CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 30 settembre 2011
(OR. en)

14919/11

MIGR 149
SOC 832

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	28 settembre 2011
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2011) 587 definitivo
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sull'applicazione della direttiva 2004/114/CE relativa alle condizioni di ammissione di cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2011) 587 definitivo.

All.: COM(2011) 587 definitivo

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 28.9.2011
COM(2011) 587 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'applicazione della direttiva 2004/114/CE relativa alle condizioni di ammissione di cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato

I. INTRODUZIONE

La direttiva 2004/114 del Consiglio relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato (in appresso "la direttiva")[1] è stato il terzo strumento legislativo nel settore dell'immigrazione legale ad essere adottato a seguito del trattato di Amsterdam e delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere.

L'obiettivo generale è promuovere l'immagine dell'Europa in quanto centro mondiale d'eccellenza per gli studi. In questo contesto, la direttiva mira a istituire un quadro giuridico comune che faciliti ai cittadini di paesi non appartenenti all'Unione europea ("cittadini di paesi terzi") l'ingresso e il soggiorno nell'UE a fini di studio. L'esistenza di un quadro legislativo coordinato e trasparente rende l'UE più visibile, accessibile e interessante per gli studenti di paesi terzi come luogo di istruzione superiore. Inoltre, la mobilità degli studenti va a vantaggio dello sviluppo economico globale poiché promuove la circolazione di conoscenze e di idee.

La direttiva stabilisce una serie di norme di base relative alla condizioni a cui gli alunni, i tirocinanti non retribuiti e i volontari possono entrare e soggiornare nell'UE. Queste forme di "immigrazione temporanea" non dipendono dalla situazione del mercato del lavoro nello Stato ospitante. Promuovendole, la direttiva intende incoraggiare l'"arricchimento reciproco" fra vari soggetti e una "maggiore comprensione fra culture". I primi anni di istruzione hanno un'influenza fondamentale sui valori, gli atteggiamenti, le aspirazioni e le conoscenze dei giovani. Le attività di tirocinio e la formazione professionale consentono loro di acquisire importanti competenze che possono giovare sia a loro che ai loro datori di lavoro in future situazioni lavorative. L'Anno europeo del volontariato, il 2011, ha mostrato come le attività di volontariato possano essere fonte di preziose esperienze di apprendimento e scambi culturali, aiutando i partecipanti ad acquisire nuove competenze e promuovendo la solidarietà e i valori democratici.

La presente relazione risponde all'obbligo incombente alla Commissione ai sensi dell'articolo 21 della direttiva. Fornisce una panoramica sul suo recepimento e sulla sua attuazione da parte degli Stati membri e individua eventuali problemi. È basata su uno studio svolto per la Commissione[2] e su altre fonti, fra cui richieste specifiche fatte attraverso la Rete europea sulle migrazioni,[3] denunce, domande e petizioni inviate da privati e discussioni con gli Stati membri su questioni pratiche derivanti dall'applicazione della direttiva.

La direttiva è stata adottata il 13 dicembre 2004. La Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito non sono da essa vincolati.

Gli Stati membri hanno avuto la possibilità di rivedere e aggiornare le informazioni fattuali.

---

[1] GU L 375 del 23.12.2004, pag. 12.

2 Studio finanziato dalla Commissione e svolto da GHK.

3 Si vedano in particolare le richieste specifiche n. 54, 73, 101, 273, 289 e 313.

II. MONITORAGGIO E RECEPIMENTO

Ai sensi dell'articolo 22 della direttiva, gli Stati membri dovevano recepire la stessa nel proprio diritto interno entro il 12 gennaio 2007, e dovevano poi informarne in merito la Commissione.

Dal 2006 al 2010 la Commissione ha tenuto riunioni con gli Stati membri per discutere questioni legate all'attuazione e all'interpretazione della direttiva.

Nel 2007 la Commissione ha avviato procedure di infrazione ai sensi dell'articolo 258 (ex-226) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea nei confronti di 14 Stati membri[4] per non avere attuato la direttiva nei tempi previsti o per non aver debitamente informato la Commissione. Da allora tutti gli Stati membri hanno adottato misure di recepimento, e le procedure d'infrazione per mancata comunicazione sono state chiuse.

III. CONFORMITÀ DELLE MISURE DI RECEPIMENTO

3.1. Campo d'applicazione personale (articolo 3)

L'articolo 3 della direttiva stabilisce quali categorie di cittadini di paesi terzi debbano e possano essere contemplate dalle disposizioni di recepimento della stessa nel diritto interno degli Stati membri. La categoria da includere è quella dei cittadini di paesi terzi che chiedono di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro per motivi di studio. Le disposizioni possono poi contemplare cittadini di paesi terzi che chiedono di essere ammessi per motivi di scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato.

