



Bruxelles, 29.3.2019  
COM(2019) 161 final

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

**sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi  
terzi che siano soggiornanti di lungo periodo**

## I. INTRODUZIONE

La prima relazione della Commissione (la "relazione del 2011")<sup>1</sup> relativa all'attuazione della direttiva 2003/109/CE<sup>2</sup> (la "direttiva") è stata pubblicata il 28 settembre 2011, rispondendo all'obbligo di cui all'articolo 24 della direttiva relativo alla presentazione delle relazioni. La relazione aveva rivelato una generale disinformazione fra i cittadini di paesi terzi quanto alla status di soggiornante di lungo periodo (SLP) dell'UE e ai diritti ad esso connessi, così come molte carenze nel recepimento della direttiva nella legislazione nazionale (ad esempio un'interpretazione restrittiva del suo campo d'applicazione, condizioni supplementari d'ammissione, elevate tasse amministrative, ostacoli illegali alla mobilità all'interno dell'UE, indebolimento del diritto alla parità di trattamento e della tutela contro l'allontanamento).

La presente seconda relazione presenta un quadro aggiornato delle modalità di recepimento e di attuazione della direttiva da parte degli Stati membri dell'UE<sup>3</sup> e include, per la prima volta, informazioni sull'attuazione della direttiva 2011/51/UE<sup>4</sup>, che ha modificato la direttiva 2003/109/CE, estendendone l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale. Gli Stati membri avevano sino al 20 maggio 2013 per recepire la direttiva 2011/51/UE nell'ordinamento nazionale. La Commissione ha avviato procedimenti di infrazione contro 11 Stati membri per il mancato recepimento della direttiva entro i termini fissati o per non avere informato come opportuno la Commissione riguardo all'adozione della legislazione nazionale. Otto casi sono stati chiusi.

La relazione è stata elaborata a partire da uno studio condotto da un contraente esterno durante il periodo 2014-2016 e da altre fonti, tra cui denunce<sup>5</sup>, petizioni, scambi di informazioni con gli Stati membri e procedure di infrazione.

### Quadro statistico

La relazione del 2011 ha posto l'accento sul debole effetto avuto dalla direttiva in molti Stati membri: sono stati rilasciati pochi permessi SLP dell'UE di cui l'80 % da soli quattro Stati membri<sup>6</sup>. Nel 2017, nonostante un aumento generale dei permessi rilasciati (3 055 411 permessi SLP dell'EU rispetto a 1 208 557 nel 2008), gli stessi quattro paesi hanno registrato una percentuale ancora più elevata di permessi SLP dell'UE rilasciati (90 %), dei quali il 73 % è stato rilasciato soltanto dall'Italia<sup>7</sup>. La scarsa quantità di permessi rilasciati può essere attribuita alla mancanza di informazioni sullo status di SLP non soltanto da parte dei cittadini di paesi terzi, ma altresì delle amministrazioni nazionali competenti in materia di immigrazione, nonché alla "concorrenza" con altri sistemi nazionali in atto da anni, consentiti dall'articolo 13 della direttiva (21 Stati membri di 25 hanno conservato i rispettivi sistemi nazionali).

---

<sup>1</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, COM(2011) 585 definitivo.

<sup>2</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, GU L16, del 23.1.2004, pag. 44.

<sup>3</sup> Danimarca, Irlanda e Regno Unito non sono vincolati alla direttiva.

<sup>4</sup> Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale, GU L 132, pag. 1 9.5.2011, pag. 1.

<sup>5</sup> La maggior parte delle denunce ricevute dalla Commissione riguardano i seguenti ambiti: diniego del titolo di soggiorno per diverse ragioni (ad esempio, rispetto delle condizioni necessarie per ottenere lo status di SLP, in particolare risorse stabili e regolari nonché assenze), tasse amministrative sproporzionate, parità di trattamento, modello del permesso, riconoscimento delle qualifiche professionali e mobilità all'interno dell'UE.

<sup>6</sup> AT, CZ, EE, IT.

<sup>7</sup> Dati Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_reslong&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en)

## II. CONFORMITÀ DELLE MISURE DI RECEPIMENTO

### Campo di applicazione personale - articolo 3

L'articolo 3 definisce il campo di applicazione della direttiva e il numero di esclusioni (ossia le situazioni in cui la direttiva non è applicabile). La relazione del 2011 mette in evidenza un problema di attuazione specifico in diversi Stati membri relativamente all'esclusione dei cittadini di paesi terzi ammessi unicamente per motivi di carattere temporaneo (articolo 3, paragrafo 2, lettera e). Alcuni Stati membri interpretano difatti in modo molto ampio la deroga contenuta in tale disposizione. La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha chiarito il significato della suddetta disposizione, stabilendo che la direttiva esclude dal proprio campo di applicazione "i soggiorni di cittadini di paesi terzi che, pur essendo regolari ed eventualmente continuativi, non riflettono a priori l'*intenzione* di tali persone di insediarsi stabilmente nel territorio degli Stati membri" e che "la circostanza che un permesso di soggiorno comporti una limitazione formale non può consentire, da sola, di determinare se detto cittadino di uno Stato terzo sia suscettibile di insediarsi stabilmente nello Stato membro, nonostante l'esistenza di tale limitazione"<sup>8</sup>. Sebbene la CGUE abbia da ultimo affermato che è compito del giudice nazionale stabilire autonomamente la legalità delle esclusioni, la Commissione non ha ricevuto denunce riguardo a presunti abusi di questa deroga da parte degli Stati membri.

L'esclusione dei rifugiati dall'ambito di applicazione della direttiva prevista in principio è stata abolita nel 2011<sup>9</sup>. Tuttavia, la direttiva continua a non applicarsi ai cittadini di paesi terzi che beneficiano di forme di protezione diverse da quelle previste dalla direttiva sulle qualifiche in materia di asilo<sup>10</sup> (articolo 3, paragrafo 2, lettera c)). La questione della distinzione tra gli status di protezione nazionali e gli altri titoli di soggiorno legali nazionali non è stata sinora completamente chiarita dalla giurisprudenza della CGUE né dei tribunali nazionali.

### Durata del soggiorno - articolo 4

I cittadini di paesi terzi devono avere soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel territorio dello Stato membro prima di presentare la domanda per ottenere lo status di SLP. La relazione del 2011 ha messo in rilievo il fatto che alcuni Stati membri applicano la nozione di "soggiorno legale" in modo restrittivo, in particolare escludendo i titolari di visti e titoli di soggiorno specifici. La Commissione ha indagato uno dei casi in questione, nello specifico una normativa nazionale che imponeva ai richiedenti dello status di SLP di essere titolari di un permesso di soggiorno permanente nazionale. In seguito agli scambi di informazioni con la Commissione, lo Stato membro ha modificato la legge nazionale, conformandola alla direttiva.

Per quanto concerne i beneficiari di protezione internazionale, la direttiva prevede che si tenga conto come minimo della metà del periodo compreso tra la data di presentazione della domanda di protezione internazionale e il rilascio del permesso di soggiorno in quanto beneficiario di protezione internazionale, laddove il periodo non superi i 18 mesi (articolo 4, paragrafo 2). La maggior parte degli Stati membri computa la metà del suddetto periodo, mentre altri<sup>11</sup> prendono in considerazione l'intero arco di tempo.

---

<sup>8</sup> Sentenza del 18 ottobre 2012 nella causa C-502/10 (*Singh*).

<sup>9</sup> Dalla direttiva 2011/51/UE.

<sup>10</sup> Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione).

<sup>11</sup> DE, EE, FI, FR, IT, PT, RO, SK, SE.

Sinora la Commissione non ha ricevuto denunce riguardo all'attuazione errata dell'articolo 4, paragrafo 1 *bis*, in base al quale gli Stati membri non conferiscono lo status di SLP in alcuni casi di revoca della protezione internazionale in conformità alla direttiva sulle qualifiche in materia di asilo.

### **Condizioni per acquisire lo status di soggiornante di lungo periodo - articolo 5**

L'articolo 5 stabilisce le condizioni per acquisire lo status di soggiornante di lungo periodo, in particolare il fatto che il richiedente debba dimostrare di disporre di risorse stabili e regolari nonché di un'assicurazione malattia e (facoltativamente) di soddisfare le condizioni di integrazione.

La maggior parte degli Stati membri ha definito quale soglia per valutare la condizione di risorse stabili e regolari il livello minimo delle retribuzioni o i mezzi di sussistenza minimi su scala nazionale. Alcuni Stati membri fissano altresì l'importo delle risorse finanziarie necessarie per i familiari dei soggiornanti di lungo periodo. Come chiarito dalla CGUE in riferimento alla direttiva 2003/86/CE<sup>12</sup>, gli Stati membri non possono imporre un livello di reddito minimo al di sotto del quale verrebbero respinte tutte le domande, indipendentemente dall'esame effettivo di ciascun caso. Questa interpretazione può essere applicata anche alla direttiva sui soggiornanti di lungo periodo.

La Commissione ha verificato con diversi Stati membri l'esistenza, durante l'esame delle condizioni relative alle risorse, di una valutazione di proporzionalità. In uno di questi casi, a seguito di una procedura di infrazione, lo Stato membro interessato (MT) ha modificato la propria legislazione introducendo una clausola di flessibilità che impone alle autorità nazionali competenti di prendere in considerazione *tutte le circostanze pertinenti* di ciascun caso prima di prendere una decisione di rigetto o di accettazione della domanda.

La maggior parte degli Stati membri impone ai richiedenti il titolo di soggiorno di lungo periodo di soddisfare le condizioni di integrazione<sup>13</sup>, richiedendo in genere la conoscenza della lingua ufficiale. Alcuni Stati membri chiedono altresì la partecipazione a corsi di educazione civica<sup>14</sup>. Nella causa P&S<sup>15</sup>, la CGUE ha considerato la possibilità per gli Stati membri di stabilire obblighi di integrazione *dopo* l'acquisizione dello status di SLP, disponendo che la direttiva non vieta l'adozione di tali obblighi, purché non comportino una revoca dello status.

### **Ordine pubblico e pubblica sicurezza - articolo 6**

Tutti gli Stati membri hanno recepito questo motivo facoltativo di rifiuto, pur utilizzando spesso una terminologia differente e stabilendo soglie diverse per le condanne penali precedenti. Ciononostante, non tutti gli Stati membri<sup>16</sup> hanno recepito esplicitamente i criteri di bilanciamento di cui all'articolo 6, paragrafo 1, in base al quale, nell'adottare la pertinente decisione, occorre tenere conto della situazione personale del richiedente. Ciò potrebbe creare problemi di conformità nell'applicazione concreta delle decisioni di rifiuto da parte delle autorità competenti. Tuttavia, la Commissione non ha finora ricevuto denunce al riguardo.

### **Documentazione comprovante - articolo 7, paragrafo 1**

La relazione del 2011 ha individuato quale questione problematica derivante da alcune legislazioni nazionali il fatto che la mancanza della documentazione relativa all'alloggio

---

<sup>12</sup> Sentenza del 4 marzo 2010 nella causa C-578/08 (*Chakroun*).

<sup>13</sup> AT, BE, CY, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PT, RO.

<sup>14</sup> BE – Fiandre, FR, HR, LT, LU, RO.

<sup>15</sup> Sentenza del 4 giugno 2015 nella causa C-579/13 (*P&S*).

<sup>16</sup> ES, FR, HU, PL, RO, SI.

adeguato sia ritenuta motivo di rifiuto della domanda. Dalle informazioni disponibili sull'attuazione di questa disposizione negli Stati membri che hanno optato per un simile requisito relativo alla documentazione emerge che nella maggior parte dei casi la prova della disponibilità di un alloggio adeguato è considerata una condizione necessaria per l'acquisizione dello status. In assenza di un chiarimento della CGUE riguardo a questo punto, la letteratura accademica è divisa sulla conformità alla direttiva di questa attuazione<sup>17</sup>.

In seguito a una procedura di infrazione contro Malta, la cui legislazione prevedeva che l'alloggio non dovesse essere condiviso con persone diverse dai familiari, Malta ha modificato la propria legislazione per conformarla alla direttiva.

### **Termine per esaminare la domanda (articolo 7, paragrafo 2)**

Mentre tutti gli Stati membri hanno recepito correttamente il termine di sei mesi per l'esame delle domande, previsto dall'articolo 7, paragrafo 2, molti di loro non lo rispettano nella pratica. In particolare, sono stati registrati termini più lunghi in seguito alla crisi dei rifugiati iniziata nel 2015 negli Stati membri in cui le autorità nazionali competenti per l'esame delle domande di soggiorno di lungo periodo sono responsabili altresì dell'esame delle domande di asilo (ad esempio, in Svezia).

