

Direttiva UE sul permesso unico di soggiorno e lavoro

di Vanessa Maccioni
(24 gennaio 2012)

La fine dello scorso anno ha positivamente licenziato il testo della Direttiva su 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.

La norma si inserisce nell'ambito delle politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione che rientrano nel Titolo V del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), dedicato allo spazio di Libertà sicurezza e giustizia, ove l'art. 79 prevede che l'Unione sviluppi: una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione ed il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani. Il Trattato stesso individua anche la procedura legislativa necessaria per adottare validamente atti legislativi in tale settore, identificandola con quella ordinaria, ex procedura di *codecisione*, e non difetta di specificare i limiti all'azione dell'Unione affermando esplicitamente la sua non incidenza sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di Paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo.

Nella riunione di Strasburgo del 13.12.2011 il Parlamento europeo (PE) ha concluso appunto l'iter legislativo ordinario, ora previsto dall'art. 294, paragrafo 7 del TFUE, relativo al testo della citata Direttiva, con l'approvazione della posizione adottata dal Consiglio in prima lettura.

La proposta della Commissione europea del 23 ottobre 2007 si è dunque tradotta, dopo vari emendamenti, in un documento definitivo, Direttiva 2011/98/UE, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea serie L 343 del 23.12.2011.

Entrando in vigore il giorno successivo alla pubblicazione, il nuovo testo normativo permette agli Stati membri di dare attuazione alle nuove misure, trasponendole nelle legislazioni nazionali, entro due anni a partire da tale data e dunque entro il termine ultimo del 25/12/2013.

Sono altresì previste due clausole di "*opt out*" per Danimarca e Regno Unito e Irlanda che, a norma degli articoli 1 e 2 dei rispettivi protocolli (nn. 22 e 21) allegati al TUE e TFUE, non partecipano all'adozione della presente Direttiva, non sono da essa vincolati, né sono soggetti alla sua applicazione.

La Direttiva prende in esame due profili: uno procedurale ed uno sostanziale.

Da un lato, dunque, l'istituzione di una procedura unica di domanda volta al rilascio di un titolo combinato che comprenda sia il permesso di soggiorno sia il permesso di lavoro in un unico atto amministrativo vuole contribuire alla semplificazione e all'armonizzazione delle norme che vigono attualmente negli Stati membri. La semplificazione procedurale è ispirata a criteri di efficienza e gestibilità ma anche a principi di equità e trasparenza volti a ribadire e garantire un livello adeguato di certezza del diritto. Rendere più efficiente il sistema sia per i cittadini di Paesi terzi sia per i loro datori di lavoro intende consentire altresì l'esperimento di controlli più agevoli della regolarità del soggiorno e dell'impiego.

Dall'altro il permesso unico, senza pregiudizio per disposizioni nazionali più favorevoli, permette di attribuire un insieme comune di diritti ai lavoratori di Paesi terzi che

soggiorneranno regolarmente in uno Stato membro, indipendentemente dalle finalità dell'ingresso iniziale nel territorio dello Stato membro in questione, sulla base della parità di trattamento (Direttiva 2000/43/CE del Consiglio e direttiva 2000/78/CE del Consiglio) rispetto ai cittadini di quello Stato membro. I cittadini di Paesi terzi che lavorano legalmente nell'UE avranno diritti simili a quelli degli europei per quanto riguarda le condizioni di lavoro, la pensione, la sicurezza sociale e l'accesso ai servizi pubblici. Diritti simili ma non necessariamente coincidenti, infatti gli Stati membri avranno in talune circostanze la possibilità di applicare restrizioni o condizioni all'accesso o al godimento degli stessi.

Le nuove regole non modificano le prerogative di ciascun governo nazionale di regolare il flusso di lavoratori provenienti da Paesi terzi, ma obbligano le autorità nazionali a rispondere ad una richiesta di permesso unico entro quattro mesi, salvo circostanze eccezionali, riducendo le incertezze, l'iter amministrativo e i tempi d'attesa.

Il permesso unico concerne quindi i cittadini di Paesi terzi che vogliono vivere e lavorare in uno Stato membro o che già vi risiedono o lavorino, con alcune precisazioni: sono infatti esclusi dal suo ambito di applicazione, in quanto oggetto di altre fonti normative, coloro che hanno ottenuto un permesso di residenza a lungo termine (Direttiva 2003/109/CE del Consiglio), i rifugiati, i lavoratori stagionali, quelli distaccati e i lavoratori in trasferimento all'interno di società multinazionali (Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio).

La nuova disciplina prosegue in coerenza con l'approccio normativo precedente, in particolare quello relativo al modello uniforme previsto dal regolamento (CE) n. 1030/2002, la cui applicazione viene espressamente richiamata.

La norma rappresenta un passaggio apprezzabile anche per la complessità e criticità del periodo, talvolta profondamente euroscettico, in cui vede la luce. Lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia rappresenta peraltro una sfera la cui evoluzione è stata sempre ponderata con molta cautela e la cui custodia è stata tradizionalmente circondata da garanzie, pesi e contrappesi, a difesa delle prerogative dei governi nazionali, non a caso è uno dei settori che datano uno sviluppo abbastanza "recente", ed è dunque significativo assistere nell'attuale momento storico al graduale ma progressivo procedere delle politiche europee anche in tale ambito.

La Direttiva si rivolge agli Stati membri allo scopo di introdurre un ulteriore passo verso l'armonizzazione delle rispettive discipline in un percorso che conduca ad un equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri, secondo una politica di integrazione che dovrebbe mirare a garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione, già affermato dal Consiglio europeo in più occasioni (da Tampere 15 e 16

ottobre 1999 a Stoccolma 10 e 11 dicembre 2009).

Assicurando un insieme di diritti minimi comuni, lascia, per definizione, agli Stati membri il compito di attuarli ed eventualmente articularli ulteriormente, anche facendo salve disposizioni più favorevoli previste dai diritti nazionali o da accordi bilaterali. Risultato della negoziazione tra Paesi con tradizioni giuridiche e problematiche diverse, il testo, richiamando il pieno rispetto dei diritti fondamentali e dell'osservanza dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (considerando 31), offre l'opportunità, in sede di trasposizione, anche di elaborare e/o rielaborare, con una visione più attenta all'aspetto di una effettiva integrazione, le attuali normative vigenti.

Quali potranno essere gli effetti della sua attuazione nell'ordinamento interno dipenderà dunque, oltre che dalla puntualità dell'attuazione, dal grado di sensibilità che il legislatore nazionale vorrà accordare al riconoscimento della dignità del cittadino di un Paese terzo, "persona/risorsa" prima che "straniero/problema".

Un approccio teso alla semplificazione delle procedure ma anche alla realizzazione dei principi, già richiamati a Stoccolma, relativi allo sviluppo di una politica migratoria globale e flessibile, di solidarietà e responsabilità, che renda effettivi i diritti dei migranti ma tenga anche conto dei problemi degli Stati e dei cittadini, in un'ottica sostenibile, superando ipotesi di fratture nella compagine sociale anche attraverso una lungimirante spinta di maggiore spessore nella direzione della cultura dell'integrazione, potrebbe rappresentare la chiave per rispondere ed affrontare le sfide imposte dal mondo moderno.

* Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Sassari