Nel complesso, 10 Stati membri[5] hanno deciso di applicare la direttiva a tutte e tre le categorie opzionali (alunni, tirocinanti non retribuiti e volontari), e altri cinque Stati membri[6] hanno deciso di applicarla ad una o due di queste categorie. Nove Stati membri in tutto (AT, BE, DE, FI, LT, MT, NL, PL e SE) hanno recepito solo le disposizioni relative agli studenti.

Se gli Stati membri decidono di applicare la direttiva ad una o più delle categorie opzionali (oltre che agli studenti), tale scelta li obbliga a recepire le pertinenti disposizioni della direttiva - a meno che tali disposizioni siano lasciate a discrezione degli Stati membri. Sembra tuttavia che gli Stati membri non abbiano talvolta rispettato questa regola generale.

3.2. Disposizioni più favorevoli (articolo 4)

Un esiguo numero di Stati membri ha concluso, con paesi non appartenenti all'UE, accordi bilaterali che prevedono norme più favorevoli di quelle stabilite dalla direttiva, e che restano impregiudicate in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b) della stessa.

Oltre a quanto previsto per gli accordi bilaterali o multilaterali, l'articolo 4, paragrafo 2, consente poi agli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli di quelle stabilite dalla direttiva. Risulta tuttavia che gli Stati membri abbiano talvolta travisato questa norma e abbiano trascurato le disposizioni obbligatorie della direttiva, come l'obbligo, per i tirocinanti non retribuiti, di aver stipulato una convenzione di formazione. L'applicazione di

4 CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IT, LU, MT, PL, PT, RO, SK.
5 CY, CZ, EE, ES, IT, LU, PT, RO, SI e SK.
6 BG: tirocinanti non retribuiti e alunni (progetto legislativo); EL: volontari; FR: tirocinanti non retribuiti; HU: alunni e volontari, LV: alunni.

disposizioni più favorevoli è consentita nella misura in cui queste non vadano a incidere sul livello dei diritti già concessi ai cittadini di paesi terzi dalla direttiva. Queste disposizioni non possono pregiudicare la finalità della direttiva, che è quella di apportare un certo livello di armonizzazione alle condizioni di ammissione e di soggiorno degli studenti dei paesi terzi, allo scopo di instaurare un regime comune trasparente a livello UE.

3.3. Condizioni di ammissione (articoli 5, 6, 7, 9, 10 e 11)

- **Requisiti generali d'ammissione (articolo 6)**

L'obbligo di presentare un titolo di viaggio valido, di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), è stato integrato nella legislazione di tutti gli Stati membri, spesso (CY, EL, FR, HU, MT, NL, SE e SI) con la condizione aggiuntiva – consentita dalla direttiva – che il documento sia valido almeno per la durata del soggiorno previsto nello Stato ospitante.

L'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), prevede che, per il soggiorno in questione, il cittadino del paese terzo che non abbia raggiunto la maggiore età debba presentare l'autorizzazione dei genitori. Non è chiaro se questa disposizione sia stata recepita in BG, IT e NL. Inoltre, IT e LV chiedono di dimostrare che il minore sia sotto adeguata tutela. In AT, BE e SE, il requisito in oggetto non è stato specificamente recepito.[7]

Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), il cittadino del paese terzo deve disporre di un'assicurazione malattia per tutti i rischi di norma coperti per i cittadini degli Stati membri. A tale riguardo vi sono vari tipi di prassi negli Stati membri interessati. Invece dell'assicurazione, BE chiede che i cittadini dei paesi terzi abbiano risorse proprie sufficienti per coprire i costi delle cure mediche. Non è del tutto chiaro se l'assicurazione sia chiesta in IT. Inoltre, BG, CZ[8], LU, PL, RO, SI e SK non menzionano specificamente i rischi di norma coperti per i cittadini di uno Stato membro.

Quasi tutti gli Stati membri hanno introdotto la condizione stabilita dall'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), ossia che il cittadino del paese terzo non deve essere considerato una **minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sanità pubblica**. Non è che chiaro se, e come, questo requisito sia stato recepito in IT.

BG, CY, CZ, EE, DE, HU, LU, NL, PL, SI e SK chiedono la prova del pagamento delle tasse dovute per l'esame della domanda di ammissione, come previsto all'articolo 6, paragrafo 1, lettera e).

Non tutti gli Stati membri hanno recepito le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 2, che stabilisce che essi debbano agevolare l'ammissione dei cittadini di paesi terzi che partecipano a programmi UE che promuovono la mobilità verso o dentro l'Unione. Non risulta che BE, BG, EE, DE, IT e RO abbiano trasposto questa disposizione, e gli altri Stati membri sembrano limitarsi a raccomandare tale agevolazione piuttosto che tradurla in norme specifiche su (ad esempio) tasse più basse o procedure più rapide. Il recepimento di questa importante disposizione è quindi ancora insoddisfacente.

