non rilasciano permessi aggiuntivi come prova di autorizzazione all'accesso al mercato del lavoro.

La maggior parte degli Stati membri ha recepito tale disposizione in maniera esplicita (CY, LV e MT) o implicita²⁹ ai sensi delle norme nazionali in materia di permessi equivalenti al permesso unico rilasciati per fini diversi dall'attività lavorativa. In Ungheria, tuttavia, non è possibile determinare se tutti i permessi che potrebbero essere considerati permessi unici rilasciati per fini diversi dall'attività lavorativa conferiscano altresì il diritto di lavorare e, di conseguenza, se siano richiesti permessi aggiuntivi come prova di autorizzazione all'accesso al mercato del lavoro. Infine nei Paesi Bassi, nonostante il permesso di lavoro, in combinazione con il titolo di soggiorno, funga da permesso unico, non esistono disposizioni specifiche che rimandino esplicitamente all'utilizzo del modello uniforme previsto dalla direttiva, e non si può quindi garantire che non siano rilasciati documenti aggiuntivi come prova di un permesso di lavoro.

²⁷ AT, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SE, SI e SK.

²⁸ CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, PL, RO, SE, SI e SK.

²⁹ AT, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SE, SI e SK.

Articolo 8 — Garanzie procedurali

L'articolo 8 prevede alcune garanzie procedurali a favore del richiedente del permesso, ossia l'obbligo di motivare per iscritto le decisioni che respingono la domanda di rilascio, modifica o rinnovo del permesso e la garanzia che nella notifica scritta siano indicati l'autorità presso cui l'interessato può presentare ricorso nonché i termini entro cui presentarlo. Diciannove Stati membri hanno recepito le garanzie procedurali conformemente alle disposizioni della direttiva³⁰. Il recepimento nell'ordinamento nazionale avviene mediante l'introduzione di normative specifiche o il rimando a norme amministrative generali. Per quanto concerne l'articolo 8, paragrafi 1 e 2, i problemi di conformità riscontrati riguardano il fatto che le norme applicabili in alcuni Stati membri non garantiscono che al richiedente siano notificati per iscritto i motivi del respingimento, il nome dell'autorità presso cui può presentare ricorso e i termini entro cui presentarlo (MT e PL).

L'articolo 8, paragrafo 3, stabilisce che una domanda può essere considerata inammissibile per ragioni legate ai volumi di ingresso di cittadini di paesi terzi che entrano a fini lavorativi e in tal caso non necessita di essere trattata. La maggior parte degli Stati membri non si è avvalsa di tale possibilità³¹; altri l'hanno invece applicata in maniera conforme, recependola in modo esplicito (CY, EL e IT) oppure implicito (EE, HR, HU, MT, NL, RO e SK).

Articolo 9 — Accesso all'informazione

L'articolo 9 obbliga gli Stati membri a fornire, a richiesta, informazioni adeguate al cittadino del paese terzo e al futuro datore di lavoro in merito ai documenti necessari per presentare una domanda completa. Tale disposizione è stata recepita dalla maggior parte degli Stati membri mediante una trasposizione esplicita (CY, EL, LU e MT) oppure in forza dei principi generali del diritto amministrativo, che garantiscono l'accesso all'informazione³² e la possibilità (supplementare) di reperire informazioni sui documenti necessari dai siti Web delle autorità competenti (AT, CZ, DE, FR, HR e SK). Alcuni Stati membri (BG, EE, PT e SI) non precisano chiaramente che le autorità competenti sono obbligate a fornire informazioni adeguate in merito ai documenti necessari per presentare una domanda completa.

Articolo 10 — Diritti da pagare

L'articolo 10 prevede che, se del caso, gli Stati membri possono imporre ai richiedenti il pagamento di diritti per il trattamento delle domande ai sensi della direttiva. Tali diritti sono riscossi da tutti gli Stati membri in ragione del trattamento della domanda. La Commissione è dell'idea che in alcuni casi i diritti siano eccessivamente alti nonché contrari al principio di proporzionalità, il che rischia di compromettere l'effetto utile della direttiva. La Corte di giustizia ha confermato tale opinione in due sentenze³³. La Commissione ha intrattenuto scambi con le autorità nazionali e ha avviato una serie di procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri per aver imposto diritti eccessivi e sproporzionati per i permessi di soggiorno ai sensi di diverse direttive, compresa quella relativa al permesso unico³⁴.

³⁰ BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PT, RO, SE, SI e SK.

³¹ AT, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, LT, LU, LV, PL, PT, SE e SI.

³² AT, CZ, DE, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, PL, NL, RO, SE e SK.