A norma dell'articolo 7, paragrafo 2, quarto comma, della direttiva, eventuali conseguenze della mancata decisione allo scadere del termine di cui alla presente disposizione sono disciplinate dalla legislazione nazionale. Questa disposizione è stata recepita correttamente dalla maggioranza degli Stati membri, nella maggior parte dei casi con un riferimento a leggi amministrative generali, in altri casi<sup>18</sup> mediante disposizioni specifiche. Tuttavia, come sottolineato nella relazione sull'attuazione della direttiva 2011/98/UE<sup>19</sup> sul permesso unico, nella pratica i provvedimenti adottati in alcuni Stati membri non sembrano essere sufficienti e possono comportare incertezza giuridica e tempi d'esame delle domande eccessivamente lunghi.

### **Tasse per l'esame della domanda**

Diversamente da quanto previsto da direttive più recenti sulla migrazione legale, la direttiva SLP non contiene disposizioni sulle tasse riscosse per l'esame della domanda. Ciononostante, nella relazione del 2011 si evidenzia che tasse eccessivamente alte possono essere considerate contrarie al principio di proporzionalità ed equivalenti a una condizione supplementare illegale per l'ammissione che pregiudica l'effetto utile della direttiva.

La CGUE ha confermato quanto sopra in due sentenze<sup>20</sup>, stabilendo che "il livello cui sono fissati detti contributi non deve avere né per scopo né per effetto di creare un ostacolo al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo conferito da tale direttiva [...], venendo altrimenti arrecato pregiudizio tanto all'obiettivo perseguito dalla stessa quanto al suo spirito<sup>21</sup>". La Corte ha aggiunto che per valutare la proporzionalità di tali contributi occorre tenere conto di diversi elementi: 1) l'impatto finanziario delle tasse sul soggiornante e 2) le spese amministrative effettive per l'esame della domanda e il rilascio del permesso,

---

<sup>17</sup> Cfr. Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2<sup>a</sup> edizione, pag. 468.

<sup>18</sup> BE, CY, FR, MT, PT.

<sup>19</sup> Relazione sull'attuazione della direttiva 2011/98/UE, COM(2019) 160.

<sup>20</sup> Sentenza del 26 aprile 2012, C-508/10 (*Commissione c. Paesi Bassi*); e sentenza del 2 settembre 2015, C-309/14 (*CGIL & INCA*).

<sup>21</sup> C-508/10, punto 69.

anche in raffronto alle tasse dovute dai cittadini nazionali e dell'UE per il rilascio di documenti analoghi.

Partendo da questa base, la Commissione ha avviato procedure di infrazione a causa di tasse sproporzionate (ove opportuno, tenendo conto altresì di altre direttive in materia di migrazione legale)<sup>22</sup> contro diversi Stati membri e specificatamente contro Paesi Bassi, Italia, Bulgaria e Grecia – i cui casi sono stati chiusi in seguito a una modifica della legislazione nazionale che ha ridotto gli importi a livelli proporzionati – e contro il Portogallo, per il quale il caso è ancora in corso.

### **Permessi di soggiorno UE di lungo periodo - articolo 8**

Tutti gli Stati membri hanno recepito correttamente le disposizioni dell'articolo 8 sul modello e la validità dei permessi di soggiorno di lungo periodo dell'UE. Per quanto concerne la validità del permesso, la maggior parte degli Stati membri<sup>23</sup> ha optato per un termine di validità di cinque anni, mentre altri sino a dieci anni o per un periodo illimitato<sup>24</sup>.

Benché l'articolo 8 preveda una validità del permesso di almeno cinque anni, una volta acquisito, lo status di soggiornante di lungo periodo è permanente, fatte salve le condizioni di revoca di cui all'articolo 9.

### **Annotazioni da includere nei permessi di soggiorno dell'UE per soggiornanti di lungo periodo per i beneficiari di protezione internazionale - articolo 8, paragrafi da 4 a 6 e articolo 19 bis).**

Se lo status di SLP è conferito a un beneficiario di protezione internazionale, occorre includere nel permesso un'annotazione in cui sia precisato il nome dello Stato membro che ha concesso la protezione (o cui è trasferita la protezione, in caso di mobilità all'interno dell'UE). In seguito a un procedimento di infrazione per mancata comunicazione delle misure di recepimento della direttiva 2011/51/UE, diversi Stati membri hanno modificato la loro legislazione per garantire il pieno recepimento delle disposizioni in questione. Sinora la Commissione non ha ricevuto denunce in relazione all'attuazione corretta di queste disposizioni.

### **Revoca o perdita dello status - articolo 9**

Nel complesso l'articolo 9 è stato recepito correttamente dagli Stati membri e sono stati rilevati solo problemi minori di conformità.

A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, gli Stati membri possono stabilire che le assenze superiori a dodici mesi consecutivi o quelle dovute a motivi specifici o straordinari non comportino la revoca o la perdita dello status di SLP. Alcuni Stati membri<sup>25</sup> si sono avvalsi di tale facoltà, prevedendo da un lato che un'assenza di 12 mesi consecutivi dal territorio dell'UE comporta, di norma, la perdita dello status, e dall'altro la possibilità di concedere un periodo di assenza superiore per circostanze eccezionali. Tuttavia, altri Stati membri hanno in genere optato per un periodo più lungo (ad esempio la Finlandia, un termine di due anni, prorogabile per circostanze specifiche ed eccezionali, e la Francia di tre anni).

L'articolo 9, paragrafo 3, consente agli Stati membri di revocare lo status di SLP qualora il soggiornante di lungo periodo costituisca una minaccia per l'ordine pubblico, che non

---

<sup>22</sup> Nello specifico, la direttiva 2004/114/CE sugli studenti, la direttiva 2005/71/CE sui ricercatori, la direttiva 2009/50/CE sulla carta blu UE, la direttiva 2011/98/UE sul permesso unico, la direttiva 2014/36/UE sui lavoratori stagionali e la direttiva 2014/66/UE sui lavoratori soggetti a trasferimento intra-societario.

<sup>23</sup> AT, BE, BG, CY, EL, ES, HR, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO.

<sup>24</sup> CZ, DE, SI, FI, FR, SK.

<sup>25</sup> AT, BE, CZ, DE, EE, ES, LU, LV, MT, PT, SI.

rappresenta un motivo di allontanamento ai sensi dell'articolo 12. Meno della metà degli Stati membri ha deciso di adottare questa opzione<sup>26</sup>.

L'articolo 9, paragrafo 3 *bis*, conferisce agli Stati membri la possibilità di revocare lo status di SLP qualora tale status sia stato ottenuto a titolo di protezione internazionale, e la protezione internazionale sia stata revocata a norma di talune disposizioni della direttiva sulle qualifiche in materia di asilo (perché il beneficiario non avrebbe dovuto ottenerlo oppure qualora abbia distorto od omesso fatti decisivi ai fini dell'ottenimento dello status). La Commissione non ha ricevuto denunce riguardo all'attuazione errata di questa disposizione da parte degli Stati membri.

L'articolo 9, paragrafo 5, prevede una "procedura semplificata" per poter ottenere nuovamente lo status di soggiornante di lungo periodo. Gli Stati membri godono di ampia discrezionalità per l'attuazione di questa disposizione, considerato che le condizioni e la procedura devono essere determinate dalla legislazione nazionale. Tuttavia, in alcuni casi tali condizioni consistono in requisiti eccessivi che non sembrano essere in linea con l'obiettivo di una procedura facilitata (ad esempio, in BE è richiesto un soggiorno di 15 anni prima della partenza dal territorio).

### **Garanzie procedurali - articolo 10**

Per quanto concerne le garanzie procedurali disciplinate dall'articolo 10, mentre alcuni Stati membri<sup>27</sup> prevedono nelle legislazioni in materia di immigrazione disposizioni amministrative specifiche per i soggiornanti di lungo periodo, altri<sup>28</sup> fanno semplicemente riferimento a leggi amministrative generali. Di recente la Commissione ha avviato una procedura di infrazione contro la Romania per presunta violazione dell'obbligo di fornire una motivazione per le decisioni di rifiuto basate su motivi di pubblica sicurezza, sostenendo che, anche nei casi in cui le informazioni pertinenti sono coperte dal segreto di Stato, il richiedente ha il diritto di conoscerne il contenuto essenziale, per poter esercitare il diritto di impugnazione della decisione.

### **Parità di trattamento - articolo 11**

Come già sottolineato nella relazione del 2011, diversi Stati membri non hanno adottato misure di recepimento specifiche relative alla parità di trattamento nelle legislazioni in materia di immigrazione, facendo invece riferimento a disposizioni generali che disciplinano l'esercizio di un'attività lavorativa, l'istruzione o la protezione sociale, spesso in associazione con il principio di non discriminazione. La mancanza di disposizioni esplicite può rendere problematica la corretta attuazione del principio della parità di trattamento a livello nazionale, come confermato dalle numerose denunce ricevute dalla Commissione in questo ambito.

Per quanto riguarda le attività lavorative subordinate e autonome, la maggior parte degli Stati membri<sup>29</sup> ha istituito una serie di disposizioni che limitano l'accesso ad attività che implicano anche in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri. La Commissione ha preso provvedimenti nei confronti di alcuni Stati membri, ritenendo che tali disposizioni andassero al di là del campo di applicazione della deroga. In seguito agli scambi tra la Commissione e le autorità nazionali tenuti nel 2014, uno Stato membro ha modificato la propria legislazione, che precludeva ai cittadini di paesi terzi, inclusi i soggiornanti di lungo periodo, l'accesso al settore dei trasporti pubblici e al servizio civile nazionale. Nel 2018 la

---

<sup>26</sup> AT, CY, CZ, EE, EL, FR, IT, LU, NL, RO, SE, SI.

<sup>27</sup> CY, EL, IT, MT, RO.

<sup>28</sup> AT, BG, CZ, EE, FI, HR, HU, LV, NL, SI, SK.

<sup>29</sup> BG, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SK.

Commissione ha avviato un procedimento di infrazione contro l'Ungheria per una legge nazionale che nega ai residenti di lungo periodo l'accesso alla professione veterinaria.

Per quanto concerne l'accesso alla previdenza sociale, all'assistenza sociale e alla protezione sociale, la CGUE ha chiarito<sup>30</sup> il campo di applicazione della deroga relativa alle "prestazioni essenziali" di cui all'articolo 11, paragrafo 4, stabilendo che la disposizione deve essere interpretata nel senso che consente agli Stati membri di limitare la parità di trattamento, ad eccezione delle prestazioni di assistenza sociale o di protezione sociale che permettono all'individuo di soddisfare le sue necessità elementari, come il vitto, l'alloggio e la salute.

Non è stato necessario alcun requisito di recepimento specifico per la disposizione introdotta dal paragrafo 4, paragrafo 1 *bis*, in base al quale le limitazioni sulla parità di trattamento lasciano impregiudicate le disposizioni della direttiva sulle qualifiche in materia di asilo. La Commissione non ha ricevuto denunce riguardo all'attuazione errata di questa disposizione.

### **Tutela contro l'allontanamento - articolo 12**

L'articolo 12 della direttiva è stato recepito correttamente dalla maggior parte degli Stati membri. Tuttavia, alcuni di essi<sup>31</sup> non hanno recepito espressamente il fatto che la minaccia debba essere effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza. Inoltre, alcuni Stati membri<sup>32</sup> non hanno recepito completamente tutti i fattori di bilanciamento previsti dal paragrafo 3. In un caso recente<sup>33</sup>, la CGUE ha stabilito che la legislazione spagnola non è conforme alla direttiva, poiché non prevede la valutazione dei fattori di cui all'articolo 12, paragrafo 3, nelle decisioni di allontanamento in seguito a una condanna per un reato sanzionabile con una pena privativa della libertà personale superiore a un anno.

I paragrafi 3 *bis*, 3 *ter* e 3 *quater* e il paragrafo 6 dell'articolo 12 prevedono regole specifiche per le decisioni di allontanamento riguardanti i titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo in uno Stato membro, che abbiano ottenuto lo status di protezione in un altro Stato membro. La Commissione non ha ricevuto nessuna denuncia riguardo all'attuazione errata di queste disposizioni.