- **Requisiti specifici per gli studenti (articolo 7)**

7 Questi Stati membri hanno attuato solo le parti della direttiva riguardanti gli studenti, che spesso non sono minorenni.
8 In CZ ciò riguarda solo il periodo iniziale del soggiorno prima del rinnovo del permesso.

Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), gli Stati membri sono tenuti a rendere pubblico l'importo delle risorse minime mensili che uno studente di un paese terzo deve dimostrare di avere per provvedere al suo sostentamento, agli studi e al suo ritorno. Questo obbligo si inserisce nel loro più ampio dovere di informare i cittadini dei paesi terzi delle norme applicabili per l'ammissione degli studenti, per garantire trasparenza e certezza del diritto ai futuri studenti e incoraggiarli così a studiare nell'Unione europea. A tale riguardo vi sono problemi di recepimento in una serie di Stati membri. In HU, le risorse necessarie sono valutate caso per caso. Per quanto riguarda molti altri Stati membri (BE, BG, CY, EL, LT, MT, NL, PL, PT, RO e SK) non è sicuro che i loro metodi di pubblicazione siano sufficienti – ad esempio quando le informazioni figurano solo in testi ufficiali che i cittadini dei paesi terzi non possono facilmente consultare o leggere.

L'importo minimo di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), varia sensibilmente da uno Stato membro all'altro – da circa 120 euro al mese in BG fino a 795 euro in NL nel 2009. Generalmente è calcolato in base al livello minimo di sussistenza o al salario minimo del paese interessato, o in base all'entità delle borse di studio accordate ai propri studenti. Variano molto fra Stati membri anche le prove richieste relativamente alle risorse sufficienti: esse possono includere, ad esempio, le fellowship (vedi considerando 13) o documenti che attestino il reddito dei genitori. Nello stabilire una soglia per le risorse, o nel regolamentare i tipi di prove, gli Stati membri non devono mai perdere di vista il principio di proporzionalità e l'effetto utile della direttiva.

Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), gli Stati membri possono esigere che il richiedente dimostri di avere una conoscenza sufficiente della lingua in cui si tiene il programma di studi. EE, DE, IT e MT si avvalgono di questa possibilità. In molti Stati membri, il fatto stesso che il richiedente sia stato accettato da un istituto di insegnamento superiore è considerato dimostrazione della conoscenza linguistica.

AT, BG, CY, EL, LT, MT, PL, PT e RO hanno recepito l'articolo 7, paragrafo 1, lettera d), ai sensi del quale il richiedente deve esibire la prova del pagamento della tassa di iscrizione all'istituto. Può avvenire tuttavia che tale requisito sia anche applicato in via implicita da altri Stati membri, che chiedono la conferma dell'iscrizione del richiedente presso l'istituto di insegnamento.

Solo 11 Stati membri (CY, FR, EL, HU, IT, LV, PL, PT, RO, SE e SK) applicano l'articolo 7, paragrafo 2, e non chiedono agli studenti di paesi terzi un'assicurazione malattia distinta se questi beneficiano automaticamente di tale assicurazione per il fatto di essersi iscritti a un istituto di insegnamento.

- **Requisiti specifici per gli alunni (articolo 9)**

Secondo le informazioni disponibili, 12 Stati membri[9] hanno incluso gli alunni nella loro legislazione. Risulta che tutti questi 12 Stati, tranne BG, hanno recepito l'obbligo di esibire la **prova dell'accettazione da parte di un istituto di istruzione secondaria** (articolo 9, paragrafo 1, lettera b). Solo CY, ES, IT, LU, PT, SI e RO hanno però esplicitamente recepito l'obbligo di **dimostrare di partecipare a un programma riconosciuto di scambio fra scuole** (articolo 9, paragrafo 1, lettera c).

L'articolo 9, paragrafo 1, lettera d), stabilisce l'obbligo di **comprovare che l'organizzazione promotrice del programma di scambio si assume la piena responsabilità dell'alunno**, e

9 BG, CY, CZ, EE, ES, IT, LU, LV, PT, RO, SI e SK.

l'articolo 9, paragrafo 1, lettera e), prevede che l'alunno **alloggi in una famiglia** che risponda a determinate condizioni. Né BG né SI hanno dimostrato di aver recepito l'una o l'altra di queste disposizioni. ES e PT accettano anche che l'alunno venga accolto in un ambiente istituzionale.

BG, CZ, ES e SI non hanno esplicitamente recepito le disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), sull'**età minima e massima** degli alunni, ma ciò è permesso in virtù di norme più favorevoli.

Come consentito dall'articolo 9, paragrafo 2, CY applica il principio di **reciprocità** e ammette ai suoi programmi di scambio fra scuole solo alunni provenienti da paesi terzi che a loro volta offrono la stessa possibilità agli alunni di CY.

- **Requisiti specifici per i tirocinanti non retribuiti (articolo 10)**

Complessivamente, 12 Stati membri[10] hanno incluso i tirocinanti non retribuiti nel campo d'applicazione della loro legislazione di recepimento della direttiva.

IT non ha recepito l'obbligo della convenzione di formazione (articolo 10, lettera a), né quello di dimostrare di avere risorse sufficienti (articolo 10, lettera b). Quanto all'obbligo di rendere pubblico l'importo delle risorse minime mensili, vi sono problemi di recepimento analoghi a quelli riguardanti l'articolo 7, lettera b).

FR e LV risultano gli unici Stati membri ad aver fissato un importo di "risorse minime mensili" specifico per i tirocinanti non retribuiti: gli altri Stati membri hanno fissato un importo uguale a quello per gli studenti.

Solo EE e RO domandano allo studente del paese terzo di seguire una formazione linguistica di base come previsto dall'articolo 10, lettera c).

La legge di LU stabilisce che il tirocinio debba essere una componente obbligatoria degli studi universitari. CY ha stabilito che i settori lavorativi per i tirocinanti non retribuiti debbano essere definiti e pubblicati dal Ministero del Lavoro e della Sicurezza sociale.

- **Requisiti specifici per i volontari (articolo 11)**

Dei 12 Stati membri[11] che hanno incluso i volontari nel campo d'applicazione della loro legislazione, CY, CZ, EL, HU, IT, LU, PT, RO e SK hanno applicato condizioni d'età, conformemente all'articolo 11, lettera a).

Tutti e 12 gli Stati membri hanno recepito l'obbligo della **convenzione** fra il volontario e l'organizzazione promotrice ai sensi dell'articolo 11, lettera b). Tuttavia, le legislazioni non sempre menzionano tutti gli elementi della convenzione enunciati dalla direttiva (funzioni del volontario, orario, risorse, ecc.). In particolare, in PT la legislazione non contiene alcuna specificazione, e quella di EL e LU contiene solo pochi dettagli.

L'articolo 11, lettera c), obbliga il richiedente a **comprovare che l'organizzazione promotrice del programma di volontariato ha sottoscritto un'assicurazione per responsabilità civile verso terzi e si assume la responsabilità** del volontario per tutta la

10 BG (progetto legge), CY, CZ, EE, ES, FR, IT, LU, PT, RO, SI e SK.
11 CY, CZ, EE, EL, ES, HU, IT, LU, PT, RO, SI e SK.

durata della sua permanenza nel territorio dello Stato membro interessato, specie per quanto concerne le spese di sussistenza, le spese sanitarie e il viaggio di ritorno. PT, tuttavia, non ha recepito questa disposizione. In alcuni Stati membri, non è chiaro in che misura l'organizzazione si assume la responsabilità dei tre elementi menzionati nella direttiva.

CY, RO e SK si sono avvalsi della possibilità, offerta dall'articolo 11, lettera d), di far seguire al volontario del paese terzo una **formazione di base** sulla lingua, la storia e le strutture politiche e sociali nazionali.

3.4. Mobilità degli studenti (articolo 8)

L'articolo 8 disciplina la questione cruciale della mobilità di cittadini di paesi terzi che sono già stati ammessi come studenti in un primo Stato membro e che presentano domanda per continuare gli studi in un secondo Stato membro.

La maggior parte degli Stati membri ha indicato di tenere conto dell'inizio dei corsi nell'esaminare la domanda — ad esempio con procedure accelerate (NL), o rilasciando un'autorizzazione temporanea di soggiorno sul territorio nell'attesa della decisione finale sulla domanda (BG, DE). Dai quesiti sottoposti alla Commissione appare tuttavia che norme supplementari in materia di visti spesso impediscono agli studenti dei paesi terzi di esercitare effettivamente il diritto alla mobilità.

Inoltre, in base a disposizioni più favorevoli, gli Stati membri applicano requisiti e procedure generali come quelli degli articoli 6 e 7 della direttiva senza le altre disposizioni supplementari di cui all'articolo 8, paragrafo 1, lettere b) e c).[12]

Nonostante la deroga di cui all'articolo 8, paragrafo 2, sia obbligatoria per gli Stati membri che hanno recepito l'articolo 8, paragrafo 1, lettera c), essa non è prevista da PT e SK.

Il primo Stato membro deve trasmettere al secondo Stato membro **informazioni sul soggiorno dello studente** sul suo territorio (articolo 8, paragrafo 3): quest'obbligo è stato però recepito solo da AT, CY, DE, EL, ES, FI, IT, LV, MT, PL, PT, SE e SK. Dai dati raccolti risulta che raramente gli Stati membri si avvalgono della possibilità di chiedere tali informazioni.

3.5. Permessi di soggiorno (articoli 12, 13, 14 e 15)

- **Permessi di soggiorno rilasciati a studenti (articolo 12)**

Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, gli studenti dei paesi terzi che soddisfano le condizioni di cui agli articoli 6 e 7 hanno il diritto di ottenere il permesso di soggiorno e di rinnovarlo se permangono tali condizioni. La maggior parte delle legislazioni degli Stati membri non menziona esplicitamente l'obbligo di rilasciare e di rinnovare il permesso se ricorrono tali condizioni. Dalle denunce e dai quesiti sottoposti alla Commissione emerge chiaramente che, anche se i cittadini dei paesi terzi soddisfano tutti i pertinenti requisiti della direttiva, l'effettivo esercizio del loro diritto di ricevere il permesso di soggiorno è spesso ostacolato, se non addirittura annullato, dalle condizioni supplementari poste in materia di visti. Sono pochi gli Stati membri che non richiedono il visto e per i quali è sufficiente il solo permesso di soggiorno.

12 AT, BE, BG, CZ, FR, HU, LV, LT, NL, PT, RO, SI e SE non applicano l'articolo 8, paragrafo 1, lettera b), e AT, BE, CZ, EE, ES, FR, HU, LT, NL, PL, RO, SI e SE non applicano l'articolo 8, paragrafo 1, lettera c).

L'articolo 12, paragrafo 1, definisce inoltre il periodo di validità del permesso di soggiorno rilasciato agli studenti. La maggior parte degli Stati membri prevede una durata massima di un anno (rinnovabile); in alcuni Stati, comunque, il permesso può avere una validità di 3 o anche di 5 anni (ad es. DE, HU, SK).

L'articolo 12, paragrafo 2, indica gli specifici motivi opzionali di rifiuto o revoca del permesso (i motivi generali sono stabiliti all'articolo 16). In virtù dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a) gli Stati membri possono rifiutare di rinnovare o possono revocare il permesso di soggiorno se lo studente non rispetta le condizioni relative all'accesso alle attività economiche definite all'articolo 17. Questa disposizione è stata recepita da tredici Stati membri.[13] Per controllare questo tipo di abuso, altri Stati si avvalgono delle condizioni generali di rifiuto di cui all'articolo 16.

In virtù dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), gli Stati membri possono rifiutare di rinnovare o possono revocare il permesso di soggiorno se lo studente non procede negli studi con sufficiente profitto. Questa disposizione è stata esplicitamente recepita da dodici Stati membri.[14] In alcuni altri Stati, lo stesso risultato è in pratica ottenuto radiando dall'istituto di insegnamento gli studenti con voti insufficienti. Tali Stati membri, di conseguenza, rifiutano di rinnovare il permesso dello studente ai sensi dell'articolo 16, poiché questi non soddisfa più le condizioni d'ammissione.

- **Permesso di soggiorno rilasciato ad alunni (articolo 13)**

Complessivamente, 12 Stati membri hanno incluso gli alunni nel campo d'applicazione della loro legislazione di recepimento della direttiva, e 8 di essi (CY, CZ, EE, LV, LU, PT, SI e SK) hanno limitato la durata del permesso di soggiorno a un anno, come esplicitamente previsto dall'articolo 13.

La direttiva non tratta specificamente la durata complessiva di soggiorno degli alunni, ma alcuni Stati membri (ES, HU, SI, PT e RO) hanno indicato che consentono loro un soggiorno di durata superiore a un anno.

- **Permesso di soggiorno rilasciato a tirocinanti non retribuiti (articolo 14)**

12 Stati membri hanno incluso i tirocinanti non retribuiti nel campo d'applicazione della loro legislazione, e 6 di essi (CY, CZ, LU, PT, RO e SI) hanno limitato la durata del permesso di soggiorno a un anno, prorogabile in casi eccezionali, come previsto dalla direttiva. Limitazioni della durata del permesso del soggiorno esistono in Francia, dove i tirocinanti in formazione professionale possono soggiornare per un periodo massimo di 6 mesi. Non può superare i 6 mesi neanche la proroga del permesso di soggiorno in RO. Le disposizioni su questo punto non sono chiare in BG e IT.

EE, ES e SK hanno invece adottato un approccio più flessibile di quello previsto dalla direttiva: consentono un soggiorno più lungo (fino a tre anni in SK), a seconda della durata del programma, senza rinviare a casi eccezionali.

