

III

(Atti preparatori)

COMITATO DELLE REGIONI

104^a SESSIONE PLENARIA DEL 28 E 29 NOVEMBRE 2013**Parere del Comitato delle regioni — Ricercatori, studenti, volontari e altre categorie di cittadini di paesi terzi**

(2014/C 114/09)

I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO DELLE REGIONI

Quadro di riferimento

1. rileva che il Trattato di Lisbona rafforza il ruolo dell'Unione europea nella politica relativa all'immigrazione di cittadini di paesi terzi puntando ad una gestione efficiente dei flussi migratori, alla parità di trattamento dei cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente negli Stati membri e alla prevenzione dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani. A questo fine, il Trattato stabilisce che il Parlamento europeo e il Consiglio adottano misure per quanto riguarda, tra l'altro, le condizioni di ingresso, di soggiorno e di libera circolazione all'interno dell'UE, e fissano norme per il rilascio, da parte degli Stati membri, di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, comprese misure in materia di ricongiungimento familiare. Per quanto riguarda l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi, il Trattato afferma espressamente che l'UE può stabilire misure volte a sostenere gli Stati membri, ma che non è prevista l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari di questi ultimi;
2. constata che rimane di competenza degli Stati membri stabilire il numero di immigrati provenienti da paesi terzi ammessi nel loro territorio a fini di lavoro. Nella maggior parte degli Stati membri spetta essenzialmente alle autorità nazionali anche l'integrazione degli immigrati. Eppure, in ambiti quali l'istruzione, la sanità, l'alloggio e il mercato del lavoro, è principalmente compito degli enti locali e regionali attuare le politiche di integrazione;
3. rammenta che il programma di Stoccolma, che definisce le priorità dell'Unione nei settori della giustizia, della libertà e della sicurezza per il periodo 2010-2014, riconosce il contributo positivo che dei flussi migratori ben gestiti possono arrecare alla costruzione di una società giusta ed inclusiva e di un'economia competitiva, e sottolinea quanto sia importante l'efficace integrazione sociale, economica e culturale degli immigrati regolari per garantire gli effetti positivi della migrazione sia per i migranti stessi che per le società ospitanti;
4. ricorda che la rinnovata Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi vede nell'immigrazione un contributo positivo allo sviluppo dell'UE e propone misure per migliorare tale integrazione. La Commissione europea concepisce l'integrazione come un processo evolutivo, che comporta una responsabilità comune da parte dei diversi livelli di *governance* e richiede sforzi continui in funzione dei cambiamenti, nonché la collaborazione costante dei diretti interessati;
5. ritiene che una delle sfide che deve affrontare l'Europa oggi sia quella dell'invecchiamento demografico che, associata alla recente crisi economica mondiale, si traduce in una carenza di risorse umane qualificate e ha come conseguenza diretta la diminuzione del dinamismo economico europeo, della competitività, della creatività e dell'innovazione. In questo contesto, l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, partecipazione a programmi di scambio e collocamento alla pari contribuisce a soddisfare il fabbisogno di capitale umano;