### **Disposizioni più favorevoli/rapporto con il permesso di soggiorno permanente nazionale - Articolo 13**

Nella relazione del 2011 era stato evidenziato il rischio di concorrenza fra i permessi nazionali e quelli dell'UE, cosa che non necessariamente porta all'applicazione di disposizioni più favorevoli per i cittadini di paesi terzi, considerata la complessità del raffronto tra i vantaggi accordati dai due tipi di permessi. Il problema è stato confermato dai risultati di una richiesta specifica lanciata nel 2016 attraverso al Rete europea sulle migrazioni (REM)<sup>34</sup>, che poneva l'accento sul fatto che, in alcuni casi, i permessi di soggiorno di lungo periodo nazionali, anche se concessi a condizioni più favorevoli (ad esempio, un periodo di soggiorno inferiore ai cinque anni o nessun requisito di reddito), garantiscono meno diritti di parità di trattamento o una minore tutela contro l'allontanamento.

A tal riguardo, la CGUE ha chiarito<sup>35</sup> nel frattempo l'interpretazione dell'articolo 13, che, indipendentemente da come rubricato, non dà agli Stati membri la possibilità di garantire lo status di SLP a condizioni più favorevoli, ma consente piuttosto la coesistenza di diversi

---

<sup>30</sup> Sentenza del 24 aprile 2012, causa C-571/10 (*Kamberaj*).

<sup>31</sup> BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI, SK.

<sup>32</sup> AT, BG, DE, EE, FR, HR, LT, LV, NL, SE, SI, SK.

<sup>33</sup> Sentenza del 7 dicembre 2017, causa C- 636/16 (*Wilber López Pastuzano*).

<sup>34</sup> Richiesta specifica REM n. 2016.1000 sui permessi di soggiorno nazionali di validità permanente o illimitata.

<sup>35</sup> Sentenza del 17 luglio 2014 nella causa C-469/13 (*Tahir*).

status di residenti nazionali di lungo periodo o permanenti. A parte quattro Stati membri (Austria, Italia, Lussemburgo e Romania), tutti gli altri hanno mantenuto parallelamente i sistemi nazionali.

### **Condizioni prescritte per il soggiorno e il lavoro in un altro Stato membro - Articoli 14, 15, 16, 18**

La relazione del 2011 ha sottolineato che il recepimento e l'attuazione delle disposizioni della direttiva riguardanti la mobilità all'interno dell'UE rappresenta una delle questioni più problematiche. In aggiunta, nella relazione era precisato il numero estremamente ridotto di residenti a lungo termine che si sono avvalsi del diritto di risiedere in un altro Stato membro (meno di 50 per Stato membro). Secondo i dati (parziali) disponibili raccolti dalla REM<sup>36</sup>, si registra un ricorso insufficiente ai diritti di mobilità all'interno dell'UE previsti dalla direttiva. Questo aspetto potrebbe essere dovuto in parte al fatto che il diritto non è automatico, ma soggetto a una serie di condizioni specifiche (cfr. sotto). Come confermato da numerose denunce ricevute dalla Commissione, tali condizioni e un'attuazione rigida da parte della maggior parte degli Stati membri rendono spesso molto difficile nella pratica avvalersi effettivamente dei diritti di mobilità all'interno dell'UE.

A norma dell'articolo 14, paragrafo 2, i soggiornanti di lungo periodo residenti in un primo Stato membro possono risiedere in un secondo Stato membro sulle tre seguenti basi principali: esercizio di un'attività economica in qualità di lavoratore autonomo o dipendente, frequentazione di corsi di studio o di formazione professionale e altri scopi. Mentre alcuni Stati membri<sup>37</sup> non fanno riferimento ad "altri scopi", altri ne hanno definito un elenco esaustivo<sup>38</sup>, il che può comportare un'attuazione restrittiva della disposizione.

Diversi Stati membri<sup>39</sup> hanno scelto, conformemente all'articolo 14, paragrafo 3, di applicare le analisi del mercato del lavoro ai soggiornanti di lungo periodo di altri Stati membri che chiedano di stabilirsi sul loro territorio per esercitarvi un'attività economica.

A norma dell'articolo 14, paragrafo 4, della direttiva, gli Stati membri possono limitare il numero totale di persone che possono rivendicare il diritto di soggiorno, a condizione che tali limitazioni siano già previste dalla legislazione vigente al momento dell'adozione della direttiva. Solo tre paesi<sup>40</sup> hanno applicato questa opzione.

Il secondo comma dell'articolo 14, paragrafo 5, consente agli Stati membri di dare ai soggiornanti di lungo periodo la possibilità di spostarsi in un secondo Stato membro per svolgere un lavoro stagionale, una categoria non disciplinata dalla direttiva 2014/36/UE sui lavoratori stagionali, che si applica esclusivamente ai cittadini di paesi terzi residenti al di fuori dell'UE. Questa opzione è stata applicata da quattro Stati membri<sup>41</sup>.

Tutti gli Stati membri hanno scelto di applicare l'opzione prevista dall'articolo 15, paragrafo 2, lettera a), della direttiva, relativo al requisito per i richiedenti di dimostrare di disporre di risorse stabili e regolari. Alcuni Stati membri<sup>42</sup> hanno definito importi fissi (pari al reddito minimo nazionale), che, per essere compatibili con il principio della proporzionalità

---

<sup>36</sup> Mobilità all'interno dell'UE dei cittadini di paesi terzi, Studio REM 2013, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc\\_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis\\_report\\_intra\\_eu\\_mobility\\_final\\_july\\_2013.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf), pagine 48-49.

<sup>37</sup> EE, EL.

<sup>38</sup> HR, RO.

<sup>39</sup> AT, CY, CZ, DE, FI, FR, IT, MT, NL, PT, RO, SI, SK.

<sup>40</sup> AT, IT, RO.

<sup>41</sup> DE, EE, ES, HR.

<sup>42</sup> BE, CZ, EL, ES, HR, IT, NL, PL, PT.

confermato dalla CGUE nella causa *Chakroun*<sup>43</sup>, devono essere applicati tenendo conto delle circostanze specifiche di ogni singolo caso.

Conformemente all'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva, gli Stati membri possono richiedere a cittadini di paesi terzi che presentano una domanda di permesso di soggiorno di soddisfare le misure di integrazione, laddove le condizioni di integrazione non siano state applicate al soggiornante di lungo periodo nel primo Stato membro. Cinque Stati membri<sup>44</sup> hanno deciso di applicare questa opzione.

In base all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva, i coniugi e i figli minori sono autorizzati ad accompagnare e raggiungere il soggiornante di lungo periodo, allorché la famiglia era già unita nel primo Stato membro. Alcuni Stati membri hanno introdotto requisiti supplementari, che possono rappresentare un ostacolo all'esercizio della mobilità. Ad esempio, la Repubblica ceca ha introdotto l'obbligo per i familiari di presentare la domanda corredandola di documenti supplementari, nello specifico il casellario giudiziario e una relazione medica completa. In Germania, i familiari possono ricongiungersi solo se il soggiornante di lungo periodo dispone di uno spazio abitabile sufficiente, mentre in Estonia, il coniuge ha il diritto al ricongiungimento soltanto se già risiedeva nel primo Stato membro.

L'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva prevede la possibilità di estendere il diritto di accompagnare e raggiungere il soggiornante di lungo periodo ai familiari diversi da coniugi e figli minorenni. Questa opzione è stata recepita da alcuni Stati membri<sup>45</sup>.

Conformemente all'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva, il secondo Stato membro rilascia al soggiornante di lungo periodo un titolo di soggiorno rinnovabile, laddove siano soddisfatte le condizioni necessarie, e notifica la sua decisione al primo Stato membro. Tuttavia, alcuni Stati membri<sup>46</sup> non hanno recepito l'obbligo di notifica nella normativa nazionale.

### **Parità di trattamento nel secondo Stato membro - articolo 21**

In conformità all'articolo 21 della direttiva, quando abbiano ottenuto il titolo di soggiorno nel secondo Stato membro, i soggiornanti di lungo periodo e i loro familiari godono dello stesso trattamento nei settori e alle condizioni di cui all'articolo 11, incluso l'accesso al mercato del lavoro. Gli Stati membri possono decidere di limitare la parità di trattamento a talune attività lavorative subordinate o autonome, per un periodo non superiore a dodici mesi. In seguito a scambi tra la Commissione e le autorità nazionali, uno Stato membro ha modificato la legislazione nazionale che imponeva ai familiari di soggiornanti di lungo periodo provenienti da altri Stati membri di essere in possesso di un permesso di lavoro valido soltanto per un lavoro o un settore specifico, anche dopo i primi 12 mesi di soggiorno.

In base all'articolo 21, paragrafo 2, gli Stati membri possono limitare l'accesso ad attività lavorative subordinate o autonome ai titolari di un permesso di soggiorno per studio o formazione professionale oppure per altri scopi. Questa opzione è applicata da alcuni Stati membri<sup>47</sup>.

## **III. CONCLUSIONI**

Dal 2011 lo stato di attuazione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo è migliorato in tutta l'UE, anche in seguito ai numerosi procedimenti di infrazione avviati dalla Commissione e alle sentenze della CGUE. Tuttavia, alcune questioni ancora in sospeso continuano a minare

<sup>43</sup> Sentenza del 4 marzo 2010 nella causa C-578/08 (*Chakroun*).

<sup>44</sup> AT, DE, FR, MT, NL.

<sup>45</sup> AT, BE, CZ, EE, ES, FI, HR, IT, LT, LU, PT.

<sup>46</sup> AT, EE, EL, ES, FR, IT, LT, LV, RO.

<sup>47</sup> AT, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, MT, NL.

il pieno conseguimento degli obiettivi principali della direttiva, ossia: costituire un autentico strumento di integrazione per i cittadini di paesi terzi insediatisi stabilmente negli Stati membri<sup>48</sup> e contribuire alla realizzazione effettiva del mercato interno<sup>49</sup>.

Per quanto concerne il primo obiettivo, è emerso che gli Stati membri non hanno promosso attivamente il ricorso allo status di SLP dell'UE e continuano a rilasciare quasi esclusivamente permessi di lungo soggiorno nazionali, a meno che non siano i cittadini di paesi terzi a richiedere espressamente il permesso dell'UE. Nel 2017, nei 25 Stati membri vincolati dalla direttiva erano presenti circa 3,1 milioni di cittadini di paesi terzi titolari di un permesso di SLP dell'UE, rispetto ai 7,1 milioni titolari di un permesso di residenza di lungo periodo nazionale<sup>50</sup>. Tuttavia, come sottolineato dalla letteratura accademica, se accertato, il fatto che le autorità nazionali responsabili in materia di immigrazione abbiano promosso attivamente il permesso nazionale invece di quello dell'UE minerebbe l'effetto utile della direttiva<sup>51</sup>.

La Commissione monitorerà questo aspetto dell'attuazione della direttiva e incoraggerà gli Stati membri ad adottare il permesso di SLP dell'UE in quanto strumento utile all'integrazione dei cittadini di paesi terzi.

Per quanto riguarda il secondo obiettivo, il modo in cui la maggior parte degli Stati membri ha attuato le disposizioni della direttiva in materia di mobilità all'interno dell'UE non ha apportato un contributo effettivo alla realizzazione del mercato interno dell'UE. Solo pochi residenti di lungo periodo si sono avvalsi del diritto di spostarsi in altri Stati membri. Tra le cause rientra altresì il fatto che in alcuni casi l'esercizio di tale diritto è sottoposto a tante condizioni quante quelle previste per una nuova domanda di permesso di soggiorno, oppure il fatto che le amministrazioni nazionali competenti non dispongono di conoscenze sufficienti riguardo alle procedure o riscontrano difficoltà a livello di cooperazione con i loro omologhi in altri Stati membri. La Commissione incoraggerà gli Stati membri a migliorare l'attuazione delle disposizioni in materia di mobilità all'interno dell'UE, anche promuovendo la cooperazione e lo scambio di informazioni tra autorità nazionali.

La Commissione continuerà a monitorare l'attuazione della direttiva da parte degli Stati membri conformemente ai poteri conferitile dai trattati e potrà adottare le misure appropriate, tra cui, ove necessario, l'avvio di procedure di infrazione.

---

<sup>48</sup> Considerando 12, confermato dalla CGUE nella causa Commissione c. Paesi Bassi, C-508/10, punto 66.

<sup>49</sup> Considerando 18, confermato dalla CGUE nella causa Commissione c. Paesi Bassi, C-508/10, punto 66.

<sup>50</sup> Dati Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_reslong&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en)

<sup>51</sup> Cfr. Hailbronner/Thym, pagina 497.