³³ 26 aprile 2012, C-508/10, Commissione contro Regno dei Paesi Bassi; e 2 settembre 2015, C-309/14, CGIL e INCA.

³⁴ La procedura di infrazione nei confronti di BG è stata archiviata in seguito alla modifica della legislazione nazionale; quelle nei confronti di EL, NL e PT sono invece ancora in corso.

Articolo 11 — Diritti derivanti dal permesso unico

L'articolo 11, lettere da a) a d), stabilisce i diritti conferiti dal permesso unico al suo titolare: entrare e soggiornare, accedere liberamente a tutto il territorio, svolgere la specifica attività lavorativa autorizzata ed essere informato dei diritti conferitigli. La maggior parte degli Stati membri ha recepito l'articolo 11 nella sua interezza³⁵.

Non sono tuttavia precisate in maniera chiara le disposizioni di recepimento dell'articolo 11, lettera b) (libero accesso a tutto il territorio), in Polonia, né lo sono quelle dell'articolo 11, lettera d) (svolgimento della specifica attività lavorativa), in Austria, Germania, Estonia, Lussemburgo e Slovenia. Negli Stati membri indicati non sembrano essere disponibili informazioni sui diritti conferiti. Solo in un esiguo numero di Stati membri ai lavoratori di paesi terzi sono stati conferiti gli stessi diritti di cambiare lavoro o datore di lavoro dei cittadini dello Stato in questione (FI, FR, IT e SI).

Articolo 12 — Diritto alla parità di trattamento

A norma dell'articolo 12, lettere da a) a h), della direttiva, i titolari di un permesso unico beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato in diversi ambiti, compresi le condizioni di lavoro, la libertà di associazione, le prestazioni di sicurezza sociale, l'istruzione, il riconoscimento di qualifiche accademiche e professionali, le agevolazioni fiscali, l'accesso a beni e servizi e i servizi di consulenza. In generale gli Stati membri hanno recepito l'articolo in maniera conforme.

L'articolo 12 prevede inoltre la possibilità di limitare la parità di trattamento in alcuni degli ambiti indicati e chiarisce che il diritto alla parità di trattamento fa salvo il diritto dello Stato membro di revocare o rifiutare di rinnovare il permesso di soggiorno. Nonostante l'esistenza delle suindicate limitazioni facoltative, pochi Stati membri hanno deciso di applicarle.

Inoltre, l'articolo 12 affronta la questione della parità di trattamento in relazione alla portabilità delle prestazioni pensionistiche. Conformemente all'articolo 12, paragrafo 1, le disposizioni in materia di parità di trattamento di cui alla direttiva si applicano non solo a chi è ammesso a fini lavorativi ai sensi del diritto dell'Unione o nazionale, ma anche a coloro che sono autorizzati a risiedere per altri motivi, purché siano autorizzati a lavorare.

L'articolo 12 è recepito nelle normative nazionali mediante l'introduzione di disposizioni specifiche, clausole generali in materia di parità di trattamento o disposizioni disciplinanti ognuno degli ambiti cui si fa riferimento nelle lettere da a) a h).

Le numerose denunce presentate al riguardo indicano che nella pratica il recepimento può comportare problemi, soprattutto laddove il principio della parità di trattamento deve essere attuato da un'ampia gamma di autorità regionali e locali diverse.

I problemi relativi al recepimento della parità di trattamento sorgono, in particolare, in relazione ai seguenti aspetti:

- esclusione generale dei titolari di un visto (Portogallo);
- riconoscimento di diplomi, certificati e altre qualifiche professionali nei Paesi Bassi (riconoscimento dei diplomi solo per i residenti permanenti);

³⁵ BG, CY, CZ, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LV, MT, NL, PT, RO, SE e SK.

- accesso ai settori della sicurezza sociale nei Paesi Bassi (limitazione dell'accesso alle prestazioni in denaro in caso di malattia e alle indennità di disoccupazione per le persone in possesso di una residenza temporanea) e in Slovenia (per i cittadini di paesi terzi è disponibile un solo tipo di prestazioni familiari — l'assegno per i figli), Italia (i titolari di un permesso unico sono esclusi da talune tipologie di prestazioni familiari)³⁶ e Svezia (limitazioni alle prestazioni di sicurezza sociale per i soggiorni inferiori a un anno);
- accesso a beni e servizi a Cipro (i lavoratori di paesi terzi non hanno il diritto di acquistare un immobile a fini abitativi).