6. osserva che i paesi europei presentano carenze di forza lavoro e posti vacanti in vari settori, cui non possono sopperire con lavoratori in possesso di adeguate qualifiche provenienti dal loro interno o da altri Stati membri dell'UE, soprattutto in determinati settori quali la sanità, le scienze e le tecnologie;
7. ricorda che il rafforzamento del capitale umano rappresenta un chiaro obiettivo politico della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva dell'UE;
8. costata che la direttiva 2005/71/CE prevede una procedura accelerata per l'ammissione di ricercatori di paesi terzi che abbiano sottoscritto una convenzione di accoglienza con un istituto di ricerca autorizzato dallo Stato membro. La convenzione di accoglienza certifica che esiste un progetto di ricerca in debita forma e che il ricercatore possiede le competenze scientifiche necessarie per completarlo e dispone di risorse e di un'assicurazione sanitaria sufficienti. Inoltre, i ricercatori possono, nell'ambito del progetto di ricerca, soggiornare in un altro Stato membro e svolgere attività di insegnamento in base alle condizioni previste dalla legislazione nazionale;
9. constata che la direttiva 2014/114/CE istituisce disposizioni vincolanti per l'ammissione di studenti provenienti da paesi terzi, mentre l'applicazione della direttiva ad alunni, volontari e tirocinanti non retribuiti viene lasciata alla discrezione degli Stati membri. Gli studenti che soddisfano i requisiti di ammissione previsti hanno diritto a un permesso di soggiorno, dispongono di determinati diritti in materia di lavoro e possono circolare da uno Stato membro all'altro per i loro studi;
10. constata che non esiste alcuna direttiva per l'ammissione di tirocinanti retribuiti e collocamento alla pari, e che non tutti gli Stati membri dispongono di un quadro giuridico unico o coerente che disciplini l'attività di queste categorie. Inoltre, la grande maggioranza di loro non ha adottato la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) sul lavoro domestico, che entrerà in vigore nel settembre 2013;
11. osserva che il presente parere si inserisce nel quadro tracciato dai precedenti lavori del CdR sull'argomento e intende fornire il punto di vista del CdR sulle modalità di regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini di paesi terzi nel territorio europeo a fini di ricerca, studio, scambio di alunni, tirocinio retribuito e non retribuito, volontariato e collocamento alla pari. Contiene inoltre proposte per una partecipazione più attiva degli enti locali e regionali e per un'applicazione efficace della direttiva.

Principi fondamentali

12. ritiene che le politiche per l'ammissione dei cittadini di paesi terzi debbano essere in armonia con i valori europei fondamentali, come il rispetto dei diritti umani e della diversità, la lotta contro la discriminazione, la promozione delle pari opportunità e della tolleranza. Inoltre tali politiche devono essere conformi alle politiche fondamentali dell'UE in materia di coesione, occupazione, sviluppo, relazioni esterne, nonché di libertà, sicurezza e giustizia;
13. ritiene che l'applicazione del principio della parità di trattamento influisca in modo significativo sulla qualità dei sistemi democratici e costituisca una conquista fondamentale e un elemento insostituibile della cultura dell'UE.

Metodo

14. ritiene che il metodo più adatto per conseguire risultati ottimali in materia di ingresso e soggiorno di cittadini dei paesi terzi sia quello della *governance* multilivello. Un simile approccio dovrà essere conforme al principio di sussidiarietà, che regola la cooperazione tra l'UE, gli Stati membri e gli enti regionali e locali;
15. è dell'avviso che per ottenere risultati concreti, ogni iniziativa nel campo dell'immigrazione dovrà basarsi su strategie, obiettivi e impegni condivisi con i paesi terzi. Gli sforzi per migliorare l'attrattiva dell'UE e renderla più accessibile ai cittadini dei paesi terzi dovranno avvenire all'insegna del dialogo tra l'UE e i paesi terzi e in base agli obiettivi dell'azione esterna dell'UE e della sua politica in materia di migrazioni dall'esterno, quali vengono definiti nel rinnovato approccio globale alla migrazione e alla mobilità.

Migliorare il quadro normativo e rimediare alle carenze

16. ritiene che si debba rimediare alle carenze esistenti nel quadro normativo onde incoraggiare la mobilità di ricercatori e studenti dei paesi terzi verso l'UE. L'aumento dei flussi migratori di capitale umano altamente qualificato proveniente da paesi terzi contribuirà a soddisfare i bisogni dell'Unione;