Bruxelles, 29.3.2019  
COM(2019) 162 final

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

**sull'attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento  
familiare**

## I. INTRODUZIONE

Il 22 settembre 2003 il Consiglio ha adottato la direttiva 2003/86/CE, che fissa norme comuni per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare da parte dei cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente negli Stati membri (nel prosieguo "direttiva"). La direttiva si applica a tutti gli Stati membri ad eccezione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito<sup>1</sup>. Conformemente al suo articolo 3, paragrafo 3, la direttiva non si applica invece ai cittadini di paesi terzi che siano familiari di un cittadino dell'UE.

Negli ultimi 30 anni il ricongiungimento familiare ha rappresentato uno dei principali motivi di immigrazione nell'UE. Nel 2017 le persone ammesse nell'UE-25 per ricongiungimento familiare sono state 472 994, ossia il 28% di tutti i primi permessi rilasciati a cittadini di paesi terzi nell'UE-25<sup>2</sup>.

In molti Stati membri il ricongiungimento familiare costituisce una percentuale importante della migrazione legale. Nel 2008 la Commissione ha pubblicato la prima relazione sull'applicazione della direttiva<sup>3</sup>, in cui vengono messe in evidenza le diverse scelte politiche operate dagli Stati membri sulle modalità per gestire in maniera più efficace il notevole afflusso di migranti nel contesto del ricongiungimento familiare. Negli ultimi anni molti Stati membri hanno introdotto o riesaminato in particolare le norme sul ricongiungimento familiare per i rifugiati (nonché per i beneficiari di protezione sussidiaria, esclusi dal campo di applicazione della direttiva). Nonostante le recenti sfide poste dalla migrazione e il numero elevato di richiedenti protezione internazionale, i beneficiari di protezione internazionale hanno continuato a godere di norme sul ricongiungimento familiare più favorevoli rispetto ad altre categorie di cittadini di paesi terzi, e i beneficiari di protezione sussidiaria godono nel complesso di un livello di protezione de iure analogo a quello dei rifugiati<sup>4</sup>.

La Commissione ha monitorato le scelte politiche e legislative adottate dagli Stati membri, le quali devono restare entro i limiti di discrezionalità posti dalla direttiva e rispettare il diritto al ricongiungimento familiare previsto nella stessa. Nel 2014 la Commissione ha pubblicato una comunicazione<sup>5</sup> in cui fornisce orientamenti agli Stati membri su come applicare la direttiva. Il documento di orientamento ha fornito un'interpretazione coerente delle disposizioni principali della direttiva, che in alcuni Stati membri ha portato a modifiche significative di normative e pratiche<sup>6</sup>.

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (nel prosieguo "Corte") ha svolto un ruolo essenziale nell'attuazione della direttiva, grazie alla produzione di un'ampia giurisprudenza sull'interpretazione delle disposizioni più delicate del testo normativo, in particolare affrontando le questioni preliminari trasmesse dai giudici nazionali degli Stati membri.

La presente relazione illustra lo stato attuale di attuazione della direttiva da parte degli Stati membri, incentrandosi sulle questioni essenziali emerse dall'analisi di conformità condotta dalla stessa Commissione, dalle denunce ricevute e dalle sentenze pertinenti della Corte. A tal riguardo, è opportuno menzionare che la Commissione ha ricevuto numerose denunce

---

<sup>1</sup> Nella presente relazione, per "Stati membri" si intendono gli Stati membri vincolati dalla direttiva, denominati anche "UE-25".

<sup>2</sup> Fonte: Eurostat, [migr\_resfam] del 25.09.18.

<sup>3</sup> COM (2008) 610 definitivo dell'8 ottobre 2008.

<sup>4</sup> Studio REM, *Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU* (Ricongiungimento familiare dei cittadini di paesi terzi nell'UE), aprile 2017, pag. 43.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per l'applicazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento, COM(2014) 210 final.

<sup>6</sup> Studio REM (2017), pag. 12.

connesse al ricongiungimento familiare di cittadini di paesi terzi<sup>7</sup>. Le principali questioni sollevate riguardano il diniego del rilascio di visti o permessi, la dimostrazione dell'identità o dei legami familiari come motivo di rigetto, lunghi tempi di esame da parte delle amministrazioni, oneri sproporzionati per il rilascio dei permessi, la nozione di risorse stabili e regolari, l'accesso al lavoro per i familiari, l'applicazione errata dei periodi di attesa e la proporzionalità delle condizioni pre-integrazione.

La presente relazione si è basata anche su un recente studio condotto dalla Rete europea sulle migrazioni (REM)<sup>8</sup>, che ha valutato le sfide sia giuridiche che pratiche all'attuazione della direttiva. Lo studio ha messo in rilievo tre problemi principali per i richiedenti. Il primo riguarda l'obbligo di recarsi personalmente presso una missione diplomatica per presentare la domanda<sup>9</sup>, il che rappresenta un problema pratico, in particolare per i candidati che si recano negli Stati membri più piccoli, che non sempre hanno una rappresentanza diplomatica in tutti i paesi. Il secondo grande problema riguarda i tempi di trattamento della domanda, spesso estremamente lunghi<sup>10</sup>. Il terzo grande problema è la mancanza dei documenti necessari per l'esame della domanda<sup>11</sup>, in particolare di documenti che attestino identità e legami familiari. Dal punto di vista delle autorità nazionali, lo studio ha segnalato tra le principali sfide la capacità di rilevare i matrimoni forzati o simulati o le unioni registrate forzate o simulate, nonché le false dichiarazioni di paternità<sup>12</sup>, che richiedono indagini approfondite e possono a loro volta incidere sui tempi di trattamento delle domande.

## II. CONFORMITÀ DELLE MISURE DI RECEPIMENTO

### Diritto al ricongiungimento familiare – articolo 1

La direttiva riconosce l'esistenza di un diritto al ricongiungimento familiare. Impone un obbligo positivo preciso agli Stati membri esigendo che, in circostanze stabilite dalla direttiva, autorizzino il ricongiungimento familiare di alcuni familiari del soggiornante senza lasciare loro alcun margine di discrezionalità al riguardo. L'oggetto della direttiva è stato recepito correttamente nella legislazione nazionale di tutti gli Stati membri, anche se la maggioranza<sup>13</sup> non ha previsto disposizioni specifiche che corrispondano all'articolo 1, il quale definisce la finalità della direttiva e non richiede pertanto un recepimento specifico.

### Definizione dei termini principali - articolo 2

Nel complesso, le definizioni date nella direttiva sono state recepite correttamente dalla maggior parte degli Stati membri. Nei casi in cui gli Stati membri non abbiano recepito espressamente le definizioni, ad esempio quella di "soggiornante" (*sponsor*), è comunque possibile dedurle dalle disposizioni che definiscono le condizioni per il ricongiungimento familiare.

---

<sup>7</sup> Tuttavia, molte di queste denunce esulano dal campo di applicazione della legislazione dell'UE applicabile, in quanto riguardano questioni relative all'accesso alla cittadinanza di uno Stato membro, ai familiari di cittadini dell'UE "non mobili" e a denunce generali per presunta discriminazione o cattiva amministrazione.

<sup>8</sup> Studio REM (2017), pag. 37.

<sup>9</sup> AT, EE, FI, HU, IT, LU, LV, NL, SE.

<sup>10</sup> AT, BE, DE, FR, IE, IT, NL, SE.

<sup>11</sup> AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

<sup>12</sup> BE, EE, IT.

<sup>13</sup> Eccetto EE, ES e MT.

### **Ambito di applicazione – articolo 3**

#### ***Soggiornante***

Affinché i cittadini di paesi terzi possano invocare in veste di soggiornanti il diritto al ricongiungimento familiare, è necessario che soggiornino legalmente in uno Stato membro, abbiano un permesso di soggiorno valido per almeno un anno (indipendentemente dal motivo del soggiorno) e abbiano una fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in maniera stabile.

L'articolo 3 è stato recepito correttamente da tutti gli Stati membri. Va sottolineato che in alcuni Stati membri gli ordinamenti giuridici nazionali contengono disposizioni più favorevoli rispetto all'articolo 3 (ad esempio, Bulgaria, Ungheria, Paesi Bassi e Slovacchia non hanno recepito il criterio delle prospettive ragionevoli di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile), una possibilità contemplata dalla direttiva.

#### ***Familiari dei cittadini dell'UE***

Per rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva, sia il soggiornante sia il familiare devono essere cittadini di paesi terzi. I familiari di cittadini dell'UE sono quindi esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva. Possono però essere oggetto della direttiva 2004/38/CE<sup>14</sup> qualora siano familiari di cittadini dell'UE che si trasferiscono o soggiornano in uno Stato membro diverso da quello di cui sono cittadini. Il ricongiungimento familiare di cittadini dell'UE soggiornanti nello Stato membro di cui sono cittadini non è regolamentato dal diritto dell'Unione e resta di competenza nazionale. In una recente sentenza<sup>15</sup>, la Corte ha dichiarato di essere competente, ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, a interpretare le disposizioni della direttiva sul diritto al ricongiungimento familiare ove tali disposizioni siano state rese applicabili dal diritto nazionale, in modo diretto e incondizionato, ai familiari di un cittadino dell'UE che non hanno esercitato il loro diritto di libera circolazione.

Nella pratica, queste norme sono in gran parte simili in Spagna, Lituania, Paesi Bassi e Svezia. In caso di differenze, le disposizioni per i cittadini di paesi terzi che sono familiari di cittadini UE "non mobili" sono di norma più favorevoli. Tali disposizioni possono includere, ad esempio<sup>16</sup>: una definizione più ampia di famiglia<sup>17</sup>, una deroga a condizioni specifiche che devono essere soddisfatte dai familiari<sup>18</sup>, nessuna soglia di reddito<sup>19</sup>, un importo di riferimento inferiore o una valutazione meno onerosa della situazione finanziaria<sup>20</sup>, nessun periodo di attesa o un periodo di attesa ridotto<sup>21</sup>, nessun obbligo di quote<sup>22</sup> e libero accesso al mercato del lavoro<sup>23</sup>.

#### ***Richiedenti asilo e beneficiari di protezione temporanea o sussidiaria***

La direttiva esclude altresì dal proprio ambito di applicazione i cittadini di paesi terzi che beneficiano di protezione temporanea o sussidiaria e i richiedenti asilo<sup>24</sup>. Ciononostante, nella comunicazione concernente gli orientamenti<sup>25</sup>, la Commissione ha sottolineato che la direttiva

<sup>14</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

<sup>15</sup> Sentenza del 7 novembre 2018, C e A (C-257/17) ECLI:EU:C:2018:876.

<sup>16</sup> Fonte: studio REM (2017), pag. 30.

<sup>17</sup> AT, BE, HU, LV

<sup>18</sup> Requisito di età in LT e SK.

<sup>19</sup> FI, FR, PL, SE.

<sup>20</sup> HR, IE, SI.

<sup>21</sup> CY, DE, PL.

<sup>22</sup> AT.

<sup>23</sup> CY, HR, HU, LV.

non dovrebbe essere interpretata nel senso che obbliga gli Stati membri a negare ai beneficiari di protezione temporanea o sussidiaria il diritto al ricongiungimento familiare. Gli orientamenti incoraggiano altresì gli Stati membri ad adottare norme che riconoscano a queste categorie di persone diritti di ricongiungimento familiare analoghi ai diritti dei rifugiati. In una sentenza recente<sup>26</sup>, la Corte ha affermato di essere competente a interpretare le disposizioni della direttiva relative al diritto al ricongiungimento familiare di un beneficiario dello status conferito dalla protezione sussidiaria, qualora dette disposizioni siano state rese applicabili a una situazione siffatta, in modo diretto e incondizionato, dal diritto nazionale.

In molti Stati membri i beneficiari di protezione sussidiaria possono presentare domanda di ricongiungimento familiare alle stesse condizioni dei rifugiati<sup>27</sup>. In alcuni Stati membri la legge consente il ricongiungimento familiare con i beneficiari di protezione sussidiaria dopo almeno tre anni (Austria) o due anni (Lettonia) dopo la data di ottenimento dello status conferito dalla protezione sussidiaria.

Il matrimonio o la relazione formalmente registrata dei beneficiari di protezione sussidiaria o di coloro cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato deve esistere già nel paese d'origine o prima dell'ingresso<sup>28</sup>. Cipro non consente ai beneficiari di protezione sussidiaria di chiedere il ricongiungimento familiare, mentre in altri Stati membri, come la Repubblica ceca, è possibile nel quadro di un regime nazionale (contestuale alla direttiva sul ricongiungimento familiare). Infine, di recente la Germania ha limitato il ricongiungimento familiare per i beneficiari di protezione sussidiaria, sospendendo il ricongiungimento familiare per tutti coloro che hanno ottenuto un permesso di soggiorno nell'ambito della protezione sussidiaria dopo la metà di marzo del 2016. Dall'agosto del 2018 la sospensione è stata parzialmente revocata, consentendo una quota mensile di 1 000 familiari.

