



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 23 maggio 2007 (12.06)
(OR. EN)**

9871/07

**Fascicolo interistituzionale:
2007/0094 (COD)**

**MIGR 43
SOC 227**

PROPOSTA

Origine:	Commissione europea
Data:	16 maggio 2007
Oggetto:	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, la proposta della Commissione inviata con lettera del Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, presso il Segretariato generale della Commissione europea, al Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante.

All.: COM(2007) 249 defin.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.5.2007
COM(2007) 249 definitivo

2007/0094 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi
soggiornanti illegalmente nell'UE**

(presentata dalla Commissione)

{SEC(2007) 596}

{SEC(2007) 603}

{SEC(2007) 604}

RELAZIONE

1) CONTESTO DELLA PROPOSTA

- **Motivazione e obiettivi della proposta**

La presente proposta si inserisce nell'ambito degli sforzi messi in atto dall'Unione europea per elaborare una politica globale d'immigrazione. La Commissione intende presentare, nel settembre 2007, una prima proposta sull'immigrazione legale conformemente al piano d'azione del dicembre 2005¹.

Uno dei fattori che incoraggiano l'immigrazione illegale nell'UE è la possibilità di trovare lavoro. La presente proposta intende ridurre questo fattore di richiamo colpendo specificamente l'offerta di lavoro ai cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE. Partendo dai provvedimenti già esistenti negli Stati membri, scopo della presente proposta è garantire che ciascuno di essi introduca – ed applichi effettivamente - sanzioni analoghe per i datori di lavoro che impiegano questi cittadini.

La Commissione ha suggerito questa misure nella comunicazione del luglio 2006 riguardante le priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina di cittadini di paesi terzi². Il Consiglio europeo ha approvato il suggerimento nel dicembre 2006 e ha invitato la Commissione a presentare delle proposte.

- **Contesto generale**

L'impiego di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente (in appresso "lavoro illegale") è il risultato della convergenza fra l'offerta di lavoro da parte di immigrati che cercano un migliore standard di vita e la domanda di datori di lavoro pronti ad assumerli per posti solitamente poco qualificati e sottoremunerati. Difficile quantificare l'ampiezza del fenomeno: secondo stime, il numero dei cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente dell'UE varia fra i 4,5 e gli 8 milioni. Il lavoro illegale si concentra in settori particolari come l'edilizia, l'agricoltura, i servizi di pulizia e il settore alberghiero /catering.

Da un lato, il lavoro illegale – come il lavoro sommerso dei cittadini UE – porta a perdite per le finanze pubbliche, può abbattere i salari e deteriorare le condizioni di lavoro, può falsare la concorrenza fra le imprese, e priva i lavoratori non dichiarati di copertura sanitaria e dei diritti alla pensione, che dipendono dal versamento dei contributi. D'altro lato, i cittadini di paesi terzi impiegati illegalmente sono in una posizione ancora più vulnerabile poiché, se fermati, verranno con ogni probabilità rimandati nel paese d'origine.

La presente proposta riguarda la politica dell'immigrazione, non la politica del lavoro o la politica sociale, e prevede sanzioni per i datori di lavoro e non per gli immigrati impiegati illegalmente (anche se la proposta della Commissione del 2005 in materia di rimpatrio stabilisce come regola generale che gli Stati membri debbano emettere una decisione di rimpatrio per i cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente).

¹ COM(2005)669.

² COM(2006)402.

- **Disposizioni esistenti nel settore della proposta**

La raccomandazione del Consiglio del 22 dicembre 1995 sull'armonizzazione dei mezzi di lotta contro l'immigrazione clandestina e il lavoro illegale³ proponeva di incitare i datori di lavoro intenzionati ad assumere persone straniere a verificarne la posizione in materia di soggiorno o di lavoro, e di rendere passibili di sanzioni i datori di lavoro di cittadini stranieri sprovvisti di permesso. La raccomandazione del Consiglio del 27 settembre 1996 relativa alla lotta contro il lavoro illegale di cittadini di Stati terzi⁴ proponeva in particolare di vietare l'assunzione di cittadini di paesi terzi sprovvisti del necessario permesso di lavoro, e di irrogare, in caso di violazione, sanzioni di carattere penale e/o amministrativo. La presente proposta si fonda su queste raccomandazioni e impone agli Stati membri di vietare il lavoro illegale, di introdurre sanzioni e di obbligare i datori di lavoro a prendere misure preventive e altri controlli.

La politica europea contro l'immigrazione illegale prevede disposizioni contro la tratta degli esseri umani e il traffico di persone attraverso le frontiere. La decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani⁵ rende punibili come reati la tratta delle persone a fini di sfruttamento di manodopera o di sfruttamento sessuale e prevede un ravvicinamento delle pene. Ai sensi della presente proposta, il lavoro illegale potrebbe addirittura configurare un reato più grave di tratta se ricorrono le condizioni della decisione quadro, specialmente la coercizione e l'inganno ai fini di sfruttamento di manodopera. La presente proposta, tuttavia, riguarda le situazioni in cui non si configurano coercizione o inganno.

Una direttiva del 2002⁶ e la decisione quadro che la accompagna⁷ riguardano il traffico di persone, definendo i reati di favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali e ravvicinando le sanzioni. Non è escluso che il lavoro illegale sia connesso al favoreggiamento dell'ingresso e/o del soggiorno di immigrati clandestini da paesi terzi, ma la presente proposta riguarda anche i datori di lavoro non coinvolti in questi reati.