- **Permesso di soggiorno rilasciato a volontari (articolo 15)**

Complessivamente, 12 Stati membri hanno incluso i volontari nel campo d'applicazione della loro legislazione. La legislazione di 8 di questi paesi (CY, EL, IT, LU, PT, RO, SI e SK)

13 BE, CY, CZ, DE, EE, EL, FR, LT, LU, NL, PT, SI e SK.
14 AT, BE, CY, DE, EL, ES, FR, LT, PL, PT, SE e SK.

stabilisce che ai volontari è rilasciato un permesso di soggiorno di una durata massima di un anno a meno che, in casi eccezionali, il programma di volontariato duri più a lungo – nel qual caso il permesso sarà rilasciato per la durata del programma. Questo è in linea con l'articolo 15 della direttiva.

HU non prevede alcuna deroga alla regola di un anno.

EE, ES e CZ applicano invece regole più flessibili, in virtù delle quali la durata del permesso di soggiorno deve corrispondere alla durata del programma di volontariato.

3.6. Revoca o non rinnovo dei permessi di soggiorno (articolo 16)

Diversamente dall'articolo 12, che stabilisce i motivi per il rifiuto e la revoca del permesso di soggiorno per gli studenti, l'articolo 16 si applica a tutte le categorie di cittadini di paesi terzi rientranti nel campo d'applicazione della direttiva. Tale articolo enuncia i tre motivi possibili di rifiuto o di revoca di un permesso di soggiorno rilasciato ai sensi della direttiva: in caso di ottenimento illegale del permesso di soggiorno; se il titolare non possiede o non possiede più i requisiti per l'ingresso e il soggiorno; per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o sanità pubblica. Non si riscontrano problemi di recepimento a tale riguardo.

3.7. Attività economiche degli studenti (articolo 17)

Tutti gli Stati membri hanno conferito agli studenti il diritto a un'attività lavorativa conformemente all'articolo 17, che stabilisce: "Al di fuori delle ore dedicate al programma di studi […], gli studenti hanno il diritto di esercitare un'attività economica in quanto lavoratore subordinato". Tuttavia, solo 12 Stati membri hanno deciso di accordare il diritto di esercitare un'attività economica autonoma (AT, BE, CZ, DE, EE, ES, HU, IT, LT, LV, PL e SE).

Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, gli Stati membri possono prendere in considerazione la situazione del loro mercato del lavoro. CY, MT e RO si avvalgono di tale possibilità. NL, DE e AT procedono inoltre a un esame della situazione del mercato del lavoro quando le ore lavorative superano una certa soglia.[15] Tuttavia, su questo punto, la conformità delle legislazioni degli Stati membri con la direttiva 2004/114 va attentamente esaminata. Gli studenti cittadini di paesi terzi non devono essere trattati come normali lavoratori: il loro accesso all'impiego è già limitato in termini di orario, e se la situazione del mercato del lavoro è invocata sistematicamente ciò potrebbe in pratica escluderli del tutto da tale mercato, cosa che pregiudicherebbe la finalità della direttiva (vedi considerando 18)[16].

Un'autorizzazione preliminare, generalmente un permesso di lavoro, va distintamente chiesta in AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, ES, LT, MT, NL, RO e SI, come prevede l'articolo 17, paragrafo 1.

Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, molti Stati membri hanno fissato per gli studenti un **limite** massimo **di ore lavorative** per settimana o di giorni al mese/all'anno, che va dalle 10 ore alla settimana (il minimo richiesto dalla direttiva) alle 30 ore alla settimana. CZ, EE, PL, PT, SK non limitano il numero di ore lavorative ma hanno disposto restrizioni d'ordine più generale, invocando solitamente il principio secondo cui il lavoro non deve interferire con la finalità principale del soggiorno del cittadino del paesi terzo, cioè gli studi.

15 Dieci ore alla settimana in NL; fra dieci e venti ore in AT, a seconda del livello di studi; 90 giornate complete all'anno in DE.

16 La Commissione ha rinviato il caso della legislazione AT su questo punto alla Corte di giustizia; vedi comunicato stampa IP/10/1230 della Commissione del 30 settembre 2010. Nel frattempo AT ha conformato la legislazione alla direttiva.

Quattro Stati membri limitano l'accesso all'occupazione nel primo anno di soggiorno. Tali limitazioni vanno da 6 mesi (CY) a un anno (DE,[17] LT, LU[18] e MT), come previsto all'articolo 17, paragrafo 3.

Conformemente all'articolo 17, paragrafo 4, BG, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HU, LT, LU, NL, PT e RO hanno introdotto l'obbligo di dichiarare l'esercizio di un'attività economica. Ai sensi di una legislazione generale negli Stati membri sull'immigrazione e l'occupazione, quest'obbligo incombe generalmente ai datori di lavoro.

3.8. Procedura (articoli 18 e 19)

- **Garanzie procedurali e trasparenza (articolo 18)**

L'articolo 18 riguarda le garanzie procedurali e i principi di trasparenza applicabili alle decisioni prese sulle domande, che includono il termine per l'esame della domanda, il diritto del richiedente di essere informato e il diritto di impugnare la decisione. La direttiva copre l'intero processo di ammissione di studenti cittadini di paesi terzi. Le sue disposizioni sulle garanzie procedurali e sulla trasparenza si applicano quindi anche ai visti nazionali per soggiorni di lunga durata (se richiesti), poiché il visto consente a una persona di entrare nello Stato membro interessato e il futuro studente deve pertanto farne domanda quando desidera ottenere un permesso di soggiorno.

Nella maggior parte degli Stati membri, la legislazione generale sull'immigrazione o le procedure amministrative già forniscono le necessarie garanzie procedurali. Inoltre, alcuni Stati membri hanno predisposto delle misure per garantire che il richiedente possa cominciare per tempo i corsi, la formazione o il programma, e che i tempi d'esame delle domande siano resi pubblici. Dalle numerose denunce ricevute dalla Commissione sembra tuttavia che, in pratica, le procedure siano spesso lunghe e i termini poco chiari. Il tempo necessario per trattare le domande va dai 7 giorni lavorativi ai 6 mesi.[19] Nessun termine specifico è stato definito da BE, CY, DE, FI e SE.

Sempre dalle numerose denunce e dai numerosi quesiti sottoposti alle Commissione, risulta inoltre che le norme degli Stati membri in materia di visti spesso annullano le garanzie di trasparenza richieste dalla direttiva.

Risulta che la legislazione di BG e IT non faccia alcun riferimento all'articolo 18, paragrafo 3 sulle **procedure di notifica**, né all'articolo 18, paragrafo 4 sul **diritto di proporre un'impugnazione legale in caso di rifiuto**.

- **Procedura accelerata per il rilascio dei permessi di soggiorno o dei visti a studenti ed alunni (articolo 19)**

L'articolo 19 della direttiva prevede l'istituzione di una procedura accelerata di ammissione concordata fra le autorità degli Stati membri e i loro istituti di insegnamento superiore. Questa disposizione è stata recepita da FR, EL, NL e PL.

3.9 Tasse (articolo 20)

17 La limitazione si applica solo agli studenti che seguono un corso preparatorio.
18 La limitazione si applica solo agli studenti dei corsi di laurea.
19 Sette giorni in ES; 15 giorni lavorativi in HU; 30 giorni in LV; due mesi e mezzo in PL, RO, SI e SK; 2 mesi in CZ, EL, PT, EE; 3 mesi in LU; 4 mesi in FR.

La legislazione di 19 Stati membri[20] contempla il pagamento di tasse, che vanno dai 23 euro a MT ai 433 euro in NL. Benché la direttiva consenta esplicitamente agli Stati membri di fissare delle tasse, ciò non significa dare loro carta bianca. Non possono essere introdotte tasse a scopi diversi da quello di finanziare l'esame della domanda, come stabilito dall'articolo 19, e il livello di tali tasse non deve essere tale da pregiudicare l'effetto utile della direttiva. A tale riguardo, tasse elevate come quelle applicate in NL sollevano problemi di recepimento.

3.10. Ulteriori diritti (articolo 24)

L'articolo 24 stabilisce che gli Stati membri sono liberi di accordare agli studenti cittadini di paesi terzi ulteriori diritti oltre a quelli previsti dalla direttiva, qualunque sia la durata del loro soggiorno nello Stato membro ospitante. In tal senso, la legislazione in LT stabilisce che l'acquisizione di ulteriori diritti non è subordinata al tempo di soggiorno dello studente nel paese; PT dichiara di accordare agli studenti cittadini di paesi terzi diritti economici, sociali e civili uguali a quelli di cui godono i propri cittadini; ES afferma di dare loro diritti in materia di sicurezza sociale alle stesse condizioni dei cittadini spagnoli.

IV. CONCLUSIONI

Attirare nell'Unione europea studenti di paesi terzi è un obiettivo fondamentale della politica dell'UE in materia d'immigrazione, sottolineato ancora una volta nell'ambito del programma di Stoccolma. Nel 2009 più di 200 000 cittadini di paesi terzi sono entrati nell'Unione europea[21] ai fini della direttiva in oggetto, che rappresenta un contributo fondamentale all'arricchimento degli immigrati interessati, del loro paese d'origine e dello Stato membro ospitante.

Gli Stati membri accordano un'attenzione sempre maggiore all'internazionalizzazione dei loro sistemi nazionali di istruzione e di formazione, come dimostrano le loro strategie e i loro investimenti in nuovi strumenti, come nuovi programmi di mobilità, dialoghi con i paesi terzi e nuove forme di cooperazione accademica. In secondo luogo, gli Stati membri si concentrano maggiormente sulle attività di promozione e pubblicizzazione, cosa che rispecchia la crescente consapevolezza dell'esistenza di un competitivo mercato internazionale dell'istruzione.

Parallelamente, l'UE porta avanti azioni esterne concentrate sulla promozione, il sostegno finanziario o i dialoghi politici relativi alla mobilità dei cittadini dei paesi terzi, in particolare degli studenti. Oltre a creare opportunità per gli stessi migranti, includere una dimensione internazionale in diversi aspetti e a vari stadi dell'istruzione e/o della formazione apporta sostanziali vantaggi anche all'UE, ai suoi cittadini e ai mercati del lavoro. L'immigrazione ha un proprio ruolo nel contesto della globalizzazione, e l'UE deve essere una destinazione interessante per i cittadini di paesi terzi che intendono recarsi all'estero come alunni o studenti, per seguire un corso di formazione o per un programma di volontariato.

20 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LV, PL, PT, SE, SI e SK.

21 I dati riguardano solo i 24 Stati membri vincolati dalla direttiva. In valore nominale, gli Stati membri che nel 2009 hanno accolto il maggior numero di cittadini di paesi terzi ai fini di istruzione e di studio sono: Francia (53 563), Italia (32 634), Germania (31 345), Spagna (22 068) e Svezia (13 968). In media, la maggior parte dei permessi di soggiorno rilasciati negli Stati membri ai fini della direttiva sono destinati agli studenti. Fonte: Eurostat.

Dalla relazione emerge tuttavia che le potenzialità di questo strumento UE non sono pienamente sfruttate. In particolare, il livello di armonizzazione raggiunto dalla direttiva, adottata all'unanimità, è piuttosto debole, poiché essa contiene solo poche disposizioni vincolanti, mentre molte altre non prevedono obblighi specifici per gli Stati membri.

V. MISURE DA ADOTTARE

Per garantire che la direttiva venga correttamente recepita e attuata in tutta l'Unione europea, la Commissione ricorrerà a tutti i poteri conferitile dal trattato e avvierà, quando necessario, procedure d'infrazione.

La Commissione continuerà inoltre a lavorare con gli Stati membri a livello tecnico. Il competente comitato di contatto continuerà a individuare le difficoltà e ad agevolare lo scambio di vedute sull'interpretazione della direttiva. Potrebbero essere ulteriormente discusse e chiarite alcune questioni giuridiche e tecniche, come le disposizioni più favorevoli, l'assicurazione malattia, la pubblicazione di informazioni riguardanti gli studenti, la mobilità degli studenti.

La Commissione intende offrire informazioni e assistenza sia agli Stati membri che ai cittadini dei paesi terzi utilizzando al meglio Internet, principalmente attraverso il futuro portale per l'immigrazione.

Benché la priorità sia quella di garantire l'effettiva attuazione della direttiva da parte degli Stati membri, vi è anche, come emerge dalla relazione, una forte esigenza di modificarla, specialmente per quanto riguarda i seguenti aspetti: rafforzamento delle garanzie procedurali (fissazione di termini specifici per il trattamento delle domande; obbligo, per gli Stati membri, di motivare il rifiuto); rafforzamento delle clausole di mobilità; promozione di sinergie con i programmi UE che facilitano la mobilità dei cittadini dei paesi terzi nell'Unione europea; miglioramento del livello di armonizzazione per quanto riguarda i volontari, i tirocinanti non retribuiti e gli alunni, nell'ottica di portare avanti l'elaborazione di un quadro giuridico europeo globale nel settore dell'istruzione, della formazione e degli scambi culturali con i paesi terzi.

Infime, permettere ai cittadini dei paesi terzi di acquisire competenze e conoscenze attraverso un periodo di formazione in Europa favorisce la "circolazione dei cervelli" e sostiene la cooperazione con i paesi terzi nel campo del capitale umano e dell'occupazione, cosa che va a vantaggio sia del paese d'origine che del paese ospitante. Pertanto, senza interferire con la competenza degli Stati membri a determinare il volume dei migranti, potrebbe essere specificamente affrontata la questione dell'accesso all'occupazione, alla fine degli studi, per gli studenti provenienti dai paesi terzi: questo sembra essere difatti un fattore decisivo nella scelta del paese di destinazione degli studenti, e una questione di comune interesse nel contesto del calo della popolazione attiva e della necessità, a livello globale, di lavoratori altamente qualificati.