17. sostiene la proposta di direttiva della Commissione europea (COM(2013) 151 final) per il miglioramento del quadro applicabile ai cittadini dei paesi terzi che intendono recarsi e soggiornare nell'UE per un periodo superiore ai tre mesi a fini di ricerca e studio e per fare esperienza e/o partecipare a diverse attività nell'intento di migliorare le loro competenze e capacità, tra l'altro in qualità di ricercatori, studenti, volontari, tirocinanti retribuiti o non retribuiti o nel quadro di un collocamento alla pari;
18. sostiene lo sforzo compiuto dall'UE per continuare a essere un polo d'attrazione per studenti e ricercatori. L'Unione dispone di un notevole potenziale di competenze e infrastrutture per lo sviluppo di centri internazionali di eccellenza in vari campi di ricerca e discipline scientifiche. Tuttavia, affinché l'UE rimanga competitiva sul piano internazionale, occorre che gli Stati membri sviluppino la cooperazione economica e scientifica tra di loro e che, parallelamente, adottino programmi e obiettivi comuni. Inoltre, poiché altre regioni del mondo esercitano un richiamo sempre maggiore su studenti, ricercatori e lavoratori altamente qualificati dei paesi terzi, l'UE dovrà intervenire efficacemente e direttamente per colmare le lacune che limitano il potere di attrazione dell'Europa nei confronti di queste categorie;
19. ritiene che la direttiva sia lo strumento legislativo più appropriato per rimediare alle carenze del regime esistente nonché per assicurare un quadro normativo coerente, in quanto consente di adottare norme comuni vincolanti per quanto riguarda le condizioni di ammissione, le procedure e le autorizzazioni ma, al tempo stesso, lascia agli Stati membri il margine di flessibilità necessario per la loro applicazione;
20. si rammarica che la Commissione europea non parli esplicitamente dell'adozione di un modello "dal basso" e che la "valutazione d'impatto" condotta non tenga conto delle specifiche conseguenze che avrà la politica di ingresso e soggiorno dei cittadini dei paesi terzi a livello locale e regionale;
21. accoglie con favore l'istituzione di un quadro comune per tutte le categorie di cittadini di paesi terzi esaminate. Per attirare efficacemente gli immigrati di talento, occorre un sistema basato su condizioni e requisiti di ammissione comuni e semplificati;
22. riconosce che per aumentare l'attrattività e l'accessibilità dell'UE per i cittadini dei paesi terzi occorre creare un quadro normativo trasparente e coordinato in materia di condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi. La legislazione dell'UE deve trattare i seguenti aspetti: condizioni di ingresso e di soggiorno, visti e permessi di soggiorno di lunga durata, diritti dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in un paese dell'UE, disposizioni che ne disciplinano la mobilità all'interno dell'UE;
23. esprime soddisfazione per l'applicazione delle disposizioni comuni della direttiva ai tirocinanti retribuiti e alle persone collocate alla pari, e ritiene che tale regime giuridico fornirà a questi due gruppi le garanzie necessarie per l'equo trattamento dei cittadini di paesi terzi interessati;
24. sostiene l'istituzione di garanzie procedurali in riferimento al rilascio o al rifiuto dell'autorizzazione (articolo 29);
25. giudica positivamente le disposizioni intese a rafforzare la mobilità all'interno dell'Unione per tutte le categorie interessate; vengono introdotte al tempo stesso norme più favorevoli per i beneficiari dei programmi UE per la mobilità quali Erasmus Mundus e Marie Curie (articolo 29);
26. condivide la semplificazione delle procedure per ottenere il permesso di soggiorno e giudica positivamente l'obbligo, per gli Stati membri, di fornire informazioni sulle condizioni di ingresso e di soggiorno (articolo 30);
27. condivide l'introduzione del principio di proporzionalità per fissare la tassa per l'esame delle domande (articolo 31);
28. esprime soddisfazione per il fatto che viene riconosciuto a tutte le categorie il diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato di accoglienza per quanto riguarda l'accesso ai beni e ai servizi, a eccezione delle procedure per ottenere un alloggio (articolo 21, paragrafo 2);
29. sostiene le disposizioni che conferiscono agli studenti il diritto di lavorare nel paese di accoglienza almeno 20 ore a settimana, consentono ai familiari dei ricercatori di accedere al mercato del lavoro e permettono, a chi completa gli studi, di rimanere in uno Stato membro per un massimo di 12 mesi complessivi per cercare lavoro;

30. approva le disposizioni (articoli 32 e 33) finalizzate alla raccolta dei dati statistici necessari per stabilire il numero dei cittadini di paesi terzi ammessi in base alla nuova direttiva;

31. ritiene importante il fatto che non vengano applicate ai ricercatori le limitazioni previste dalla direttiva 2011/98/CE sul permesso unico in materia di sicurezza sociale.