#### **Familiari ammissibili – articolo 4, paragrafo 1**

I familiari che hanno il diritto di ricongiungersi al soggiornante sono quelli che costituiscono il "nucleo familiare" composto dal coniuge del soggiornante e dai figli minorenni del soggiornante o del coniuge.

#### ***Coniuge***

In base all'articolo 4, paragrafo 1, il coniuge del soggiornante ha diritto al ricongiungimento familiare. La maggior parte degli Stati membri ha recepito correttamente tale requisito.

In caso di matrimonio poligamo<sup>29</sup>, è autorizzato il ricongiungimento familiare soltanto di un coniuge, e ai figli avuti con altri coniugi può essere negato il ricongiungimento con il soggiornante (articolo 4, paragrafo 4). Inoltre, gli Stati membri possono fissare un'età minima sia per il soggiornante che per il coniuge (articolo 4, paragrafo 5). La maggior parte degli Stati membri ha applicato questa clausola facoltativa, poiché ritengono possa contribuire a prevenire i matrimoni forzati. Cinque Stati membri<sup>30</sup> hanno fissato l'età a 21 anni, la soglia massima prevista dalla direttiva.

---

<sup>24</sup> La direttiva 2001/55/CE del Consiglio prevede espressamente il ricongiungimento familiare dei beneficiari di protezione temporanea con i loro familiari.

<sup>25</sup> COM(2014) 210 final.

<sup>26</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 7 novembre 2018, K e B (C-380/17) ECLI:EU:C:2018:877.

<sup>27</sup> BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, SI, SK – fonte: studio REM (2017), pag. 20.

<sup>28</sup> AT, DE, EE, HR, NL, SI.

<sup>29</sup> Questo aspetto non è ancora stato oggetto di nessuna sentenza della Corte di giustizia dell'UE.

<sup>30</sup> BE, CY, LT, MT, NL.

La maggior parte delle legislazioni degli Stati membri consente ai partner dello stesso sesso di chiedere il ricongiungimento familiare<sup>31</sup>. In un numero minore di Stati membri non è invece possibile<sup>32</sup>. In nove Stati membri le coppie di partner dello stesso genere hanno lo stesso diritto al ricongiungimento familiare dei coniugi di sesso opposto<sup>33</sup>.

Nella sentenza nella causa *Marjan Noorzia*<sup>34</sup>, la Corte doveva chiarire se l'età minima di 21 anni prevista dall'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva, debba riferirsi alla data della presentazione della domanda di ricongiungimento familiare o al momento in cui si è deciso in merito a tale domanda. Secondo la Corte, l'articolo 4, paragrafo 5, deve essere interpretato nel senso che la disposizione non osta a una normativa in base alla quale coniugi e partner registrati devono avere compiuto il ventunesimo anno di età al momento della presentazione della domanda.

In questa sentenza la Corte ha analizzato l'obiettivo e la proporzionalità del requisito relativo all'età minima e ha dichiarato: *"A tale riguardo si deve osservare che l'età minima fissata dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva 2003/86 corrisponde, in definitiva, all'età in cui, secondo lo Stato membro interessato, si ritiene che una persona abbia acquisito una maturità sufficiente non soltanto per opporsi a un matrimonio imposto, ma, altresì, per scegliere di trasferirsi volontariamente in un altro paese con il proprio coniuge, al fine di condurre con quest'ultimo una vita familiare e di integrarsi in detto paese. (...) Inoltre, una siffatta misura non rimette in discussione la finalità di prevenire i matrimoni forzati giacché consente di presumere che, in ragione di una maggiore maturità, sarà meno semplice influenzare gli interessati affinché concludano un matrimonio forzato e accettino il ricongiungimento familiare qualora si richieda che abbiano già compiuto ventun anni fin dal momento della presentazione della domanda, rispetto alla situazione in cui in quel momento avessero meno di ventun anni"*.

### **Figli minorenni**

Per figli minorenni si intendono i figli che non abbiano ancora raggiunto la maggiore età (generalmente 18 anni) stabilita a livello nazionale e non siano coniugati. La direttiva ammette due ulteriori restrizioni al ricongiungimento familiare, purché già contemplate in precedenza nella legislazione nazionale dello Stato membro alla data di recepimento (la cosiddetta clausola di sospensione o di *standstill*).

In primo luogo, i minori che abbiano superato i 12 anni giunti in modo indipendente dal resto della famiglia possono dovere dimostrare che soddisfano le condizioni di integrazione previste dalla legislazione nazionale. Ciononostante, secondo quanto stabilito dalla Corte, la disposizione deve tenere conto dell'interesse superiore del minore<sup>35</sup>. Soltanto la Germania applica questa deroga.

In secondo luogo, gli Stati membri possono richiedere che le domande riguardanti il ricongiungimento familiare debbano essere presentate prima del compimento del quindicesimo anno di età (articolo 4, paragrafo 6). Nessuno Stato membro ha introdotto tale restrizione. Trattandosi di una clausola di tipo sospensivo, limitazioni di questo tipo non possono ora essere applicate nella legislazione nazionale.

---

<sup>31</sup> AT, BE, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, LU, NL, SE, SI.

<sup>32</sup> EE, LT, LV, MT, PL, SK.

<sup>33</sup> AT, BE, CY, CZ, FI, LU, NL, SI, SE. Fonte: studio REM (2017), pagg. 21 -22.

<sup>34</sup> Sentenza della Corte di giustizia, *M. Noorzia*, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.

<sup>35</sup> Sentenza della Corte di giustizia, Parlamento europeo/Consiglio dell'Unione europea, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, punto 75.

Per quanto concerne i figli minori, due sentenze della Corte rivestono particolare interesse. Nelle cause riunite *O. e S. e Maahanmuuttovirasto*<sup>36</sup> la Corte ha confermato la regola generale secondo cui le disposizioni sospensive della direttiva<sup>37</sup> devono essere interpretate e applicate alla luce dell'articolo 7 e dell'articolo 24, paragrafi 2 e 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché dall'articolo 5, paragrafo 5 della direttiva. In base a tali disposizioni, gli Stati membri esaminano la domanda di ricongiungimento tenendo conto dell'interesse superiore del minore e cercando di promuovere la vita familiare.

In un'altra causa più recente<sup>38</sup>, *A e S*, la Corte ha dichiarato che, in materia di ricongiungimento familiare dei rifugiati, per valutare se la persona rientri nella definizione di "minore non accompagnato" occorre prendere in considerazione la data di ingresso nel territorio dello Stato membro e non la data di presentazione della domanda di ricongiungimento familiare. Secondo la sentenza emessa nella causa, per "minore non accompagnato" si deve intendere pertanto una persona che aveva meno di diciotto anni al momento dell'arrivo, ha compiuto diciotto anni in pendenza della procedura d'asilo e ha chiesto il ricongiungimento familiare dopo avere compiuto diciotto anni.

### **Altri familiari – articolo 4, paragrafi 2 e 3**

Oltre al nucleo familiare, gli Stati membri possono includere, come familiari, i genitori a carico e i figli maggiorenni non coniugati del soggiornante o del suo coniuge, nonché un partner non coniugato (convivenza di lunga durata debitamente comprovata o relazione formalmente registrata) del soggiornante.

Diversi Stati membri hanno deciso di ampliare il numero di familiari autorizzati a presentare domanda. Molti di loro<sup>39</sup>, tuttavia, hanno scelto di non includere gli ascendenti diretti di primo grado del soggiornante o del suo coniuge, quando sono a carico di questi ultimi e non dispongono di un adeguato sostegno familiare nel paese d'origine. L'Italia ha applicato in parte questa opzione, estendendola soltanto ai parenti di primo grado del soggiornante.

Oltre ai parenti di primo grado del soggiornante o del suo coniuge, l'articolo 4, paragrafo 2, prevede la possibilità di garantire il ricongiungimento familiare anche ai figli adulti non coniugati del soggiornante o del suo coniuge, qualora obiettivamente non possano sovvenire alle loro necessità in ragione del loro stato di salute. Questa opzione è applicata da quindici Stati membri<sup>40</sup>.

L'articolo 4, paragrafo 3, consente agli Stati membri di autorizzare l'ingresso e il soggiorno del partner del soggiornante e del partner non coniugato che abbia una relazione stabile duratura debitamente comprovata con il soggiornante. Questa opzione è applicata *in toto* soltanto da Spagna e Svezia.

### **Condizioni richieste per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare**

In base all'articolo 7 gli Stati membri possono fissare due tipi distinti di requisiti. In primo luogo, detta disposizione consente loro di chiedere di dimostrare che il soggiornante disponga di un alloggio, di un'assicurazione contro le malattie e di risorse stabili e regolari. In secondo luogo, consente loro di chiedere ai cittadini di paesi terzi di soddisfare le misure di integrazione.

---

<sup>36</sup> Sentenza della Corte di giustizia, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 e 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

<sup>37</sup> In questo caso il requisito relativo alle risorse finanziarie di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera c) – per ulteriori informazioni, si veda la sezione 4.3.3.

<sup>38</sup> Sentenza della Corte di giustizia, *A, S*, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

<sup>39</sup> AT, BE, BG, CY, CZ, EL, FI, FR, LV, MT, NL, PL.

<sup>40</sup> BE, BG, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, IT, LU, PT, RO, SE, SI, SK

### ***Alloggio – articolo 7, paragrafo 1, lettera a)***

Gli Stati membri possono chiedere prove che attestino che il soggiornante dispone di un alloggio considerato normale per una famiglia analoga nella stessa regione. La maggior parte degli Stati membri ha attuato questa opzione, ad eccezione di Finlandia, Croazia, Paesi Bassi e Slovenia. Le dimensioni degli alloggi ritenute idonee variano da uno Stato membro all'altro, mentre alcuni (Lettonia, Svezia) non hanno fissato criteri specifici per valutare l'idoneità<sup>41</sup>.

### ***Assicurazione contro le malattie – articolo 7, paragrafo 1, lettera b)***

La possibilità di chiedere un'assicurazione contro le malattie è stata ampiamente utilizzata, con l'eccezione di Bulgaria, Finlandia, Francia, Portogallo e Svezia.

### ***Risorse stabili e regolari – articolo 7, paragrafo 1, lettera c)***

Tutti gli Stati membri hanno introdotto il requisito in materia di risorse stabili e regolari. Tuttavia esso deve essere applicato in linea con l'interpretazione della Corte, secondo la quale le disposizioni nazionali pertinenti non devono pregiudicare l'obiettivo della direttiva e il suo effetto utile.

Nella causa *Chakroun*<sup>42</sup>, la Corte ha limitato il margine di manovra degli Stati membri per la definizione del requisito relativo alle risorse. In particolare, ha statuito che gli Stati membri non possono rifiutare il ricongiungimento familiare a un soggiornante che dispone di risorse stabili regolari e sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari, ma che, in considerazione del livello del suo reddito, potrebbe tuttavia ricorrere all'assistenza speciale per provvedere a spese di sostentamento particolari e individualmente stabilite, a sgravi fiscali accordati da amministrazioni locali sulla base del reddito o a provvedimenti di sostegno del reddito nell'ambito della politica comunale per i redditi minimi. In aggiunta, la Corte ha dichiarato che la direttiva deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale che, ai fini dell'applicazione del requisito di reddito di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), opera una distinzione a seconda che i vincoli familiari siano anteriori o posteriori all'ingresso del soggiornante nello Stato membro ospitante.

Nelle cause riunite *O. e S. e Maahanmuuttovirasto*<sup>43</sup> la Corte ha stabilito che il requisito relativo alle risorse deve essere applicato alla luce degli articoli 7 (diritto alla vita familiare) e 24 (interesse superiore del minore) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Corte ha sottolineato che, essendo l'autorizzazione al ricongiungimento familiare la regola generale e l'obiettivo della direttiva, la facoltà prevista dall'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva deve essere interpretata restrittivamente. Gli Stati membri non devono pertanto impiegare la discrezionalità di cui dispongono in modo da pregiudicare l'obiettivo della direttiva e il suo effetto utile.

Nella causa *Khachab*<sup>44</sup> la Corte ha confermato che le disposizioni nazionali che prevedono una valutazione in prospettiva delle risorse finanziarie basata sull'evoluzione dei redditi sono compatibili con il diritto dell'UE. La Corte ha dichiarato che l'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva, deve essere interpretato nel senso che consente alle autorità nazionali competenti di fondare il rigetto di una domanda di ricongiungimento familiare su una valutazione in prospettiva della probabilità che il soggiornante mantenga oppure no le risorse stabili, regolari e sufficienti nel corso dell'anno successivo alla data di presentazione della

---

<sup>41</sup> Studio REM (2017), pagg. 21 -22.

<sup>42</sup> Sentenza della Corte di giustizia, *Chakroun*, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117.

<sup>43</sup> Sentenza della Corte di giustizia, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 e 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

<sup>44</sup> Sentenza della Corte di giustizia, *Khachab*; C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285.

domanda. La Corte ha aggiunto che la valutazione deve basarsi sull'evoluzione dei redditi del soggiornante nel corso dei sei mesi che hanno preceduto tale data.

La maggior parte degli Stati membri<sup>45</sup> ha fissato una soglia di reddito di riferimento per valutare l'adeguatezza delle risorse finanziarie necessarie per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. In molti Stati membri la soglia è pari<sup>46</sup> o superiore<sup>47</sup> al reddito di base minimo mensile o all'importo minimo di sussistenza per mese fissati dal paese.

In altri Stati membri, la soglia è fissata a un importo specifico, anche se l'importo può variare a seconda delle dimensioni della famiglia<sup>48</sup>. La maggior parte degli Stati membri<sup>49</sup> applica esenzioni alla soglia di reddito, in particolare per i rifugiati e/o i beneficiari di protezione sussidiaria<sup>50</sup>. Alcuni Stati membri non hanno fissato soglie di reddito e valutano il requisito relativo alle risorse caso per caso<sup>51</sup>.

### **Misure di integrazione - articolo 7, paragrafo 2**

Tale clausola facoltativa consente agli Stati membri di imporre a cittadini di paesi terzi di sottostare a misure di integrazione che, nel caso di familiari di rifugiati, sono applicabili unicamente nel momento in cui è concesso il ricongiungimento familiare<sup>52</sup>. La Commissione ha monitorato attentamente l'attuazione di questa clausola e chiesto spiegazioni ad alcuni Stati membri, partendo dal presupposto che le disposizioni nazionali non devono ostacolare l'effetto utile della direttiva e devono essere conformi alla giurisprudenza della Corte<sup>53</sup>.

La maggior parte degli Stati membri non si è avvalsa di questa possibilità, anche se in alcuni casi tali misure sono oggetto di indagini o proposte<sup>54</sup>. Qualora esistano misure di integrazione prima dell'ammissione per il ricongiungimento familiare, gli Stati membri di solito impongono ai familiari di dimostrare di possedere le conoscenze linguistiche di base. Sono esentati i familiari dei rifugiati o (in alcuni casi) dei beneficiari di protezione sussidiaria.

I corsi di lingua frontali od online sono solitamente organizzati su iniziativa dei familiari e i costi annessi sono a loro carico<sup>55</sup>. Le tariffe dipendono dal paese d'origine, dall'organizzatore del corso o dal formato del corso<sup>56</sup>. Alcuni Stati membri possono inoltre richiedere ai familiari di acquisire ulteriori conoscenze linguistiche dopo l'ammissione (di solito un livello A2 o B1)<sup>57</sup> o di sostenere un esame di integrazione civica dopo l'ammissione<sup>58</sup>, nell'ambito del programma generale di integrazione o quale requisito per l'insediamento permanente nel paese<sup>59</sup>. In alcuni casi può essere offerta una formazione linguistica gratuita<sup>60</sup>.

Oltre alle conoscenze linguistiche, i programmi di integrazione degli Stati membri possono comprendere anche corsi sulla storia e i valori del paese, educazione sociale od orientamento

---

<sup>45</sup> AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.

<sup>46</sup> AT, BG, DE, FR, LT, LU, LV, NL, SI, SK.

<sup>47</sup> BE, MT, PL.

<sup>48</sup> CZ, EE, ES, FI, HR, IE, IT. Fonte: studio REM (2017), pag. 25.

<sup>49</sup> BE, BG, FI, DE, HR, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

<sup>50</sup> AT, BE, BG, DE, EE, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, SE, SI, SK, NL.

<sup>51</sup> CY, HU. Fonte: studio REM (2017), pag. 26.

<sup>52</sup> In NL i rifugiati sono tenuti a soddisfare le condizioni di integrazione.

<sup>53</sup> Si vedano le sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-153/14, *K e A*, ECLI:EU:C:2015:453; C-579/13, *P e S*, ECLI:EU:C:2015:369 e C-540/03, *Parlamento/Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:429.

<sup>54</sup> FI, LU.

<sup>55</sup> AT, DE, NL.

<sup>56</sup> Studio REM (2017), pag. 26.

<sup>57</sup> AT, NL.

<sup>58</sup> NL.

<sup>59</sup> AT, DE, LV, NL.

<sup>60</sup> EE, LV.

professionale<sup>61</sup>. Tra le altre misure di integrazione rientrano la frequentazione di centri per l'integrazione<sup>62</sup>, la sottoscrizione di una dichiarazione di integrazione<sup>63</sup> oppure di un contratto di integrazione<sup>64</sup>, che prevedono una formazione civica e linguistica. Il mancato rispetto di queste misure di integrazione può talvolta portare alla revoca o al mancato rinnovo di un permesso di soggiorno o al rifiuto di permessi di lunga durata<sup>65</sup>.

L'obiettivo perseguito da tali misure è facilitare l'integrazione dei familiari. L'ammissibilità delle misure ai sensi della direttiva dipende dalla possibilità che contribuiscano a tale obiettivo e siano in linea con il principio di proporzionalità. La loro ammissibilità può essere messa in discussione sulla base dell'accessibilità a corsi o esami, del modo in cui sono concepiti e/o organizzati (ad esempio, materiali di prova, costi, sede di svolgimento), del fatto che tali misure o i loro effetti servono a finalità diverse dall'integrazione (ad esempio, costi elevati che precludano l'accesso alle famiglie a basso reddito). Devono altresì essere conformi alla tutela procedurale volta a garantire il diritto di impugnazione.

Nella causa *Minister van Buitenlandse Zaken v. K. e A.*<sup>66</sup>, la Corte ha riconosciuto, ai punti 53 e 54 della sentenza, che: "[...] non si può negare che l'acquisizione di una conoscenza tanto della lingua quanto della società dello Stato membro ospitante faciliti notevolmente la comunicazione tra i cittadini di paesi terzi e i cittadini nazionali e, inoltre, favorisca l'interazione e lo sviluppo di rapporti sociali tra gli stessi. Neppure si può negare che l'acquisizione della conoscenza della lingua dello Stato membro ospitante renda meno difficile l'accesso da parte dei cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro e alla formazione professionale. [...] In tale prospettiva, l'obbligo di superare un esame di integrazione civica di livello elementare consente di assicurare l'acquisizione da parte dei cittadini di paesi terzi interessati di conoscenze che risultano incontestabilmente utili per instaurare legami con lo Stato membro ospitante".

Tuttavia, nella stessa sentenza (punti 56-58), la Corte ha indicato altresì i limiti alla discrezionalità degli Stati membri nel definire le condizioni di integrazione: "Tuttavia, il criterio di proporzionalità richiede, in ogni caso, che le condizioni di applicazione di un tale obbligo non eccedano quanto è necessario per raggiungere detto obiettivo. [...] Infatti, le misure di integrazione previste dall'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/86 devono avere come finalità non quella di selezionare le persone che potranno esercitare il loro diritto al ricongiungimento familiare, ma facilitare l'integrazione di queste ultime negli Stati membri. Inoltre, circostanze individuali particolari, come l'età, il livello di educazione, la situazione finanziaria o le condizioni di salute dei familiari interessati del soggiornante, devono essere prese in considerazione [...]".

Pertanto, in base al principio della proporzionalità, la normativa nazionale che recepisce l'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, deve essere idonea a realizzare gli obiettivi perseguiti dalla normativa e non deve eccedere quanto necessario per conseguirli.

In due sentenze recenti<sup>67</sup> la Corte ha sviluppato ulteriormente la propria giurisprudenza sulle condizioni di integrazione nell'ambito specifico dell'articolo 15 (rilascio di un permesso autonomo).

---

<sup>61</sup> BE, DE, EE, NL, SE.

<sup>62</sup> AT.

<sup>63</sup> BE, NL.

<sup>64</sup> FR.

<sup>65</sup> Studio REM (2017), pagg. 26 -27.

<sup>66</sup> Sentenza della Corte di giustizia, C-153/14, *K e A*, ECLI:EU:C:2015:453.

<sup>67</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 7 novembre 2018, *C e A* (C-257/17) ECLI:EU:C:2018:876 e sentenza della Corte di giustizia del 7 novembre 2018, *K* (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

## **Periodo di attesa e capacità di accoglienza – articolo 8**

A norma dell'articolo 8, gli Stati membri possono esigere che il soggiornante abbia soggiornato legalmente nel loro territorio per un determinato periodo di tempo prima di farsi raggiungere dai suoi familiari (primo comma) e prevedere un periodo di attesa non superiore a tre anni tra la presentazione della domanda di ricongiungimento ed il rilascio del permesso di soggiorno ai familiari (secondo comma).

Molti paesi hanno recepito l'opzione di cui al primo comma. Tuttavia, la Commissione ha rilevato diverse incongruenze nell'attuazione, che hanno richiesto chiarimenti e modifiche delle legislazioni nazionali in seguito a scambi con gli Stati membri interessati. L'opzione di cui al secondo comma è stata recepita soltanto dall'Austria e dalla Croazia.

Molti Stati membri non fissano un periodo di attesa prima che la famiglia possa presentare domanda di ricongiungimento familiare<sup>68</sup>. Negli Stati in cui la disposizione è applicabile, il periodo di attesa può essere di un anno<sup>69</sup>, un anno e mezzo<sup>70</sup>, due<sup>71</sup> o tre anni<sup>72</sup> da quando il soggiornante ha acquisito la residenza nel paese o ha ottenuto con decisione definitiva la protezione internazionale, con diverse deroghe applicate dai singoli Stati membri<sup>73</sup>.

## **Possibili restrizioni per ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica e di sanità pubblica - articolo 6**

In generale, la maggior parte degli Stati membri ha recepito correttamente l'articolo 6, ma sono state rilevate differenze nell'uso della terminologia, in particolare riguardo all'espressione "sicurezza nazionale". Gli Stati membri si sono avvalsi di vari metodi per recepire tale disposizione. Alcuni si richiamano alle corrispondenti disposizioni dell'*acquis* di Schengen, altri fanno riferimento a un reato punibile con pena detentiva.

Il considerando 14 della direttiva fornisce alcune indicazioni in merito a ciò che potrebbe costituire una minaccia all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica. A parte questo, compete però agli Stati membri fissare i propri standard in linea con il principio generale della proporzionalità, oltre che con l'articolo 17 della direttiva, che li obbliga a tener conto della natura e della solidità del rapporto della persona e della durata del soggiorno, soppesandolo rispetto alla gravità e al tipo di reato perpetrato ai danni dell'ordine pubblico o della sicurezza pubblica. Il criterio della sanità pubblica è applicabile fintantoché una malattia o una disabilità non costituiscano l'unico motivo per la revoca o il mancato rinnovo di un permesso di soggiorno. Le espressioni "ordine pubblico", "pubblica sicurezza" e "sanità pubblica" di cui all'articolo 6 devono essere interpretate alla luce della giurisprudenza della Corte e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Attualmente non esiste una norma generale o una giurisprudenza consolidata, secondo la quale le clausole di ordine pubblico previste dalla direttiva sul ricongiungimento familiare e da altre direttive sull'immigrazione debbano essere sempre interpretate allo stesso modo della clausola di ordine pubblico contenuta nella direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione (sulla quale esiste una giurisprudenza significativa della Corte).

Ciò è stato confermato altresì negli orientamenti della Commissione sull'applicazione della direttiva<sup>74</sup>, in cui è precisato che, sebbene la giurisprudenza della Corte relativa alla direttiva

<sup>68</sup> BG, EE, IE, FI, HR, HU, IT, SI, SE, SK.

<sup>69</sup> ES, LU, NL.

<sup>70</sup> FR.

<sup>71</sup> CY, EL, HR, LT, LV, MT, PL.

<sup>72</sup> AT.

<sup>73</sup> Studio REM (2017), pagg. 27 -28.

<sup>74</sup> COM (2014)210.

sulla libera circolazione non sia direttamente pertinente per i cittadini di paesi terzi, può, *mutatis mutandis*, servire da guida per definire, per analogia, le nozioni in questione. Ulteriori orientamenti interpretativi da parte della Corte sono attesi a seguito di due domande di pronuncia pregiudiziale presentate nelle cause C-381/18 e C- 382/18 (entrambe pendenti) nelle quali è stato chiesto alla Corte, per la prima volta, di interpretare direttamente le clausole relative all'ordine pubblico di cui all'articolo 6, paragrafi 1 e 2, della direttiva.

## **Procedura di valutazione della domanda – articolo 5**

### ***Richiedente – articolo 5, paragrafo 1***

Conformemente all'articolo 5, paragrafo 1, gli Stati membri devono decidere se la domanda debba essere presentata dal familiare o dal soggiornante. Gli Stati membri hanno attuato l'articolo in diversi modi: in alcuni<sup>75</sup> è il soggiornante a dover presentare la domanda, mentre in altri<sup>76</sup> è il familiare o possono essere entrambi<sup>77</sup>.

### ***Luogo di presentazione della domanda – articolo 5, paragrafo 3***

La direttiva prevede che i familiari debbano risiedere al di fuori del territorio dello Stato membro al momento della presentazione della domanda e consente deroghe solo in determinate circostanze. Tutti gli Stati membri hanno recepito correttamente questa disposizione e tutti (ad eccezione della Romania e della Bulgaria) si sono avvalsi della deroga che consente ai familiari di presentare la domanda nel territorio dello Stato membro se già vi soggiornano legalmente<sup>78</sup> o se giustificato da circostanze eccezionali<sup>79</sup>, ad esempio se vi sono ostacoli nel paese d'origine.

### ***Documentazione comprovante - articolo 5, paragrafo 2, primo comma***

L'elenco dei documenti richiesti varia da uno Stato membro all'altro: alcuni hanno elaborato un elenco dettagliato, mentre altri si limitano a definire requisiti generali, lasciando così alle autorità un notevole margine di discrezionalità. La direttiva prevede disposizioni specifiche per i rifugiati. Qualora un rifugiato non possa fornire documenti ufficiali che provino i suoi vincoli familiari, gli Stati membri devono tenere conto di altri mezzi idonei a tal fine (articolo 11, paragrafo 2). In generale, in mancanza di una documentazione (affidabile), gli Stati membri adottano un approccio flessibile<sup>80</sup>, soprattutto per i beneficiari di protezione internazionale e i loro familiari. Spesso accettano altri mezzi di prova, purché siano in grado di verificare l'identità dei richiedenti e l'esistenza di legami familiari<sup>81</sup>, tra cui, ad esempio, documenti provenienti da colloqui d'asilo, elementi probatori tratti da un'udienza di appello, atti notarili o dichiarazioni scritte, foto di eventi e ricevute.

Gli Stati membri possono anche chiedere o suggerire un test del DNA, di solito in ultima istanza, anche nei casi di dubbio persistente, per i quali è necessaria una conferma più affidabile. Nonostante questo approccio flessibile, lo studio della REM del 2017 ha dimostrato che la mancanza di documenti per l'esame la domanda è uno dei problemi menzionati più di frequente<sup>82</sup>, come dimostrato anche da alcune denunce pervenute alla

<sup>75</sup> BG, CY, EL, ES, FR, PL, SI

<sup>76</sup> AT, BE, CZ, DE, EE, FI, HR, HU, LU, LV, SE, SK.

<sup>77</sup> IT, LT, LV, NL, PT, RO.

<sup>78</sup> BE, CZ, DE, EE, HR, HU, LV.

<sup>79</sup> AT, FI, LU. Fonte: studio REM (2017), pag. 32.

<sup>80</sup> Studio REM (2017), pag. 33 e pag. 37.

<sup>81</sup> Nel parere del 29 novembre 2018 nella causa C-635/17 (pendente), ECLI:EU:C:2018:973, l'avvocato generale Wahl ha suggerito di imporre un obbligo di cooperazione attiva sia ai richiedenti che alle autorità in caso di documenti probatori insufficienti.

<sup>82</sup> AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

Commissione, cui, in un caso, sono seguiti scambi di informazioni con lo Stato membro interessato.

#### ***Colloqui e indagini – articolo 5, paragrafo 2, secondo comma***

La maggior parte degli Stati membri si avvale della possibilità di tenere colloqui e condurre altre indagini che ritengano necessarie per ottenere la prova dell'esistenza di vincoli familiari. Solo pochi Stati membri<sup>83</sup> non applicano questa opzione.

Per essere ammissibili ai sensi del diritto dell'UE, i colloqui e/o altre indagini devono essere proporzionati – e quindi non privare di effetto il diritto al ricongiungimento familiare – e rispettare i diritti fondamentali, in particolare il diritto alla vita privata e alla vita familiare. Per il momento la Commissione non ha individuato problemi nell'attuazione di questa disposizione.

#### ***Frode o matrimonio, relazione stabile o adozione fittizi – articolo 16, paragrafo 4***

Tale disposizione consente agli Stati membri di svolgere controlli e ispezioni specifici qualora esista una fondata presunzione di frode o di matrimonio, relazione stabile o adozione fittizi. Ogni sistema nazionale prevede norme per impedire il ricongiungimento familiare qualora un vincolo esista al solo scopo di ottenere un permesso di soggiorno. Questa opzione è attuata nella legislazione nazionale della maggior parte degli Stati membri<sup>84</sup>. Altri<sup>85</sup> applicano la disposizione parzialmente, il che non rappresenta una fonte di preoccupazione per la Commissione.

In una recente domanda di pronuncia pregiudiziale<sup>86</sup>, alla Corte è stato chiesto se l'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), debba essere interpretato nel senso che esso osta alla revoca di un permesso di soggiorno rilasciato, nel caso in cui il rilascio di detto titolo di soggiorno sia basato su dati fraudolenti, laddove il familiare non era a conoscenza della natura fraudolenta di detti atti.

#### ***Diritti***

In quasi tutti gli Stati membri i richiedenti devono pagare dei diritti relativi alla domanda. L'importo complessivo dipende dallo Stato membro e va in media da 50 a 150 EUR. La direttiva non disciplina la questione dei diritti amministrativi dovuti nel corso della procedura. Tuttavia, come precisato nella relazione della Commissione del 2008, gli Stati membri non dovrebbero fissare diritti tali da compromettere l'effetto utile della direttiva.

Per quanto riguarda le spese relative all'"esame di integrazione civica", la Corte ha precisato che, benché gli Stati membri possano imporre ai cittadini di paesi terzi di pagare le spese relative alle misure di integrazione adottate in forza dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva, e possano altresì stabilire l'importo di tali spese, tuttavia, conformemente al principio di proporzionalità, il livello al quale tali spese sono fissate non deve avere né per oggetto né per effetto di rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare.

Ciò avverrebbe se l'ammontare delle spese esigibili per sostenere l'esame di integrazione civica fosse eccessivo tenuto conto della sua incidenza finanziaria considerevole sui cittadini di paesi terzi interessati<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> BG, EE, HR, NL, SI.

<sup>84</sup> AT, BE, BG, CY, DE, EL, FI, HU, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SE, SK.

<sup>85</sup> EL, FI, LT, PL, SK.

<sup>86</sup> Corte di giustizia, causa pendente, Y.Z. e altri (C-557/17).

<sup>87</sup> Sentenza della Corte di giustizia, C-153/14, *K e A*, ECLI:EU:C:2015:453, punti 64 e 65.

#### ***Decisione scritta e durata della procedura – articolo 5, paragrafo 4***

In base all'articolo 5, paragrafo 4, le autorità nazionali competenti sono tenute a comunicare per iscritto al richiedente la loro decisione non appena possibile e comunque entro sei mesi a decorrere dalla data di presentazione della domanda. La maggior parte degli Stati membri rispetta la disposizione, applicando termini inferiori al requisito di nove mesi. Conformemente al secondo comma, il termine può essere prorogato in circostanze eccezionali legate alla complessità dell'esame. L'attuazione di questa disposizione non solleva preoccupazioni per la Commissione.

#### ***Interesse superiore dei minori – articolo 5, paragrafo 5***

Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, nell'esame della domanda, gli Stati membri tengono nella dovuta considerazione l'interesse superiore dei minori. La Corte ha evidenziato questo aspetto nelle sentenze *O. e S., Maahanmuuttovirasto*<sup>88</sup> *Parlamento/Consiglio*<sup>89</sup>. La maggior parte degli Stati membri si è conformata all'obbligo, ma non l'ha recepito esplicitamente per le finalità di riesame delle domande di ricongiungimento familiare. Tuttavia, l'obbligo di tenere conto dell'interesse superiore del minore è un principio generale delle legislazioni nazionali.

#### ***Clausola trasversale sulla dovuta considerazione – articolo 17***

L'obbligo di prendere nella dovuta considerazione la natura e la solidità dei vincoli familiari della persona e la durata del suo soggiorno nello Stato membro, nonché l'esistenza di legami familiari, culturali e sociali con il suo paese di origine, applicando dunque un approccio caso per caso, è stato spesso rammentato dalla Corte, specificamente nella causa *Parlamento/Consiglio* del 2006<sup>90</sup>. Secondo detta sentenza, il mero riferimento all'articolo 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo non pare rappresentare un'attuazione adeguata dell'articolo 17.

Questa disposizione è stata attuata correttamente dalla maggior parte degli Stati membri. I principi di proporzionalità e certezza del diritto (principi generali del diritto dell'UE) devono essere applicati in ogni decisione di rigetto, revoca o rifiuto di rinnovo di un permesso. In due cause pendenti<sup>91</sup> alla Corte è stato chiesto di valutare gli effetti dell'articolo 17 nel contesto della revoca del permesso per ragioni di ordine pubblico.

#### ***Mezzi di ricorso – articolo 18***

Nel complesso l'articolo 18 è stato recepito correttamente da tutti gli Stati membri. Tutti hanno introdotto il diritto di impugnazione conformemente alla disposizione, benché in modi diversi. Non sono state rilevate disposizioni nazionali che rappresentino un onere eccessivo o un ostacolo al diritto di proporre ricorso.

#### ***Ingresso e soggiorno – articoli 13 e 15***

##### ***Agevolazione nella concessione dei visti – articolo 13, paragrafo 1***

Non appena una domanda di ricongiungimento familiare è accettata, gli Stati membri devono autorizzare l'ingresso dei familiari e concedere loro ogni agevolazione per l'ottenimento dei necessari visti. La maggior parte degli Stati membri ha recepito correttamente l'articolo 13,

---

<sup>88</sup> Sentenza della Corte di giustizia, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 e 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

<sup>89</sup> Sentenza della Corte di giustizia, *Parlamento/Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:429.

<sup>90</sup> *ibid.*

<sup>91</sup> Corte di giustizia, cause pendenti C-381/18 e 382/18.

paragrafo 1. Va ricordato che l'agevolazione per l'ottenimento del visto necessario è obbligatoria per gli Stati membri.

### ***Durata del soggiorno – articolo 13, paragrafi 2 e 3***

L'articolo 13, paragrafo 2, prescrive agli Stati membri di rilasciare ai familiari un primo permesso di soggiorno con un periodo di validità di almeno un anno. Questo permesso di soggiorno è rinnovabile. La maggior parte degli Stati membri ha recepito correttamente la disposizione. Ciononostante, alcuni di loro fissano espressamente la validità minima del permesso di soggiorno a un anno.

Conformemente all'articolo 13, paragrafo 3, il periodo di validità dei permessi di soggiorno concessi al familiare o ai familiari non può in linea di principio andare oltre la data di scadenza del permesso di soggiorno del soggiornante. Tutti gli Stati membri hanno recepito correttamente questa disposizione.

### ***Permesso di soggiorno autonomo – articolo 15***

L'articolo 15, paragrafo 1, primo comma, stabilisce che, trascorso un periodo massimo di cinque anni di soggiorno e sempre che al familiare non sia stato rilasciato un permesso di soggiorno per motivi diversi dal ricongiungimento familiare, il coniuge o il partner non coniugato e il figlio diventato maggiorenne hanno diritto (previa domanda, ove richiesta dal diritto nazionale), a un permesso di soggiorno autonomo, indipendente da quello del soggiornante. Questa disposizione è stata recepita correttamente nella legislazione della maggior parte degli Stati membri (nonostante alcune differenze nella durata dello stato civile o nel computo del periodo di cinque anni, che ad ogni modo non sollevano preoccupazioni circa il rispetto delle norme).

L'articolo 15, paragrafo 3, prevede un'opzione che dà agli Stati membri il diritto, in caso di vedovanza, divorzio, separazione o decesso di ascendenti o discendenti diretti di primo grado, di rilasciare un permesso di soggiorno autonomo (previa domanda, ove richiesta dalla legislazione nazionale) alle persone entrate in virtù del ricongiungimento familiare (il rilascio è garantito altresì in caso di situazioni particolarmente difficili). L'opzione è stata attuata da tutti gli Stati membri.

In due sentenze recenti<sup>92</sup>, relative all'articolo 15, la Corte ha precisato che, benché il rilascio di un permesso di soggiorno autonomo rappresenti, in linea di principio, un diritto al termine di un soggiorno di cinque anni nel territorio di uno Stato membro ai fini del ricongiungimento familiare, il legislatore dell'Unione ha tuttavia autorizzato gli Stati membri a subordinare la concessione di tale permesso a taluni requisiti che spetta loro definire.

In particolare, la Corte ha esaminato la possibilità da parte degli Stati membri di esigere che i cittadini di paesi terzi soddisfino le condizioni di integrazione per ottenere un permesso di soggiorno autonomo, prevista dall'articolo 15 della direttiva sul ricongiungimento familiare (C-257/17 e C-484/17) e ha precisato che tali condizioni sono compatibili con la direttiva, purché conformi al principio di proporzionalità, affermando che: "*L'articolo 15 [...] non osta ad una normativa nazionale che consente di respingere una domanda di permesso di soggiorno autonomo, presentata da un cittadino di un paese terzo che ha soggiornato più di cinque anni nel territorio di uno Stato membro ai fini del ricongiungimento familiare, per il motivo che esso non ha dimostrato di aver superato un esame di integrazione civica vertente sulla lingua e sulla società di tale Stato membro, a condizione che le modalità concrete*

---

<sup>92</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 7 novembre 2018, C e A (C-257/17) ECLI:EU:C:2018:876 e sentenza del 7 novembre 2018, K (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

*dell'obbligo di superare tale esame non vadano oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo di facilitare l'integrazione dei cittadini di paesi terzi."*

In aggiunta, nella sentenza nella causa C-257/17, la Corte ha chiarito un ulteriore dettaglio procedurale relativo alla data di rilascio del permesso autonomo, dichiarando che la direttiva non osta ad una normativa nazionale che prevede che il permesso di soggiorno autonomo può essere rilasciato solo a decorrere dalla data di presentazione della domanda ad esso relativa.

### **Accesso all'istruzione e a un'attività lavorativa – articolo 14**

L'articolo 14, paragrafo 1, disciplina gli ambiti in cui i familiari del soggiornante hanno diritto a un trattamento pari a quello del soggiornante: accesso all'istruzione, all'attività lavorativa, all'orientamento, alla formazione, al perfezionamento e all'aggiornamento professionale. La direttiva dà inoltre agli Stati membri la possibilità di decidere in base alla legislazione nazionale le condizioni alle quali i familiari possono esercitare un'attività lavorativa dipendente o autonoma (articolo 14, paragrafo 2) e di limitare l'accesso ad un'attività lavorativa dipendente o autonoma da parte degli ascendenti diretti di primo grado e dei figli maggiorenni non coniugati di cui all'articolo 4, paragrafo 2 (articolo 14, paragrafo 3).

Nel complesso, gli Stati membri hanno recepito correttamente i requisiti in materia di parità di trattamento di cui all'articolo 14, paragrafo 1, ma la maggior parte di essi<sup>93</sup> non ha applicato l'opzione di cui all'articolo 14, paragrafo 2. L'opzione di cui all'articolo 14, paragrafo 3, è stata adottata solo dalla Slovacchia. Spesso le disposizioni sono state recepite nella legislazione nazionale assieme al principio generale di non discriminazione.

### **Ricongiungimento familiare dei rifugiati – articoli da 9 a 12**

Il capo V della direttiva fa riferimento a una serie di deroghe che creano disposizioni più favorevoli per il ricongiungimento familiare dei rifugiati, in maniera da tener conto della loro specifica situazione. Di seguito sono presentati gli aspetti essenziali.

L'articolo 10 disciplina l'applicazione della definizione di familiari al ricongiungimento familiare dei rifugiati. Prevede alcune eccezioni e norme specifiche per i casi in cui il soggiornante è un minore non accompagnato. Questo articolo è stato recepito correttamente da gran parte degli Stati membri. In una recente domanda di pronuncia pregiudiziale<sup>94</sup>, alla Corte è stato chiesto di chiarire se gli Stati membri siano autorizzati ad applicare la "clausola sospensiva" di cui all'articolo 10, paragrafo 2, in modo più restrittivo rispetto a quanto previsto dalla direttiva e a consentire il ricongiungimento familiare dell'altro familiare "a carico" solo nei casi in cui la dipendenza sia dovuta allo stato di salute.

L'articolo 11 disciplina la presentazione e l'esame delle domande per i rifugiati. Come precisato all'articolo 11, paragrafo 1, per quanto concerne la presentazione e l'esame delle domande di ricongiungimento familiare con un soggiornante cui sia stato riconosciuto lo status di rifugiato, si applicano le disposizioni dell'articolo 5, fatto salvo l'articolo 11, paragrafo 2.

A norma dell'articolo 11, paragrafo 2, qualora un rifugiato non possa fornire documenti ufficiali che provino i suoi vincoli familiari, gli Stati membri tengono conto anche di altri mezzi idonei a provare l'esistenza di tali vincoli. Il rigetto della domanda non può essere motivato unicamente dall'assenza di documenti probatori. Va sottolineato che nell'attuazione pratica della disposizione possono facilmente sorgere problemi di conformità e gli Stati

---

<sup>93</sup> Eccetto BE, BG, CY, EL, LU e MT.

<sup>94</sup> Corte di giustizia, causa pendente, Bevéndorlási és Menekültügyi Hivatal (C-519/18).

membri dovrebbero rimanere vigili sulla questione dei documenti probatori richiesti ai rifugiati. Nella causa *E.*<sup>95</sup> (pendente) è stata proposta alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale riguardante l'obbligo da parte dei rifugiati di collaborare e fornire una spiegazione plausibile del fatto di non avere presentato i documenti probatori. La futura sentenza dovrebbe chiarire questo importante aspetto.

In base all'articolo 12, alcune agevolazioni per il ricongiungimento familiare previste per i rifugiati si applicano soltanto se la domanda di ricongiungimento familiare è presentata entro tre mesi dalla concessione dello status di rifugiato. In una sentenza recente<sup>96</sup>, la Corte ha confermato in principio il carattere assoluto del termine fissato, ma ha sottolineato che questa norma rigida non può essere applicata in situazioni in cui particolari circostanze rendono oggettivamente scusabile la presentazione tardiva della domanda.

### III. CONCLUSIONI

Dal 2008 lo stato di attuazione della direttiva sul ricongiungimento familiare è migliorato, anche grazie ai procedimenti di infrazione avviati dalla Commissione e alla comunicazione di orientamento del 2014, nonché alle numerose sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea. Gli Stati membri hanno profuso sforzi notevoli per migliorare e adattare le normative nazionali e conformarsi così ai requisiti della direttiva.

Nella prima relazione sull'attuazione della direttiva, pubblicata nel 2008, la Commissione aveva messo in rilievo diversi problemi di attuazione in materia di agevolazione dei visti, permessi autonomi, disposizioni più favorevoli per i rifugiati, interesse superiore del minore e accesso agli organi giurisdizionali. Ciononostante, tali questioni interessavano principalmente aspetti giuridici del recepimento, poiché gli Stati membri non stavano applicando tali norme nella pratica da molto tempo.

La comunicazione della Commissione del 2014, che ha fornito orientamenti per l'applicazione della direttiva, ha messo in evidenza alcune questioni persistenti nelle legislazioni nazionali, in particolare alcune questioni trasversali emerse in modo chiaro, ad esempio riguardanti le misure di integrazione, le risorse stabili e regolari, la necessità di prendere effettivamente in considerazione l'interesse superiore del minore e le disposizioni più favorevoli per il ricongiungimento familiare dei rifugiati.

A quattro anni di distanza, questi aspetti restano problematici per alcuni Stati membri, che devono continuare ad adoperarsi per garantire un'applicazione effettiva della direttiva, ponendo particolare attenzione alla preminente importanza del diritto fondamentale al rispetto della vita familiare, dei diritti del minore e del diritto a mezzi di ricorso effettivi.

Inoltre, come menzionato sia nella relazione del 2008 sia nella comunicazione del 2014, la formulazione della direttiva, che lascia agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità per l'attuazione, non deve comportare un indebolimento delle norme in caso di applicazione troppo ampia o eccessiva delle clausole facoltative previste dalla direttiva riguardo a determinate condizioni di esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. I principi generali del diritto dell'UE, in primo luogo e in particolare la proporzionalità e la certezza del diritto, devono essere utilizzati quali indicatori principali per valutare la compatibilità delle disposizioni nazionali con la direttiva.

Quale custode dei trattati, la Commissione monitora regolarmente l'attuazione giuridica e pratica della direttiva da parte degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda gli aspetti

---

<sup>95</sup> Corte di giustizia, causa C-635/17 (in corso).

<sup>96</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 7 novembre 2018, K e B (C-380/17) ECLI:EU:C:2018:877.

messi in rilievo nella presente relazione. Poiché il ricongiungimento familiare continua a rappresentare una delle principali sfide per l'UE nell'ambito delle politiche in materia di migrazione, la Commissione continuerà a seguire da vicino le legislazioni e le pratiche amministrative nazionali e potrà decidere di prendere opportuni provvedimenti in linea con i trattati dell'UE, incluso l'avvio di procedure di infrazione, ove necessario.



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")<sup>1</sup> è stata adottata il 13 dicembre 2011. Si tratta della sesta direttiva<sup>2</sup> 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 membri<sup>3</sup> 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 misura<sup>4</sup>. Belgio e Grecia non comunicano statistiche ai fini della direttiva<sup>5</sup>.

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 problematiche<sup>6</sup>. La presentazione della relazione, inizialmente prevista entro

---

<sup>1</sup> GU L 343 del 23.12.2011p. 1.

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

<sup>3</sup> Danimarca, Irlanda e Regno Unito non sono vincolati dalla direttiva.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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")<sup>7</sup>.

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 migrazioni<sup>8</sup>, denunce individuali, interrogazioni, petizioni e alcune questioni pratiche derivanti dall'applicazione della direttiva individuate nello studio a sostegno del vaglio di adeguatezza<sup>9</sup>. 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 direttiva<sup>10</sup>.

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 europea<sup>11</sup>.

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 infrazione<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> 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](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en).

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> ICF(2018).

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

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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 membri<sup>13</sup> 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

---

<sup>13</sup> 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 membri<sup>14</sup> 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

---

<sup>14</sup> 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 terzo<sup>15</sup>, 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 lavoro<sup>16</sup>.

In alcuni Stati membri<sup>17</sup> 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 membri<sup>18</sup>. 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)<sup>19</sup> e l'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2016/801 relativa a studenti e ricercatori<sup>20</sup> 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

---

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

<sup>16</sup> AT, CY, ES, FR, HR, LT, LV, NL, PT e SI.

<sup>17</sup> BG, PT, RO.

<sup>18</sup> Tutti ad eccezione di DE.

<sup>19</sup> GU L 155 del 18.6.2009, pag. 17.

<sup>20</sup> 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 decisione<sup>21</sup>, 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 membri<sup>22</sup> 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 membri<sup>23</sup> 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.

---

<sup>21</sup> AT, DE, ES, IT, LT, LU, LV, RO e SE.

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

<sup>23</sup> 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. 1030/2002<sup>24</sup> 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 esplicita<sup>25</sup> o implicita<sup>26</sup> 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.

---

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

<sup>25</sup> CY, FR, LV, MT e RO.

<sup>26</sup> 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 implicita<sup>27</sup> 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 implicita<sup>28</sup> 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 implicita<sup>29</sup> 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.

---

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

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

<sup>29</sup> 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 direttiva<sup>30</sup>. 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 possibilità<sup>31</sup>; 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'informazione<sup>32</sup> 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 sentenze<sup>33</sup>. 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 unico<sup>34</sup>.

---

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

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

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

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

<sup>34</sup> 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 interezza<sup>35</sup>.

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);

---

<sup>35</sup> 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)<sup>36</sup> 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 membri<sup>37</sup> 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.

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

<sup>37</sup> 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 membri<sup>38</sup>. Lo studio<sup>39</sup> 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 membri<sup>40</sup> 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.

---

<sup>38</sup> CY, EL, ES, FI, FR, HR, LT, MT, PT e SK.

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

<sup>40</sup> 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.