- **Coerenza con altre politiche e obiettivi dell'Unione**

L'assunzione di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare è parte del più ampio problema del lavoro sommerso, cioè di attività remunerate che sono legali in quanto alla natura, ma non vengono dichiarate alle autorità pubbliche⁸. Il fenomeno del lavoro sommerso e gli altri aspetti collegati riguardano i cittadini sia dei paesi terzi che dell'Unione europea, e la Commissione presenterà una comunicazione su queste problematiche nell'autunno 2007.

Le misure previste ai sensi della presente proposta sono coerenti con la politica e con le azioni a livello comunitario di prevenzione e di lotta contro la frode fiscale, e la sostengono.

³ GU C 5 del 10.1.1996, pag. 1.

⁴ GU C 304 del 14.10.1996, pag. 1.

⁵ GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 1.

⁶ GU L 328 del 5.12.2002, pag. 17.

⁷ GU L 328 del 5.12.2002, pag. 1.

⁸ COM(98)219.

La presente proposta rispetta i diritti fondamentali e non pregiudica i diritti dei cittadini di paesi terzi in quanto lavoratori, ad esempio il diritto di iscriversi a un sindacato, di partecipare alle contrattazioni collettive e di beneficiarne, e di godere di condizioni di lavoro conformi alle norme di salute e sicurezza. Quanto agli illeciti contemplati, va osservato che, ai sensi della presente proposta, un datore di lavoro che verifica i documenti di un futuro dipendente non sarà considerato responsabile se, ad esempio, tali documenti risultano in realtà essere falsi. Le sanzioni penali sono limitate ai casi più gravi, e sono proporzionate all'entità o alla gravità del reato. I dati personali che i datori di lavoro e le autorità devono gestire nell'applicare la presente proposta dovranno essere trattati conformemente alla direttiva 95/46/CE sulla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali⁹.

2) CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

- **Consultazione delle parti interessate**

Metodi di consultazione, principali settori interpellati e profilo generale dei partecipanti

Si sono svolte riunioni con l'ETUC e con l'UNICE/Business Europe. Gli Stati membri sono stati consultati nell'ambito del comitato della Commissione sull'immigrazione e l'asilo.

Ai fini dell'elaborazione della presente proposta si sono anche tenuti seminari e workshop cui hanno partecipato rappresentanti delle parti sociali e di ONG. In occasione dello studio esterno ordinato dalla Commissione per la valutazione d'impatto, si è avuta un'ulteriore consultazione degli Stati membri (inclusi gli organi di contrasto), dei sindacati, delle associazioni dei datori di lavoro e di ONG con questionari e colloqui.

Sintesi delle risposte e del modo in cui sono state prese in considerazione

La Commissione ha tenuto conto delle osservazioni formulate in risposta alla sua comunicazione del luglio 2006.

- **Ricorso ad esperti**

Non è stato necessario ricorrere ad esperti esterni.

- **Valutazione d'impatto**

Nella valutazione d'impatto sono state prese in considerazione le alternative presentate in appresso.

Opzione 1: status quo. La maggior parte degli Stati membri (se non tutti) ha già introdotto sanzioni contro i datori di lavoro e misure preventive, che tuttavia non si sono dimostrate efficaci. L'opzione 1 non creerebbe condizioni uniformi e la situazione rischia addirittura di peggiorare poiché le differenze fra gli Stati membri potrebbero

⁹ GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

aumentare. Il livello delle sanzioni esistenti potrebbe essere così basso da non controbilanciare il vantaggio economico del lavoro illegale. I datori di lavoro, i paesi terzi e i loro cittadini non riceverebbero nessun messaggio forte sulle minori possibilità di sfuggire alle sanzioni.

Opzione 2: armonizzazione delle sanzioni contro i datori di lavoro dell'UE che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente, con obbligo di applicazione per gli Stati membri (obbligo di effettuare un certo numero di ispezioni sui posti di lavoro). Questa opzione ridurrebbe le discrepanze nelle legislazioni e nella loro applicazione e favorirebbe la creazione di condizioni uniformi. Il livello minimo delle sanzioni contro i datori di lavoro aumenterebbe in diversi Stati membri e ciò avrebbe un maggiore effetto deterrente. L'accresciuto livello di applicazione dovrebbe permettere di arginare il lavoro illegale.

Opzione 3: armonizzazione delle misure preventive: obbligo comune per i datori di lavoro dell'UE di fare una copia della documentazione rilevante (permesso di soggiorno) e di informare gli organi nazionali competenti. Questa opzione ridurrebbe il lavoro illegale poiché i datori di lavoro potrebbero determinare subito se il potenziale dipendente è autorizzato o meno a lavorare. I datori di lavoro avrebbero questo minimo onere supplementare, e del resto diversi Stati membri già prevedono che effettuino una verifica dei documenti. Verrebbero a crearsi condizioni uniformi poiché in tutta l'UE verrebbero seguite le stesse procedure; d'altro lato, potrebbero aumentare le frodi sull'identità e le falsificazioni di documenti. Dovrà essere garantita la tutela dei dati.

Opzione 4: armonizzazione delle sanzioni contro i datori di lavoro e delle misure preventive (combinazione delle opzioni 2 e 3). Si rafforzerebbero così vicendevolmente gli effetti positivi delle opzioni 2 e 3, e ne scaturirebbe un chiaro messaggio sull'impegno dell'UE nella lotta al lavoro illegale.

Opzione 5: campagna di sensibilizzazione nell'UE sulle conseguenze dell'impiego di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare. L'attuazione di questa opzione richiederebbe poche risorse e potrebbe avere comunque un effetto positivo, benché lieve e temporaneo, sull'osservanza delle norme. Non porterebbe tuttavia ad alcuna riduzione a medio o lungo termine del lavoro illegale, dato che i datori di lavoro sono già consapevoli delle sue conseguenze negative.

Opzione 6: individuazione e scambio di buone prassi fra gli Stati membri sull'applicazione delle sanzioni contro i datori di lavoro. Tutte le parti interessate considerano necessaria una migliore applicazione delle norme, e questa soluzione rafforzerebbe la capacità e l'efficacia degli organi di contrasto. Tuttavia, le risorse da mobilitare per le ispezioni dipenderebbero sempre dagli Stati membri. Quanto a creare condizioni uniformi, l'apporto sarebbe limitato poiché le discrepanze nelle sanzioni e nelle misure preventive continuerebbero ad esistere e potrebbero anche aumentare.

Da un raffronto fra le varie alternative e il loro impatto, e alla luce del parere degli Stati membri e delle parti interessate, l'opzione privilegiata risulta essere una combinazione della 4 e della 6. I nuovi provvedimenti proposti dovrebbero essere accompagnati e sostenuti da una campagna di sensibilizzazione rivolta ai datori di lavoro (in particolare ai singoli cittadini e alle piccole e medie imprese). La presente proposta rispecchia l'opzione 4, mentre la n. 6 e le campagne di sensibilizzazione complementari vengono riprese nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la

proposta.

3) ASPETTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

- **Sintesi dell'azione proposta**

La presente proposta pone un divieto generale all'impiego di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare. Essa prevede che le violazioni siano oggetto di sanzioni (che possono essere amministrative) di natura pecuniaria e contempla, nel caso delle imprese, la possibilità di altri provvedimenti, fra cui l'esclusione dalle sovvenzioni pubbliche e il loro rimborso. Per i casi più gravi sono previste sanzioni penali.

Per garantire l'efficacia di questo divieto il presente testo propone che i datori di lavoro effettuino determinate verifiche prima di assumere un cittadino di un paese terzo, prevede poi un'agevolazione del procedimento di denuncia e l'obbligo, per gli Stati membri, di svolgere una serie di ispezioni.

Le sanzioni più pesanti e i più rigorosi obblighi di applicazione previsti dalla presente proposta nei confronti del lavoro di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente - rispetto alle disposizioni degli strumenti comunitari esistenti, in particolare nel contesto della prestazione di servizi, in relazione ai cittadini UE e agli immigrati regolari di paesi terzi - sono giustificati alla luce dello scopo della direttiva. Non sono inoltre discriminatori visto lo status diverso dei cittadini dei paesi terzi in posizione irregolare.

- **Base giuridica**

Le disposizioni della presente proposta mirano a ridurre l'immigrazione illegale nell'Unione europea. La base giuridica appropriata è quindi l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b) del trattato CE.

Questa base giuridica non copre le misure relative ai cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare nell'UE ma che lavorano in violazione del loro status, ad esempio studenti di paesi terzi che lavorano più del numero di ore autorizzato. Di conseguenza tali situazioni – benché anch'esse importanti per ridurre il fattore di richiamo rappresentato dal lavoro – non sono oggetto della presente proposta.

- **Principio di sussidiarietà**

Si applica il principio di sussidiarietà in quanto la proposta non rientra tra le competenze esclusive della Comunità.

Gli Stati membri non possono realizzare in maniera sufficiente gli obiettivi della proposta per i motivi che seguono.

Se gli Stati membri agiscono da soli il rischio è che vi siano gradi molto diversi di sanzioni e di applicazione delle norme da un paese all'altro. Ciò può portare a distorsioni della concorrenza nel mercato unico e a movimenti secondari di clandestini verso gli Stati membri in cui tali livelli sono meno rigorosi.

Un'azione comunitaria permetterà di realizzare meglio gli obiettivi della proposta per i motivi che seguono.

In uno spazio senza frontiere interne, le azioni contro l'immigrazione illegale devono essere intraprese su una base comune. Questo principio è valido non solo per le misure prese alle frontiere comuni, ma anche per i provvedimenti volti a ridurre i fattori di richiamo. Per ridurre quello rappresentato dal lavoro sarà più efficace un'azione comunitaria. Un livello minimo comune di sanzioni contro i datori di lavoro permetterà: (1) che tutti gli Stati membri dispongano sanzioni sufficientemente severe per avere un effetto deterrente; (2) che le sanzioni non differiscano al punto da dar luogo a movimenti secondari di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare; (3) che vi siano condizioni uniformi per le imprese in tutta l'UE.

La presente proposta prevede solo un livello minimo di armonizzazione.

Essa è pertanto conforme al principio di sussidiarietà.

- **Principio di proporzionalità**

La proposta è conforme al principio di proporzionalità per i motivi esposti in appresso.

Lo strumento scelto è la direttiva, che dà agli Stati membri un ampio grado di flessibilità in termini di attuazione. Ai sensi dell'articolo 63, penultimo comma, del trattato CE, gli Stati membri sono liberi di mantenere o introdurre misure diverse da quelle definite nella direttiva purché siano compatibili con il trattato e con gli accordi internazionali.

Ai fini dell'attuazione della direttiva, i governi nazionali e regionali degli Stati membri potrebbero dover sostenere oneri finanziari e amministrativi in più per sviluppare la strategia d'applicazione necessaria e per effettuare il numero minimo di ispezioni richieste. Il potenziale aumento di procedimenti amministrativi e penali potrebbe poi comportare un ulteriore carico supplementare. Questi accresciuti oneri sono tuttavia limitati a quanto necessario per garantire l'efficacia della proposta.

Gli oneri imposti agli operatori economici sono limitati alle verifiche da compiere prima di assumere un cittadino di un paese terzo, all'obbligo di informazione delle autorità competenti e all'obbligo di tenere registri. Si tratta di oneri proporzionati all'obiettivo della proposta.

- **Scelta degli strumenti**

Strumento proposto: direttiva.

Altri mezzi non sarebbero adatti per i motivi esposti in appresso.

La direttiva è lo strumento più appropriato per l'azione in oggetto, poiché stabilisce norme minime vincolanti ma lascia agli Stati membri un margine di flessibilità per integrare tali norme nella legislazione nazionale e per le misure d'attuazione.

4) **INCIDENZA SUL BILANCIO**

La proposta non incide sul bilancio UE.

5) INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI

- **Riesame/revisione/clausola di caducità**

La proposta contiene una disposizione che prevede il riesame.

- **Tabella di concordanza**

Gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione il testo delle disposizioni nazionali che attuano la direttiva e una tabella di concordanza fra dette disposizioni e la direttiva.

- **Spiegazione dettagliata della proposta**

Articoli 1 e 2

La proposta non riguarda i cittadini dell'UE, neanche quelli il cui diritto al lavoro in un dato Stato membro è limitato da disposizioni transitorie.

Nella definizione di “datore di lavoro” rientrano non solo le persone fisiche e giuridiche che ne impiegano altre nell'esercizio delle loro attività, ma anche singoli cittadini che agiscono in qualità di datori di lavoro (ad esempio, che assumono collaboratori domestici). In un'ottica di riduzione del fattore di richiamo del lavoro illegale non ha chiaramente senso escludere tale categoria.

Articolo 3

La disposizione centrale della proposta è il divieto generale di impiego dei cittadini di paesi terzi che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE.

Articoli 4 e 5

La proposta prevede che i datori di lavoro, prima di assumere cittadini di paesi terzi, verifichino che questi siano in possesso di un permesso di soggiorno o di altra autorizzazione equivalente. Ai sensi della proposta, le imprese o le persone giuridiche (come le associazioni registrate senza scopo di lucro) sono inoltre obbligate ad informare le autorità nazionali competenti. I datori di lavoro che possano mostrare di avere adempiuto a tali obblighi non sono passibili di sanzioni.

Per quanto riguarda i documenti falsificati, è ovviamente irragionevole chiedere che ad individuarli siano i datori di lavoro. La comunicazione della Commissione del luglio 2006 raccomandava l'elaborazione di orientamenti comuni relativi alle norme minime di sicurezza, in particolare per quanto riguarda le procedure di rilascio, di documenti come i permessi di soggiorno. La proposta prevede tuttavia che i datori di lavoro siano considerati responsabili quando i documenti sono manifestamente falsi (perché recano una foto che non è quella dell'interessato, oppure sono chiaramente falsificati).

Articolo 6

La proposta prevede che le violazioni commesse dai datori di lavoro siano punibili con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che possono essere di natura amministrativa. Esse dovrebbero includere in ogni caso sanzioni pecuniarie e i costi del rimpatrio dei cittadini di paesi terzi in posizione irregolare.

La presente proposta non prevede sanzioni nei confronti dei cittadini di paesi terzi interessati. La Commissione ha elaborato un'altra proposta di direttiva¹⁰ che, come regola generale, impone agli Stati membri di emanare una decisione di rimpatrio per ogni cittadino di un paese terzo soggiornante illegalmente.

Articolo 7

Ai sensi della presente proposta i datori di lavoro sono tenuti a versare ai cittadini di paesi terzi in posizione irregolare tutte le retribuzioni arretrate, e gli Stati membri devono predisporre meccanismi per garantire che tali cittadini, anche se hanno lasciato il territorio dell'UE, ricevano ogni remunerazione maturata.

Articolo 8

Per le imprese la proposta prevede altre misure quali l'esclusione dal beneficio di prestazioni e sovvenzioni pubbliche (anche da finanziamenti UE gestiti dagli Stati membri) e dalle procedure di appalti pubblici. Prevede inoltre la possibilità che i datori di lavoro debbano restituire le sovvenzioni pubbliche – anche i finanziamenti UE gestiti dagli Stati membri - loro concesse nei 12 mesi precedenti. La stessa possibilità è contemplata dal regolamento finanziario per quanto riguarda i fondi UE direttamente gestiti dalla Commissione.

Articolo 9

Una sanzione finanziaria non pagata da un subappaltatore può venire riscossa presso gli altri contraenti della catena di subappalto, anche dall'appaltante principale.

Articoli 10 e 11

Le sanzioni pecuniarie e gli altri tipi di misure amministrative possono tuttavia non essere un deterrente abbastanza forte per certi datori di lavoro. La proposta prevede pertanto che gli Stati membri introducano sanzioni penali in quattro casi gravi: violazioni ripetute, impiego di un numero elevato di immigrati irregolari, sfruttamento e consapevolezza che il lavoratore è vittima della tratta di esseri umani. Per garantire che, in particolare, il singolo cittadino in quanto datore di lavoro sia passibile di sanzioni penali solo in casi gravi, una violazione ripetuta sarà considerata reato solo quando si tratta della terza infrazione in due anni.

Articoli 12 e 13

Gli Stati membri devono fare in modo che le persone giuridiche possano essere considerate responsabili di reati. Non è specificato se la responsabilità delle persone giuridiche debba essere penale: gli Stati membri che non riconoscono la responsabilità

¹⁰ COM(2005)391.

penale delle persone giuridiche non sono quindi obbligati a modificare i loro sistemi.

Articolo 14

Ai fini di una più efficace applicazione della normativa devono essere predisposti dei meccanismi per consentire ai cittadini dei paesi terzi di presentare denuncia sia direttamente che tramite terzi. Tali parti terze devono essere protette contro eventuali sanzioni ai sensi delle norme che vietano il favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali: la necessità di una tale disposizione è stata sottolineata dai sindacati e dalle ONG.

Il testo propone misure supplementari per proteggere i cittadini di paesi terzi nei casi di particolare sfruttamento che portano a una situazione di responsabilità penale. In primo luogo, coloro che cooperano nei procedimenti dovrebbero beneficiare della stessa possibilità di ottenere un titolo di soggiorno temporaneo già prevista dal diritto comunitario per le vittime della tratta di esseri umani che collaborano con le autorità. In secondo luogo, il loro rimpatrio dovrebbe essere rinviato fino a quando non abbiano effettivamente ricevuto le retribuzioni arretrate.

Articolo 15

La proposta prevede che gli Stati membri siano tenuti a effettuare un certo numero di controlli in base ad un'analisi di rischio.

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b),

vista la proposta della Commissione¹¹,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo¹²,

visto il parere del Comitato delle regioni¹³,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato¹⁴,

considerando quanto segue:

- (1) Il Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2006 ha convenuto sulla necessità di rafforzare la cooperazione fra gli Stati membri nella lotta contro l'immigrazione illegale ed in particolare di intensificare a livello nazionale e a livello dell'UE le misure contro il lavoro illegale.
- (2) Un fattore fondamentale di richiamo dell'immigrazione illegale nell'UE è la possibilità di trovare lavoro pur non avendo il titolo giuridico richiesto. È quindi opportuno che l'azione contro l'immigrazione e il soggiorno illegali comporti misure contro tale fattore di richiamo.
- (3) Il perno di tali misure dovrebbe essere un divieto generale di assunzione dei cittadini di paesi terzi non autorizzati a soggiornare nell'UE accompagnato da sanzioni contro i datori di lavoro che lo violano.
- (4) Devono essere esclusi dal campo d'applicazione di queste disposizioni i cittadini di paesi terzi che non si trovano in situazione irregolare, come i familiari di cittadini dell'Unione che esercitano il diritto di libera circolazione nella Comunità, e coloro che, ai sensi di accordi conclusi dalla Comunità e i suoi Stati membri, da un lato, e i paesi di cui sono cittadini, dall'altro, godono di diritti di libera circolazione equivalenti a

¹¹ GU C del , pag. .

¹² GU C del , pag. .

¹³ GU C del , pag. .

¹⁴ GU C del , pag. .

quelli dei cittadini dell'Unione. Devono inoltre essere esclusi i cittadini di paesi terzi che si trovano in una situazione contemplata dal diritto comunitario, ad esempio che sono legalmente assunti in uno Stato membro e sono inviati in un altro Stato membro da un prestatore di servizi nel contesto di tale attività.

- (5) Per evitare l'impiego di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare è necessario che i datori di lavoro verifichino preventivamente che questi – anche nei casi in cui vengano assunti per poi essere inviati in un altro Stato membro in un contesto di prestazione di servizi – possiedano un permesso di soggiorno o altra autorizzazione equivalente validi per il periodo del lavoro. L'onere imposto ai datori di lavoro deve essere limitato alla verifica che il documento non sia manifestamente falso, ad esempio perché reca una foto che chiaramente non è quella del detentore. Affinché gli Stati membri possano verificare che i documenti non siano falsificati, le imprese e le persone giuridiche dovrebbero anche essere tenute ad informare le autorità competenti dell'assunzione di cittadini di paesi terzi.
- (6) È opportuno che i datori di lavoro che abbiano adempiuto agli obblighi di cui alla presente direttiva non siano considerati responsabili di lavoro illegale, in particolare qualora l'autorità competente scopra successivamente che i documenti presentati da un lavoratore erano in realtà falsificati o utilizzati illegalmente.
- (7) Per applicare il divieto generale di assunzione di cittadini di paesi terzi in situazione irregolare e per prevenire le violazioni è necessario che gli Stati membri prevedano pene appropriate, che includano sanzioni finanziarie e contributi ai costi del rimpatrio degli immigrati illegali.
- (8) Il datore di lavoro deve in ogni caso essere tenuto a pagare ai cittadini di paesi terzi ogni retribuzione arretrata per il lavoro svolto e deve versare tutti i contributi di previdenza sociale e le tasse dovuti.
- (9) È necessario che gli Stati membri predispongano meccanismi per garantire che i cittadini dei paesi terzi possano chiedere e ricevere gli importi delle retribuzioni arretrate loro dovute.
- (10) È inoltre opportuno che gli Stati membri partano da una presunzione d'esistenza di rapporto lavorativo di almeno sei mesi, in modo che l'onere della prova incomba al datore di lavoro almeno per un certo periodo.
- (11) È opportuno che gli Stati membri prevedano la possibilità di altre sanzioni contro le imprese, come l'esclusione dal beneficio di prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici, compresi i sussidi agricoli, l'esclusione dalle procedure di appalti pubblici e il rimborso di prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici già concessi, compresi i fondi UE gestiti dagli Stati membri.
- (12) La presente direttiva, in particolare gli articoli 8, 11 e 13, deve applicarsi senza pregiudizio delle disposizioni del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del

Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee¹⁵.

- (13) Dato l'alto numero di subappalti in certi settori interessati, è opportuno garantire che tutte le imprese di una catena di subappalto siano considerate solidalmente responsabili del pagamento delle sanzioni finanziarie inflitte a un datore di lavoro situato alla fine della catena, che impiega cittadini di paesi terzi in posizione irregolare.
- (14) L'esperienza ha mostrato che i sistemi di sanzioni esistenti si sono rivelati insufficienti per garantire il pieno rispetto dei divieti di assunzione di cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare, fra l'altro, probabilmente, perché le sole sanzioni amministrative non sono un deterrente abbastanza forte per certi datori di lavoro senza scrupoli. Il rispetto delle norme può e deve essere rafforzato con l'applicazione di sanzioni penali.
- (15) Per garantire la piena efficacia del divieto generale in oggetto si rendono quindi necessarie sanzioni più dissuasive nei casi gravi quali le violazioni ripetute, l'assunzione illegale di un numero significativo di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare, condizioni di lavoro di particolare sfruttamento e la consapevolezza, da parte del datore di lavoro, che il lavoratore è vittima della tratta degli esseri umani. È opportuno ritenere che vi sia sfruttamento quando la retribuzione o le condizioni di lavoro, in particolare quelle attinenti alla salute e alla sicurezza, sono molto diverse da quelle applicate ai lavoratori assunti legalmente.
- (16) Occorre che, in tutti i casi ritenuti gravi conformemente alla presente direttiva, la violazione, se commessa intenzionalmente, sia quindi considerata reato nell'intera Comunità, e ciò ferma restando l'applicazione della decisione quadro 2002/629/GAI del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani¹⁶.
- (17) I reati devono essere punibili con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, applicabili anche alle persone giuridiche nell'intera Comunità, dato che molti datori di lavoro appartengono a questa categoria.
- (18) Per facilitare l'applicazione della normativa occorre predisporre meccanismi efficaci che permettano ai cittadini di paesi terzi di presentare denuncia, sia direttamente che tramite terzi come i sindacati o altre associazioni. È necessario che i terzi designati per fornire assistenza nella presentazione delle denunce siano tutelati contro eventuali sanzioni ai sensi delle norme che vietano il favoreggiamento del soggiorno illegale.
- (19) In aggiunta ai meccanismi di denuncia, è opportuno che gli Stati membri rilascino permessi di soggiorno di durata limitata, commisurata a quella delle relative procedure nazionali, ai cittadini di paesi terzi che sono o sono stati oggetto di sfruttamento sul lavoro e che cooperano nei procedimenti penali contro i datori di lavoro. Tali permessi devono essere concessi alle stesse condizioni previste per quelli emessi ai sensi della direttiva 2004/81/CE, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di

¹⁵ GU L 248 del 19.9.2002, pag. 1, modificato da ultimo dal regolamento n. 1995/2006 del 13 dicembre 2006 (GU L 390 del 30.12.2006, pag. 1).

¹⁶ GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 1.

favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti¹⁷.

- (20) Per garantire un grado di applicazione sufficiente ed evitare grossi divari nei livelli di attuazione dei vari Stati membri occorre che venga ispezionata una determinata percentuale di imprese stabilite in ognuno di essi.
- (21) Qualsiasi trattamento di dati personali effettuato in applicazione della presente direttiva deve essere conforme alla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati¹⁸.
- (22) Dato che l'obiettivo della presente direttiva – ossia combattere l'immigrazione illegale agendo contro il fattore di richiamo rappresentato dal lavoro - non può essere adeguatamente raggiunto dai singoli Stati membri, ma può, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione proposta, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può adottare misure conformemente al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato. In conformità col principio di proporzionalità di cui allo stesso articolo, la direttiva non va al di là di quanto è necessario per conseguire tale obiettivo.
- (23) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti segnatamente dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Più particolarmente, deve essere applicata nel rispetto della libertà d'impresa, del principio di uguaglianza davanti alla legge e di non discriminazione, del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e dei principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene, conformemente agli articoli 16, 20, 21, 47 e 49 della Carta.
- (24) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente direttiva e non ne è quindi vincolata né è soggetta alla sua applicazione,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1
Oggetto e campo d'applicazione

Per contrastare l'immigrazione illegale la presente direttiva stabilisce sanzioni e provvedimenti comuni applicabili negli Stati membri nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente sul territorio dell'UE.

¹⁷ GU L 261 del 6.8.2004, pag. 19.

¹⁸ GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

Articolo 2
Definizioni

Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

- (a) "cittadino di un paese terzo": chi non è cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1 del trattato;
- (b) "lavoro": l'esercizio di attività retribuite per conto e sotto la direzione di un'altra persona;
- (c) "soggiornante illegalmente": cittadino di un paese terzo, presente sul territorio di uno Stato membro, che non soddisfa, o non soddisfa più, le condizioni di soggiorno o di residenza in tale Stato membro;
- (d) "lavoro illegale": impiego di un cittadino di un paese terzo soggiornante illegalmente sul territorio di uno Stato membro;
- (e) "datore di lavoro": la persona, anche giuridica, per il cui conto e sotto la cui direzione un cittadino di un paese terzo esercita un'attività retribuita;
- (f) "subappaltatore": persona fisica o giuridica cui è affidata l'esecuzione di una parte o dell'insieme degli obblighi di un contratto già stipulato.

Articolo 3
Divieto di lavoro illegale

Gli Stati membri vietano l'impiego di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente.

Alla violazione di tale divieto si applicano le sanzioni e i provvedimenti previsti dalla presente direttiva.

Articolo 4
Obblighi dei datori di lavoro

1. Gli Stati membri obbligano i datori di lavoro:
 - (a) a chiedere ai cittadini di paesi terzi di presentare il permesso di soggiorno o altra autorizzazione di soggiorno valida per la durata del lavoro;
 - (b) a copiare o a registrare il contenuto del permesso di soggiorno o altra autorizzazione di soggiorno prima dell'inizio del periodo di lavoro;
 - (c) a tenere tali copie o registri a disposizione delle autorità competenti degli Stati membri, a fini d'ispezione, almeno per la durata del periodo di lavoro.
2. Gli Stati membri obbligano i datori di lavoro operanti nel quadro di attività economiche o che sono persone giuridiche a informare, entro il termine di una settimana, le autorità competenti designate dagli Stati membri dell'inizio e della fine dell'impiego di un cittadino di un paese terzo.

3. Gli Stati membri considerano che i datori di lavoro abbiano assolto l'obbligo di cui al paragrafo 1, lettera a) a meno che il documento presentato come permesso di soggiorno o altra autorizzazione di soggiorno non sia manifestamente falso.

Articolo 5

Conseguenze dell'adempimento degli obblighi incombenti ai datori di lavoro

Gli Stati membri non considerano i datori di lavoro responsabili di una violazione dell'articolo 3 se questi sono in grado di dimostrare di avere adempiuto agli obblighi di cui all'articolo 4.

Articolo 6

Sanzioni finanziarie

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i datori di lavoro che violano l'articolo 3 siano passibili di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.
5. Le sanzioni inflitte in caso di violazione dell'articolo 3 includono:
 - (a) sanzioni finanziarie per ogni cittadino di un paese terzo impiegato illegalmente;
 - (b) pagamento dei costi di rimpatrio di ogni cittadino di un paese terzo impiegato illegalmente, nei casi in cui siano effettuate procedure di rimpatrio.

Articolo 7

Pagamento degli arretrati da parte dei datori di lavoro

6. Per ogni violazione dell'articolo 3 gli Stati membri devono garantire che il datore di lavoro versi:
 - (a) ogni retribuzione arretrata ai cittadini di paesi terzi illegalmente impiegati;
 - (b) tutte le tasse e i contributi previdenziali arretrati, incluse le relative sanzioni amministrative.
7. Ai fini dell'applicazione del paragrafo 1, lettera a) gli Stati membri:
 - (a) adottano meccanismi per l'avvio automatico delle necessarie procedure di recupero delle retribuzioni arretrate, senza che il cittadino dei paesi terzi debba presentare domanda;
 - (b) presuppongono l'esistenza di un rapporto di lavoro di almeno 6 mesi salvo prova contraria fornita dal datore di lavoro.
8. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i cittadini di paesi terzi impiegati illegalmente ricevano il pagamento di tutte le retribuzioni arretrate dovute ai sensi del paragrafo 1, lettera a), anche nei casi di rimpatrio volontario o forzato.

9. Per quanto riguarda i reati di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che l'esecuzione del provvedimento di rimpatrio sia differita fino a quando l'interessato non abbia ricevuto il pagamento di tutte le retribuzioni arretrate dovute ai sensi del paragrafo 1, lettera a).

Articolo 8
Altre misure

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché un datore di lavoro operante nel quadro di attività economiche sia anche soggetto, se del caso, ai seguenti provvedimenti:

- (a) esclusione dal beneficio di prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici per un periodo fino a cinque anni;
- (b) esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici per un periodo fino a cinque anni;
- (c) rimborso delle prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici - inclusi fondi UE gestiti dagli Stati membri – ottenuti nei 12 mesi precedenti la constatazione del lavoro illegale;
- (d) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti in cui ha avuto luogo la violazione.

Articolo 9
Subappalto

10. Se il datore di lavoro è un subappaltatore, gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché l'appaltante principale e tutti i subappaltatori intermedi siano responsabili del pagamento
- (a) delle sanzioni irrogate ai sensi dell'articolo 6;
 - (b) degli arretrati dovuti ai sensi dell'articolo 7.
11. L'appaltante principale e tutti i subappaltatori intermedi sono responsabili in solido per quanto attiene al disposto del paragrafo 1, ferme restando le disposizioni legislative nazionali riguardanti i diritti di contributo o di regresso.

Articolo 10
Fattispecie di reato

12. Gli Stati membri garantiscono che la violazione del divieto di cui all'articolo 3, se intenzionale, costituisca reato se:
- (a) la violazione prosegue, oppure è reiterata, dopo che le autorità o i giudici nazionali competenti, in un periodo di due anni, hanno accertato che il datore di lavoro l'ha già commessa due volte;

- (b) la violazione riguarda un numero significativo di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare: il datore di lavoro ne impiega cioè illegalmente almeno quattro;
 - (c) la violazione è accompagnata da situazioni di particolare sfruttamento, ad esempio da condizioni lavorative sensibilmente diverse da quelle di cui godono i lavoratori assunti legalmente, oppure
 - (d) il datore di lavoro ricorre al lavoro o ai servizi di una persona nella consapevolezza che tale persona è vittima della tratta di esseri umani.
13. Gli Stati membri si impegnano a considerare come reati la partecipazione e l'istigazione agli atti di cui al paragrafo 1.

Articolo 11
Sanzioni penali

14. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 10 siano punibili con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive.
15. Le sanzioni penali di cui al presente articolo possono essere accompagnate da altre sanzioni o misure, in particolare quelle previste agli articoli 6, 7 e 8, e dalla pubblicazione della decisione giudiziaria relativa alla condanna o alle sanzioni o misure applicate.

Articolo 12
Responsabilità delle persone giuridiche

16. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere considerate responsabili dei reati di cui all'articolo 10, commessi a loro vantaggio da chiunque, agendo a titolo individuale o in quanto membro di un loro organo, occupi al loro interno una posizione direttiva, avvalendosi:
- (a) del potere di rappresentare la persona giuridica, oppure
 - (b) dell'autorità di prendere decisioni a nome della persona giuridica, oppure
 - (c) dell'esercizio di poteri di controllo in seno a tale persona giuridica.
17. Gli Stati membri adottano inoltre le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte del soggetto di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione dei reati di cui all'articolo 10 a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.
18. La responsabilità della persona giuridica ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude azioni penali contro le persone fisiche che commettano uno dei reati di cui all'articolo 10, istighino qualcuno a commetterli o vi concorrano.

Articolo 13
Sanzioni contro le persone giuridiche

Gli Stati membri adottano provvedimenti affinché una persona giuridica considerata responsabile di uno dei reati di cui all'articolo 10 sia punibile con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che includano sanzioni pecuniarie di carattere penale o meno e che possono comprendere altre misure quali:

- (a) l'esclusione dal beneficio di prestazioni o sovvenzioni pubbliche;
- (b) l'esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici per un periodo fino a cinque anni;
- (c) l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di attività agricole, industriali o commerciali;
- (d) l'assoggettamento a controllo giudiziario;
- (e) provvedimenti giudiziari di liquidazione.

Articolo 14
Agevolazione delle denunce

- 19. Gli Stati membri predispongono meccanismi efficaci per consentire ai cittadini di paesi terzi impiegati illegalmente di presentare denuncia contro i loro datori di lavoro, sia direttamente che attraverso parti terze designate.
- 20. Gli Stati membri non infliggono sanzioni per favoreggiamento di soggiorno illegale alle parti terze designate che assistono i cittadini dei paesi terzi a presentare denuncia.
- 21. Per quanto riguarda i reati di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), gli Stati membri rilasciano, alle condizioni di cui agli articoli da 4 a 15 della direttiva 2004/81/CE, permessi di soggiorno di durata limitata, commisurata a quella delle relative procedure nazionali, ai cittadini di paesi terzi che sono o sono stati oggetto di sfruttamento e che cooperano nei procedimenti contro i datori di lavoro.

Articolo 15
Ispezioni

- 22. Gli Stati membri garantiscono che ogni anno almeno il 10% delle imprese stabilite sul loro territorio siano oggetto di ispezioni ai fini del controllo dell'impiego di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare.
- 23. La selezione delle imprese oggetto delle ispezioni è basata su un'analisi di rischio svolta dalle autorità competenti degli Stati membri tenendo conto di fattori come il settore in cui operano le imprese ed eventuali precedenti violazioni.

Articolo 16
Relazioni

Entro il [tre anni dopo la data di cui all'articolo 17], e successivamente ogni tre anni, gli Stati membri trasmettono alla Commissione informazioni relative all'attuazione della presente direttiva sotto forma di una relazione che menzioni il numero e i risultati delle ispezioni svolte ai sensi dell'articolo 15, e dettagli sulle misure adottate ai sensi dell'articolo 8.

Sulla base di tali relazioni, la Commissione riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio.

Articolo 17
Attuazione

24. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il [24 mesi dopo la data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea]. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni nonché una tabella di concordanza tra queste ultime e la presente direttiva.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

25. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

Articolo 18
Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

Articolo 19
Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles,

Per il Parlamento europeo
Il Presidente

Per il Consiglio
Il Presidente