Proposte per realizzare gli obiettivi

32. ritiene che per realizzare gli obiettivi della direttiva sia necessario un approccio globale, che abbia come scopo ultimo il rafforzamento della competitività dell'economia europea in un contesto internazionale. Gli sforzi volti ad attirare capitale umano dai paesi terzi non dovranno essere circoscritti alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di tali paesi, bensì estendersi, parallelamente, alle misure necessarie per la loro integrazione nelle società locali, che possono applicarsi a un vasto spettro di politiche, quali ad esempio l'istruzione, l'occupazione, la sanità pubblica e la coesione economica, sociale e territoriale;

33. incoraggia gli Stati membri a fornire un quadro giuridico atto a garantire l'equo trattamento dei tirocinanti retribuiti e degli assistenti domestici (persone collocate alle pari), e li esorta ad adottare la Convenzione dell'OIL sulle lavoratrici e i lavoratori domestici;

34. ritiene che l'applicazione della *governance* multilivello costituisca un presupposto sostanziale per una riuscita regolamentazione del regime di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi nel territorio europeo. Il CdR richiama l'attenzione sul fatto che per un'applicazione efficace della politica intesa ad attirare immigrati di talento è necessario che gli enti locali e regionali partecipino attivamente alla promozione della mobilità delle categorie esaminate nella direttiva in oggetto. La determinazione delle condizioni di ingresso e di soggiorno nell'UE e, di conseguenza, l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi negli Stati membri rappresentano un campo d'azione importante e di grande interesse per gli enti locali e regionali. Gli organismi regionali svolgono un ruolo determinante nel creare i presupposti più appropriati grazie ai quali i cittadini di paesi terzi possono accedere a informazioni e servizi riguardanti l'istruzione, l'assistenza sanitaria, l'occupazione, l'alloggio ed altri servizi pubblici;

35. reputa che oltre ad adottare un approccio europeo coerente sarà necessario procedere a un'adeguata analisi dei costi, che tenga conto del peso economico e degli oneri amministrativi che potrebbero derivare agli Stati membri e agli enti regionali e locali dall'applicazione delle nuove disposizioni. Il CdR ricorda che gli enti regionali e locali costituiscono l'anello di congiunzione che consente agli immigrati di sviluppare un rapporto saldo e costruttivo con la società di accoglienza. Questo ruolo può comportare costi aggiuntivi per le regioni e i comuni, che spesso sono chiamati a fronteggiare le sfide dell'integrazione — un compito particolarmente difficile, ma tanto più necessario in un clima di recessione economica e di grande austerità finanziaria.

II. PROPOSTE DI EMENDAMENTO

Emendamento 1

Considerando 6

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
<p>La presente direttiva dovrebbe inoltre favorire i contatti interpersonali e la mobilità, in quanto elementi essenziali della politica esterna dell'Unione, specialmente nei confronti dei paesi cui si applica la politica europea di vicinato e dei partner strategici dell'Unione. Dovrebbe altresì contribuire all'approccio globale in materia di migrazione e mobilità e ai relativi partenariati per la mobilità, che costituiscono un quadro concreto per il dialogo e la cooperazione tra gli Stati membri e i paesi terzi, anche agevolando e strutturando la migrazione regolare.</p>	<p>La presente direttiva dovrebbe inoltre favorire i contatti interpersonali e la mobilità, in quanto elementi essenziali della politica esterna dell'Unione, specialmente nei confronti dei paesi cui si applica la politica europea di vicinato e dei partner strategici dell'Unione. Dovrebbe altresì contribuire all'approccio globale in materia di migrazione e mobilità e ai relativi partenariati per la mobilità, che costituiscono un quadro concreto per il dialogo e la cooperazione tra gli Stati membri e i paesi terzi. <u>Tale cooperazione, che coinvolge anche gli enti locali e gli attori della società civile, è essenziale per lo sviluppo e contribuisce ad agevolare e strutturare, anche agevolando e strutturando la migrazione regolare.</u></p>

Motivazione

Si veda il punto 34 del parere.

