

SCHEMA DI VALUTAZIONE n. 25/2013
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, scambio di alunni, tirocinio retribuito e non retribuito, volontariato e collocamento alla pari e relativa valutazione d'impatto
NUMERO ATTO	COM(2013) 151
NUMERO PROCEDURA	COD 2013/0081 (COD)
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	25/03/2013
DATA DI TRASMISSIONE	04/04/2013
SCADENZA OTTO SETTIMANE	31/05/2013
ASSEGNATO IL	14/05/2013
COMM.NE DI MERITO	1 ^a
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a
OGGETTO	La proposta stabilisce le condizioni di ingresso e soggiorno nel territorio degli Stati membri, per un periodo superiore a 90 giorni, di ricercatori, studenti, alunni, tirocinanti retribuiti e non retribuiti, volontari e persone collocate alla pari che siano cittadini di paesi terzi. La proposta assume la forma di una direttiva che modifica e rifonde le direttive 2004/114/CE e 2005/71/CE ¹ .
BASE GIURIDICA	Secondo l'art. 79, par. 1, del TFUE, "l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto

¹ Direttiva 2004/114/CE, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato e Direttiva 2005/71/CE, relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica. Si tenga conto che per rifusione di una direttiva si intende che in occasione di nuove modifiche apportate a un atto di base, viene adottato un atto giuridico nuovo che, integrando queste modifiche, abroga l'atto di base. La rifusione presuppone modifiche di carattere sostanziale e consente di avere una visione d'insieme in ordine a un determinato settore legislativo.

rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani". In tal senso, l'art. 79 costituisce la base giuridica della proposta e in particolare il par. 2, lett. a) e b), secondo cui "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure nei seguenti settori: a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare; b) definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri".

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

La proposta rispetta entrambi i principi. La politica in materia di immigrazione è una competenza condivisa tra l'Unione e gli Stati membri. Gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri (criterio di necessità) e possono essere conseguiti meglio da un'azione a livello di Unione (criterio del valore aggiunto europeo).

Secondo la Commissione europea, la direttiva, anche perché lascia agli Stati membri un ampio margine di flessibilità in termini di attuazione, si limita a quanto strettamente necessario per conseguire gli scopi che essa si propone e pertanto rispetta il principio della proporzionalità.

ANNOTAZIONI:

L'obiettivo generale della proposta è promuovere le relazioni sociali, culturali ed economiche tra l'UE e i paesi terzi, favorire il trasferimento di conoscenze e competenze e promuovere la competitività, fornendo al tempo stesso garanzie per assicurare il trattamento equo di queste categorie di cittadini di paesi terzi. La proposta si inserisce nel quadro della [strategia Europa 2020](#)² che mira a garantire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, favorire l'immigrazione in provenienza dai paesi terzi di persone altamente qualificate tra cui, in particolare, gli studenti e i ricercatori.

La proposta stabilisce le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi nel territorio degli Stati membri per un periodo superiore a 90 giorni, per motivi di ricerca, studio, scambio di alunni, tirocinio retribuito e non retribuito, volontariato e collocamento alla pari (**art. 1**) e introduce requisiti per l'ammissione di due categorie di cittadini di paesi terzi attualmente non contemplate da alcun quadro legale dell'UE giuridicamente vincolante, ossia le persone collocate alla pari e i tirocinanti retribuiti, onde accordare loro diritti legali e protezione (**art. 2**).

La proposta prevede che il richiedente che soddisfi tutte le condizioni stabilite per l'ammissione in uno degli Stati membri ottenga un visto per soggiorno di lunga durata o un permesso di soggiorno (**art. 5**). Vengono previsti, tra i requisiti generali per tutte le categorie, il disporre di documenti validi, di un'assicurazione malattia e di risorse minime, mentre tra i requisiti specifici

² Europa 2020 è la strategia decennale per la crescita sviluppata dall'Unione europea. Essa non mira soltanto a uscire dalla crisi che continua ad affliggere l'economia di molti paesi, ma vuole anche colmare le lacune del nostro modello di crescita e creare le condizioni per un diverso tipo di sviluppo economico, più intelligente, sostenibile e solidale. L'UE si è data cinque obiettivi da realizzare entro la fine del decennio. Riguardano l'occupazione, l'istruzione, la ricerca e l'innovazione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà, il clima e l'energia.

La strategia comporta anche sette iniziative prioritarie che tracciano un quadro entro il quale l'UE e i governi nazionali sostengono reciprocamente i loro sforzi per realizzare le priorità di Europa 2020, quali l'innovazione, l'economia digitale, l'occupazione, i giovani, la politica industriale, la povertà e l'uso efficiente delle risorse.

per l'ammissione dei ricercatori cittadini di paesi terzi, vi sono quelli già previsti dalla direttiva 2005/71/CE e in particolare: l'istituto di ricerca deve essere autorizzato dallo Stato membro e deve firmare, insieme al ricercatore, una convenzione di accoglienza (**artt. 6-9**).

Vengono poi stabiliti i requisiti specifici per l'ammissione degli studenti cittadini di paesi terzi, simili a quelli previsti dalla direttiva 2004/114/CE (**art. 10**). Quanto ai requisiti specifici per l'ammissione di alunni, tirocinanti retribuiti e non retribuiti, volontari cittadini di paesi terzi, questi devono dimostrare qual è l'istituto responsabile del loro scambio, tirocinio o volontariato. Le persone collocate alla pari devono dimostrare, per essere ammesse, che la famiglia ospitante accetta di esserne responsabile per quanto riguarda, fra l'altro, il vitto e l'alloggio (**art. 11-14**)³.

Ai ricercatori e agli studenti occorre rilasciare un'autorizzazione **valida per un periodo minimo di un anno**. Per tutti gli altri gruppi l'autorizzazione è limitata in linea di massima a un anno, con possibilità di deroga (**artt. 15 e 16**).

Gli alunni, i volontari, i tirocinanti non retribuiti e le persone collocate alla pari, cittadini di paesi terzi avranno diritto alla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante per quanto riguarda l'accesso e l'offerta di beni e servizi destinati al pubblico, indipendentemente dal fatto che il diritto dell'Unione o la legislazione nazionale accordi loro l'accesso al mercato del lavoro (**art. 21**)⁴.

Durante gli studi, gli studenti potranno lavorare per un minimo di 20 ore settimanali in modo da mantenersi adeguatamente e fornire il loro contributo all'economia. In determinate circostanze, ricercatori e studenti potranno rimanere sul territorio anche nei 12 mesi successivi al completamento degli studi o della ricerca, al fine di individuare opportunità di lavoro o avviare un'attività. Ciò non comporterà automaticamente un diritto al lavoro, in quanto il rilascio del permesso di lavoro rimane di competenza degli Stati membri (**artt. 23 e 24**)⁵. Ci sono poi disposizioni specifiche per l'ammissione e l'accesso al mercato del lavoro dei familiari dei ricercatori, in deroga alla direttiva [2003/86/CE](#) sul ricongiungimento familiare, allo scopo di rendere l'UE una meta più attraente per i ricercatori cittadini di paesi terzi (**art. 25**).

Vengono infine semplificate la circolazione all'interno dell'UE e il trasferimento di capacità e competenze: norme più semplici e più flessibili aumenteranno le possibilità di spostarsi all'interno dell'UE per ricercatori, studenti e tirocinanti retribuiti. Saranno garantiti alcuni diritti alla mobilità anche ai familiari dei ricercatori allo scopo di agevolarne la mobilità. Il periodo per il quale i ricercatori sono autorizzati a trasferirsi in un secondo Stato membro sulla base della convenzione di accoglienza conclusa nel primo Stato membro è esteso da tre mesi (durata prevista dalla direttiva 2005/71/CE) a sei mesi. Procedure più flessibili sono previste anche per i cittadini di paesi terzi che entrano nell'UE grazie a programmi di mobilità quali gli attuali programmi Erasmus Mundus e Marie Curie, al fine di semplificare l'esercizio della mobilità (**art. 26 e 27**).

Aumentano poi l'informazione e la trasparenza, sono introdotte scadenze per prendere le decisioni e migliorano le garanzie procedurali, ad esempio per quanto riguarda la motivazione scritta delle decisioni e il diritto di ricorso. Nello specifico, le autorità degli Stati membri avranno a disposizione un tempo limite di 60 giorni per accogliere o respingere una richiesta di visto o di permesso di soggiorno, il che renderà l'iter più diretto e trasparente (**art. 29**).

³ Mentre gli alunni, i tirocinanti non retribuiti e i volontari erano già compresi nella direttiva 2004/114/CE su base facoltativa, i tirocinanti retribuiti e le persone alla pari costituiscono un gruppo interamente nuovo di cittadini di paesi terzi da disciplinare.

⁴ Per rendere l'Unione più attraente per ricercatori, studenti, alunni, tirocinanti, volontari e persone collocate alla pari che siano cittadini di paesi terzi, è importante assicurarne l'equo trattamento ai sensi dell'articolo 79 del trattato. Tali gruppi hanno diritto a un trattamento pari a quello riservato ai cittadini dello Stato membro ospitante in virtù della 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.

⁵ Per un periodo compreso fra tre e sei mesi, gli Stati membri potranno chiedere ai cittadini di paesi terzi di comprovare che stanno autenticamente cercando lavoro (ad esempio, con copia delle lettere e dei *curriculum vitae* inviati ai datori di lavoro) o che stanno avviando un'impresa. Dopo sei mesi, potranno anche chiedere ai cittadini di paesi terzi di dimostrare di avere realmente la possibilità di essere assunti o di avviare un'impresa.

La presente proposta di direttiva è stata segnalata dal Governo, ai sensi della legge 234/2012, tra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

Nella relazione del Ministero dell'interno⁶ tra le considerazioni sulla valutazione d'impatto della proposta, si fa notare come sotto il profilo delle ricadute sul nostro ordinamento, le direttive 2005/71/CE e 2004/114/CE sono state recepite, rispettivamente, con il d.lgs. 2 gennaio 2008, n. 17 e con il d.lgs. 10 agosto 2007, n. 154 che hanno introdotto disposizioni nel D.lgs. 286/1998 sull'ingresso e soggiorno per volontariato, ricerca scientifica, studio, tirocinio professionale. Tali norme sono già, complessivamente, in linea con le disposizioni contenute nel progetto di rifusione e necessiteranno di limitate modifiche al fine di recepire le novità introdotte dal legislatore europeo. Nell'assetto attuale manca invece una disciplina specifica del lavoro alla pari, il che comporterà non un mero adeguamento ma l'adozione di apposita normativa di settore. Si sottolinea inoltre come potrà verificarsi un aumento degli stranieri autorizzati a risiedere nel nostro Paese che comporterà una rivisitazione delle cd. "quote d'ingresso". Allo stesso modo è prevedibile un aumento dei carichi di lavoro dello "Sportello Unico dell'Immigrazione", che sarà chiamato a gestire nuove procedure di ingresso.

7 giugno 2013

A cura di Vitaliana Curigliano

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea
(affeuropei@senato.it)

⁶ Trasmessa ai sensi dell'art. 6, commi 4 e 5, della legge n. 234/2012. La relazione integrale del Ministero dell'interno è a disposizione delle commissioni competenti.