Limitazioni facoltative

A norma dell'articolo 12, paragrafo 2, gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in ordine all'articolo 12, paragrafo 1, lettere da a) a d). La maggior parte degli Stati membri non ha applicato tutte le opzioni; solo Cipro ha scelto di adottare tutte le limitazioni facoltative, mentre altri (BG, CZ, ES, HR, LU, RO e SK) non ne hanno applicata alcuna.

Conformemente all'articolo 12, paragrafo 3, il diritto alla parità di trattamento stabilito al paragrafo 1 fa salvo il diritto dello Stato membro di revocare o rifiutare di rinnovare il permesso di soggiorno rilasciato ai sensi della direttiva, il permesso di soggiorno rilasciato per fini diversi dall'attività lavorativa o ogni altra autorizzazione a lavorare in uno Stato membro. La Polonia non ha recepito l'articolo 12, paragrafo 3, mentre tutti gli altri Stati membri hanno recepito tale disposizione in maniera esplicita o mediante altre normative nazionali.

Esportazione delle pensioni

In linea con l'articolo 12, paragrafo 4, i lavoratori di paesi terzi che si trasferiscono in un paese terzo o i loro superstiti residenti in un paese terzo e i cui diritti derivano dai lavoratori in questione ottengono, in relazione alla vecchiaia, invalidità o morte, diritti pensionistici basati sull'occupazione precedente di tali lavoratori e acquisiti in conformità delle legislazioni di cui all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 883/2004, alle stesse condizioni e secondo gli stessi parametri applicabili ai cittadini degli Stati membri interessati che si trasferiscono in un paese terzo.

Tredici Stati membri³⁷ permettono il trasferimento delle pensioni (prestazioni per vecchiaia, invalidità e a favore dei superstiti) in paesi terzi. In questo senso, i cittadini di paesi terzi e quelli dello Stato membro interessato ricevono lo stesso trattamento. Sono stati tuttavia rilevati problemi in Slovenia e Francia, Paesi Bassi e Bulgaria. Ai sensi del diritto sloveno, il beneficiario che, da cittadino straniero, si trasferisca in modo permanente al di fuori della Slovenia riceverà una pensione in un paese straniero solo qualora sia stato stipulato un accordo internazionale con il paese in cui si trasferisce o nel caso in cui tale Stato riconosca lo stesso diritto ai cittadini sloveni. Ciò nonostante la Slovenia eroga, ai suoi cittadini aventi diritto che risiedono all'estero, prestazioni pensionistiche in qualunque circostanza. In Francia le pensioni per invalidità e ai superstiti non sono esportabili in paesi terzi. Nei Paesi Bassi gli importi sembrano essere ridotti quando l'esportazione di una pensione implica il ritorno a un paese terzo. La legislazione bulgara permette l'esportazione della pensione solo qualora esistano accordi bilaterali con il paese terzo.

³⁶ Cfr. la causa C-449/16 Martinez Silva.

³⁷ AT, CY, EE, ES, HR, IT, LT, MT, NL, PL, RO, SE e SK.

Articolo 13 — Disposizioni più favorevoli

L'articolo 13 permette l'applicazione di disposizioni più favorevoli. A norma dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera a), la direttiva non pregiudica le disposizioni più favorevoli del diritto dell'Unione, inclusi gli accordi bilaterali e multilaterali tra l'Unione o l'Unione e i suoi Stati membri, da una parte, e uno o più paesi terzi, dall'altra. L'ampia maggioranza degli Stati membri ha recepito questa disposizione in modo conforme.

Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), la direttiva non pregiudica nemmeno le disposizioni più favorevoli di accordi bilaterali o multilaterali tra uno o più Stati membri e uno o più paesi terzi. Non sono state rilevate problematiche al riguardo.

In linea con l'articolo 13, paragrafo 2, la direttiva fa salva la facoltà degli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni nazionali più favorevoli alle persone a cui si applica. Non sono state rilevate problematiche al riguardo.

Articolo 14 — Informazioni al pubblico

L'articolo 14 impone agli Stati membri di mettere a disposizione del pubblico informazioni regolarmente aggiornate sulle condizioni d'ingresso e di soggiorno nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgervi un'attività lavorativa. Tutti gli Stati membri rispettano tale disposizione. Il recepimento nell'ordinamento nazionale è avvenuto in maniera esplicita in dieci Stati membri³⁸. Lo studio³⁹ sull'applicazione pratica del quadro dell'UE in materia di migrazione legale, condotto ai fini del vaglio di adeguatezza, ha rilevato un'insufficienza generale delle informazioni fornite dalle autorità competenti in merito alle condizioni d'ingresso e ai diritti derivanti dai permessi.

Articolo 15, paragrafo 2 — Relazioni

L'articolo 15, paragrafo 2, stabilisce che annualmente, e per la prima volta entro il 25 dicembre 2014, gli Stati membri comunicano alla Commissione statistiche sul numero di cittadini di paesi terzi a cui hanno rilasciato un permesso unico nell'anno civile precedente, conformemente al regolamento (CE) n. 862/2007. Nella maggior parte degli Stati membri⁴⁰ gli obblighi d'informazione non sono stati recepiti esplicitamente nella legislazione nazionale ma sono rispettati nell'ambito delle procedure amministrative. Soltanto Cipro, Grecia e Lituania disciplinano tali obblighi nel proprio ordinamento. Grecia e Belgio, tuttavia, non hanno ancora comunicato alcuna statistica.

IV. CONCLUSIONI

Promuovere l'integrazione e la non discriminazione dei cittadini di paesi terzi è un impegno che l'UE ha assunto da lungo tempo e la direttiva relativa al permesso unico è uno strumento fondamentale per il conseguimento di questo obiettivo. In seguito alla scadenza del termine per la trasposizione, fissato a fine 2013, la Commissione ha avviato una serie di procedure di infrazione e di scambi di informazioni con gli Stati membri per garantire che questi recepissero e attuassero correttamente le sue disposizioni.

³⁸ CY, EL, ES, FI, FR, HR, LT, MT, PT e SK.

³⁹ Relazione ICF 2018 concernente la base di elementi di prova riguardanti l'applicazione pratica dell'allegato 2A della direttiva relativa alla migrazione legale.

⁴⁰ AT, BG, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LU, LV, MT, PL, PT, NL, RO, SE, SI e SK.

Un aspetto cruciale della direttiva è l'istituzione di un meccanismo di "sportello unico" a livello nazionale, che assume un'importanza particolare quando la struttura organizzativa delle istituzioni governative affida la responsabilità della questione dei permessi di soggiorno e di lavoro per i cittadini di paesi terzi ad autorità diverse, vale a dire, rispettivamente, il ministero dell'Interno e il ministero del Lavoro. Tutti gli Stati membri hanno intensificato gli sforzi volti a istituire un meccanismo di questo tipo. Persistono tuttavia alcuni problemi in relazione alla procedura, mentre le altre problematiche rilevate sono principalmente connesse ai vari passaggi amministrativi richiesti, al tempo necessario per ottenere i visti d'ingresso e l'autorizzazione a entrare nel mercato del lavoro nonché al rispetto di talune garanzie procedurali.

La direttiva garantisce inoltre ai cittadini di paesi terzi che sono titolari di un permesso unico un ventaglio di diritti più ampio, promuovendo al contempo il principio della non discriminazione. Le disposizioni relative alla parità di trattamento sono un elemento fondamentale del quadro dell'UE in materia di migrazione legale. La maggior parte degli Stati membri le ha rispettate e solo in pochi casi si è ricorso alle disposizioni che permettono la limitazione di taluni diritti. La presente relazione rileva, tuttavia, alcune carenze nel recepimento della direttiva (ad esempio l'interpretazione restrittiva delle disposizioni in materia di parità di trattamento in alcuni Stati membri) che dovrebbero condurre a ulteriori sforzi a livello sia dell'Unione che nazionale. Infine, il vaglio di adeguatezza in materia di migrazione legale ha messo in luce una mancanza di informazioni, tra i cittadini di paesi terzi, sulla possibilità di ottenere un permesso unico e sui diritti da esso derivanti.

La Commissione continuerà ad adoperarsi per garantire che la direttiva sia recepita e attuata correttamente in tutta l'UE. A tal fine, essa farà pieno uso dei poteri che le sono conferiti dal trattato, compreso se del caso il ricorso alle procedure di infrazione. Allo stesso tempo, la Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri sul piano tecnico. Alcune questioni giuridiche e tecniche possono essere ulteriormente discusse e chiarite; tra queste i requisiti del visto e dell'esame del mercato del lavoro, l'ambito di applicazione della parità di trattamento e le questioni inerenti al modello per i permessi e alle informazioni che dovrebbe contenere. Inoltre, i titolari di un permesso unico dovrebbero essere meglio informati sui diritti sanciti dalla direttiva.

La Commissione utilizzerà al meglio i siti Web esistenti, avvalendosi prevalentemente del portale dell'immigrazione aggiornato, e incoraggerà e sosterrà gli Stati membri affinché avviino campagne di sensibilizzazione volte a informare i potenziali richiedenti sui diritti e sulle procedure da seguire per ottenere il permesso unico.