Emendamento 2

Considerando 32

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
<p>È opportuno che le norme dell'Unione sull'immigrazione e i programmi dell'Unione comprendenti misure sulla mobilità si completino maggiormente. I ricercatori e gli studenti cittadini di paesi terzi che beneficiano di tali programmi dovrebbero avere il diritto di spostarsi negli Stati membri previsti sulla base dell'autorizzazione accordata dal primo Stato membro, a condizione che rendano noto l'elenco completo di tali Stati membri prima di entrare nell'Unione. Tale autorizzazione dovrebbe consentire loro di esercitare la mobilità senza bisogno di fornire alcuna informazione aggiuntiva, né di espletare altre procedure di domanda. Gli Stati membri sono incoraggiati ad agevolare la mobilità dei volontari cittadini di paesi terzi all'interno dell'Unione, se i programmi di volontariato riguardano più di uno Stato membro.</p>	<p>È opportuno che le norme dell'Unione sull'immigrazione e i programmi dell'Unione comprendenti misure sulla mobilità si completino maggiormente. I ricercatori e gli studenti cittadini di paesi terzi che beneficiano di tali programmi dovrebbero avere il diritto di spostarsi negli Stati membri previsti sulla base dell'autorizzazione accordata dal primo Stato membro, a condizione che rendano noto l'elenco completo di tali Stati membri prima di entrare nell'Unione. Tale autorizzazione dovrebbe consentire loro di esercitare la mobilità senza bisogno di fornire alcuna informazione aggiuntiva, né di espletare altre procedure di domanda. Gli Stati membri <u>e le loro autorità pubbliche a tutti i livelli</u> sono incoraggiati ad agevolare la mobilità dei volontari cittadini di paesi terzi all'interno dell'Unione, se i programmi di volontariato riguardano più di uno Stato membro.</p>

Motivazione

Si veda il punto 34 del parere.

Emendamento 3

Considerando 35

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
<p>Le disposizioni della presente direttiva non incidono sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ammissione di cittadini di paesi terzi a scopo di lavoro.</p>	<p>Le disposizioni della presente direttiva non incidono sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ammissione di cittadini di paesi terzi a scopo di lavoro <u>tenendo conto delle condizioni del mercato del lavoro a livello locale e regionale.</u></p>

Motivazione

Si veda il punto 34 del parere.

Emendamento 4

Articolo 14

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
<p>Requisiti specifici per le persone collocate alla pari</p> <p>Oltre ai requisiti generali previsti all'articolo 6, il cittadino di paese terzo che chiede di essere ammesso per un collocamento alla pari deve soddisfare anche i seguenti requisiti:</p> <p>(a) avere un'età non inferiore a 17 anni e, tranne in casi giustificati singolarmente, non superiore a 30 anni;</p> <p>(b) comprovare che la famiglia ospitante si assume la piena responsabilità per quanto lo riguarda, per l'intero periodo di permanenza nel territorio dello Stato membro interessato, specie per quanto concerne le spese di vitto e alloggio, le prestazioni in caso di malattia, maternità o incidente;</p> <p>(c) esibire la convenzione stipulata con la famiglia ospitante che definisca diritti e obblighi della persona collocata alla pari, tra cui la somma di denaro che riceverà per le piccole spese, accordi che le permettano di frequentare corsi e la partecipazione ai quotidiani impegni familiari.</p>	<p>Requisiti specifici per le persone collocate alla pari</p> <p>Oltre ai requisiti generali previsti all'articolo 6, il cittadino di paese terzo che chiede di essere ammesso per un collocamento alla pari deve soddisfare anche i seguenti requisiti:</p> <p>(a) avere un'età non inferiore a 17 anni e, tranne in casi giustificati singolarmente, non superiore a 30 anni;</p> <p>(b) comprovare che la famiglia ospitante si assume la piena responsabilità per quanto lo riguarda, per l'intero periodo di permanenza nel territorio dello Stato membro interessato, specie per quanto concerne le spese di vitto e alloggio, le prestazioni in caso di malattia, maternità o incidente;</p> <p>(c) esibire la convenzione stipulata con la famiglia ospitante che definisca diritti e obblighi della persona collocata alla pari, tra cui la somma di denaro che riceverà per le piccole spese, accordi che le permettano di frequentare corsi e la partecipazione ai quotidiani impegni familiari;</p> <p><u>(d) la convenzione stipulata con la famiglia ospitante deve prevedere almeno un giorno libero alla settimana.</u></p>

Motivazione

L'emendamento proposto intende garantire la parità di trattamento tra le persone collocate alla pari e gli altri lavoratori in termini di periodi di riposo settimanali garantendo che le persone alla pari abbiano almeno una giornata intera di riposo settimanale.

Bruxelles, 28 novembre 2013

*Il presidente
del Comitato delle regioni*
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO