CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 26 marzo 2013 (04.04)
(OR. en)

7869/13
ADD 2

Fascicolo interistituzionale: 2013/0081 (COD)

MIGR 27
RECH 87
EDUC 97
CODEC 669

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	26 marzo 2013
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2013) 78 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento 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 che rifonde e modifica le direttive 2004/114/CE e 2005/71/CE

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SWD(2013) 78 final.

All.: SWD(2013) 78 final

COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 25.3.2013
SWD(2013) 78 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

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

che rifonde e modifica le direttive 2004/114/CE e 2005/71/CE

{COM(2013) 151 final}
{SWD(2013) 77 final}

1. INTRODUZIONE E CONTESTO POLITICO

L'articolo 79 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) affida all'Unione il compito di sviluppare una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare la gestione efficace dei flussi migratori e l'equo trattamento dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri.

La direttiva 2004/114/CE stabilisce norme obbligatorie per l'ammissione degli studenti cittadini di paesi terzi, lasciando agli Stati membri la scelta se applicarla o meno a alunni, volontari e tirocinanti non retribuiti. Nel rispetto delle condizioni previste, gli studenti hanno il diritto di ottenere un permesso di soggiorno e godono di alcuni diritti in materia di lavoro dipendente o autonomo, che consentono loro di coprire in parte il costo degli studi e di spostarsi da uno Stato membro a un altro per proseguirli. La direttiva 2005/71/CE prevede una procedura accelerata per l'ammissione di ricercatori di paesi terzi che abbiano stipulato una convenzione di accoglienza con un istituto di ricerca autorizzato dallo Stato membro. Tale convenzione conferma l'esistenza di un progetto di ricerca valido, il fatto che il ricercatore ha le competenze scientifiche necessarie per completarlo e che dispone di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia. Nell'ambito del loro progetto di ricerca, i ricercatori possono soggiornare in un altro Stato membro e insegnare a norma della legislazione nazionale.

Nel 2011 la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio relazioni sull'attuazione di queste due direttive, che hanno rivelato una serie di carenze. Le direttive vigenti, adottate dal Consiglio in semplice consultazione con il Parlamento europeo, non tengono conto di alcune difficoltà che devono affrontare i richiedenti per entrare nell'UE, in particolare in materia di visti. Le attuali disposizioni non sempre sono del tutto coerenti con programmi dell'Unione comprendenti misure di mobilità, prevedono garanzie procedurali talvolta deboli e non sono abbastanza chiare né vincolanti, soprattutto per gli studenti. Le relazioni concludono quindi che è necessario migliorare le direttive.

Tale conclusione è rafforzata dal fatto che il contesto politico odierno è molto diverso rispetto a quando sono state adottate le direttive. Nel quadro della strategia Europa 2020, che mira a garantire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, il capitale umano è una delle risorse principali di cui dispone l'Europa. L'immigrazione in provenienza dai paesi terzi fornisce persone altamente qualificate tra cui, in particolare, gli studenti e i ricercatori costituiscono categorie sempre più ricercate.

Qualsiasi iniziativa nel settore della migrazione va inoltre inserita nel contesto generale del dialogo e della cooperazione dell'UE con i paesi terzi in termini di obiettivi di politica estera e di politica migratoria esterna, secondo il nuovo approccio globale dell'UE in materia di migrazione e mobilità. La promozione di contatti interpersonali e di interventi nel settore dell'istruzione è un aspetto importante di questa politica a livello mondiale, soprattutto per i paesi nelle immediate vicinanze dell'UE e per i suoi partner strategici: permette infatti un reciproco arricchimento grazie ai vantaggi creati dagli scambi culturali, sociali e linguistici. Gli eventi verificatisi negli ultimi mesi nel Mediterraneo meridionale, in particolare, confermano l'importanza di intensificare i contatti tra i popoli e le opportunità di scambi, soprattutto per i giovani. L'UE deve inoltre conciliare il suo obiettivo di promuovere la mobilità interna dei ricercatori e degli studenti con il suo impegno ad aiutare i paesi in via di sviluppo a contrastare la fuga dei cervelli in settori cruciali.

DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Il problema principale delle due direttive riguarda l'autorizzazione concessa ai cittadini di paesi terzi di entrare e soggiornare nell'UE (visto per soggiorno di lunga durata e/o permesso di soggiorno). Le disposizioni giuridiche sono spesso complesse e poco chiare. Le procedure sono lunghe e non sempre vengono applicate in modo equo e coerente. Per le categorie (specialmente alunni, tirocinanti e volontari) per cui la procedura di immigrazione richiede che un'organizzazione avvii e agevoli l'ammissione, la frammentazione nell'ambito dell'UE impone di tenere conto di contesti diversi e talvolta divergenti e quindi di impiegare una gran quantità di risorse e lavoro.

La direttiva sul permesso unico ha permesso un'evoluzione dei diritti dei cittadini di paesi terzi in questione, ma rischia di non coprire completamente alcune categorie a causa delle attuali limitazioni.

Le attuali norme sull'immigrazione non sostengono a sufficienza i programmi dell'Unione comprendenti misure sulla mobilità, quali Erasmus Mundus o Marie Curie, con conseguenti problemi a livello di procedure di ammissione e mobilità all'interno dell'UE. Quest'ultima tocca non solo i beneficiari di programmi dell'Unione comprendenti misure sulla mobilità, ma più in generale gli studenti, i ricercatori e i tirocinanti retribuiti, in quanto le disposizioni delle direttive in materia di mobilità all'interno dell'UE non sono abbastanza avanzate.

Sono state inoltre riscontrate alcune carenze nelle garanzie procedurali, tra cui la mancanza di disposizioni sui termini entro i quali gli Stati membri devono valutare le domande di ammissione e decidere in merito.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, ai laureati e ai ricercatori cittadini di paesi terzi mancano le possibilità di cercare opportunità di lavoro, rispettivamente dopo la laurea e a progetto di ricerca ultimato. Ai familiari dei ricercatori non è garantito l'accesso al mercato del lavoro e gli studenti, a loro volta, possono accedervi con restrizioni durante gli studi, il che ne limita le capacità di finanziarsi adeguatamente e di apportare un contributo economico.

Infine, l'attuale quadro normativo ha un campo di applicazione personale limitato, in quanto è facoltativo per gli alunni, i volontari e i tirocinanti non retribuiti, il che crea ampie divergenze tra uno Stato membro e l'altro per quanto riguarda la copertura delle diverse categorie. I tirocinanti retribuiti e le persone collocate alla pari non sono contemplate da alcun quadro legislativo dell'UE, anche se riscontrano problemi simili alle altre categorie e partecipano a scambi analoghi. Occorre accordare maggiore protezione a queste categorie, soprattutto alle persone collocate alla pari, per la loro particolare vulnerabilità connessa al contesto familiare in cui lavorano.

Nel 2010 circa 220 000 cittadini di paesi terzi sono giunti nell'UE per motivi di istruzione e studio e circa 7 000 a fini di ricerca. Non esistono dati quantitativi completi sul numero di cittadini di paesi terzi diretti nell'UE che incontrano i problemi delineati, o sul numero di cittadini di paesi terzi che scelgono una destinazione diversa dall'UE a causa di tali problemi. È tuttavia chiaro che molti di coloro che entrano nell'UE in base alle disposizioni vigenti ne subiscono le carenze, nella misura in cui non esistono disposizioni nazionali in grado di rimediarvi. Le informazioni disponibili sulla natura dei problemi individuati, insieme al numero elevato di permessi rilasciati ogni anno in virtù delle direttive vigenti, indicano la

necessità di affrontare questa situazione. Messe insieme, tutte queste carenze possono ostacolare la capacità dell'UE di attirare cittadini di paesi terzi altamente qualificati (studenti, ricercatori o altro) in un momento in cui altre parti del mondo diventano mete sempre più interessanti per queste categorie di persone.

2. IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA

L'articolo 79 del TFUE conferisce esplicitamente all'Unione il compito di sviluppare una politica comune dell'immigrazione, lasciando agli Stati membri la responsabilità di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi ammessi allo scopo di cercare un lavoro dipendente o autonomo.

Un sistema d'immigrazione efficiente che attiri immigrati di talento ha bisogno di un insieme comune di condizioni e requisiti per l'ammissione. La mobilità all'interno dell'UE si può ottenere soltanto stabilendo un sistema comune per tutti gli Stati membri.

La legislazione dell'UE può contemplare le condizioni di ingresso e di soggiorno, i visti per soggiorni di lunga durata e i permessi di soggiorno, i diritti dei cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente e le condizioni che ne disciplinano la mobilità e il soggiorno all'interno dell'Unione. In virtù dell'articolo 79, paragrafo 2, del TFUE, tali disposizioni sono adottate dal Consiglio e dal Parlamento secondo la procedura legislativa ordinaria.

Il valore aggiunto delle attuali direttive si è confermato nel corso degli anni e il nuovo strumento migliorerebbe ulteriormente la situazione. Un quadro giuridico trasparente, con garanzie che assicurino un autentico trasferimento di competenze, agevolerebbe gli scambi internazionali tra gli Stati membri e i paesi di provenienza degli immigrati.

Un intervento legislativo dell'UE inteso a chiarire diritti e condizioni di soggiorno contribuirebbe inoltre a migliorare la protezione dei diritti fondamentali.

3. OBIETTIVI

Il principale obiettivo politico generale è migliorare il quadro giuridico applicabile ai cittadini di paesi terzi che intendono entrare e soggiornare temporaneamente nell'UE per più di tre mesi a scopo di ricerca e di studio e per acquisire esperienze e/o partecipare a varie attività al fine di aumentare le proprie qualifiche e competenze, in particolare in qualità di alunni, volontari, tirocinanti retribuiti e non retribuiti o persone collocate alla pari.

Alla luce dei problemi elencati sopra, sono stati individuati i seguenti obiettivi specifici:

- migliorare le condizioni di ammissione, collegandole meglio all'ottenimento delle autorizzazioni necessarie e migliorando i processi decisionali per la concessione di tali autorizzazioni;
- rendere le disposizioni più chiare e vincolanti per le altre categorie a cui si applicano;

- rafforzare il legame tra le disposizioni relative ai programmi dell'Unione comprendenti misure di mobilità, come Erasmus Mundus e Marie Curie;
- migliorare le garanzie procedurali, come il termine entro cui decidere in merito alle domande;
- migliorare l'accesso alla ricerca di lavoro e al mercato del lavoro sia per gli studenti durante gli studi, sia accordando a ricercatori e studenti la possibilità di rimanere sul territorio nazionale a determinate condizioni dopo il completamento degli studi o delle ricerche per trovare lavoro;
- agevolare la mobilità all'interno dell'UE;
- stabilire disposizioni coerenti che garantiscano la protezione delle persone collocate alla pari e dei tirocinanti retribuiti.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Sono state esaminate quattro opzioni.

Opzione 1 – linea di base: status quo

Questa opzione lascia irrisolti vari problemi. Gli Stati membri continuerebbero ad applicare, indipendentemente gli uni dagli altri, misure diverse riguardo alle condizioni di ammissione, in particolare ai visti. Continuerebbe a mancare chiarezza e trasparenza su questi aspetti e i potenziali richiedenti e le organizzazioni dovrebbero continuare a tener conto di tutti i diversi quadri attualmente in vigore. Le condizioni per l'esercizio della mobilità all'interno dell'UE (specialmente per gli studenti) rimarrebbero restrittive, mentre la normativa dell'UE continuerebbe a non applicarsi ai tirocinanti retribuiti, i quali rimarrebbero pertanto soli di fronte ad alcuni ostacoli e dovrebbero affidarsi a normative nazionali diverse da uno Stato membro all'altro. In vista della proposta di direttiva sui trasferimenti intrasocietari (attualmente in corso di negoziato presso il Consiglio e il Parlamento), che contiene anche disposizioni sulla mobilità all'interno dell'UE per i tirocinanti, la mancanza di siffatte disposizioni per i tirocinanti che entrano nell'Unione al di fuori di trasferimenti intrasocietari darebbe luogo a incoerenze nel quadro giuridico dell'UE per questa categoria. Persisterebbero inoltre le incoerenze tra i programmi dell'Unione comprendenti misure sulla mobilità e le norme sull'immigrazione, come pure il rischio che alcune categorie non siano completamente coperte dalle disposizioni sui diritti alla parità di trattamento previste nella direttiva sul permesso unico.

Alcuni Stati membri hanno adattato le rispettive leggi di attuazione delle norme su studenti e ricercatori, altri non hanno apportato nessuna modifica. Di conseguenza, l'approccio risulta ulteriormente frammentato tra i diversi Stati membri, senza prospettive di futuri miglioramenti. Non potrà pertanto concretizzarsi quell'apertura dell'UE ai paesi terzi auspicata in quadri strategici importanti quali le attuali direttive, lo Spazio europeo della ricerca e lo Spazio europeo dell'istruzione superiore.

Opzione 2: maggiore comunicazione (specialmente nel caso dei ricercatori) e applicazione rafforzata delle norme vigenti

Questa opzione intende migliorare la diffusione e l'accesso all'informazione per aumentare la trasparenza e migliorare l'applicazione delle norme vigenti. Per questo bisognerebbe aumentare l'impegno nel sensibilizzare alle migliori prassi in vigore tra i vari Stati membri in

materia di ammissione e protezione delle categorie che attualmente non sono contemplate dalla direttiva 2004/114/CE, cioè le persone collocate alla pari e i tirocinanti retribuiti, e verificare in maniera più sistematica che gli Stati membri comprendano e rispettino gli obblighi imposti dalle direttive.

Opzione 3: miglioramento delle condizioni di ammissione, dei diritti e delle garanzie procedurali

Questa opzione prevede soprattutto miglioramenti per studenti, alunni, volontari e tirocinanti non retribuiti, cui applica condizioni di ammissione (facilitazione dell'ottenimento del visto) analoghe a quelle dei ricercatori. Le disposizioni relative ad alunni, volontari e tirocinanti non retribuiti, attualmente discrezionali, diventerebbero obbligatorie. Gli Stati membri sarebbero tenuti ad agevolare in ogni modo l'ottenimento del visto per i cittadini di paesi terzi (studenti e altre categorie) che hanno presentato domanda e rispettano le condizioni di ammissione. L'opzione contempla inoltre cambiamenti relativi alle garanzie procedurali, in particolare un termine entro cui le autorità degli Stati membri dovrebbero decidere in merito a una domanda (60 giorni), termine considerato proporzionato alla natura temporanea dei soggiorni in questione e che, in circostanze eccezionali, potrebbe essere prorogato di ulteriori 30 giorni. Il diritto degli studenti a lavorare durante il periodo degli studi sarebbe esteso a un minimo di 15 ore settimanali a partire dal primo anno di soggiorno. Per garantire la coerenza con strumenti dell'UE in materia di migrazione legale quali la direttiva sul permesso unico e con la giurisprudenza recente circa l'adeguatezza dei contributi, l'opzione contiene anche una disposizione secondo la quale le eventuali tasse imposte dagli Stati membri per il trattamento delle domande devono essere proporzionate.

Opzione 4: ulteriore miglioramento delle condizioni di ammissione, dei diritti in materia di mobilità all'interno dell'UE e delle garanzie procedurali; possibilità per studenti e ricercatori di cercare un posto di lavoro dopo gli studi o il progetto di ricerca; estensione dell'ambito di applicazione alle persone collocate alla pari e ai tirocinanti retribuiti

Questa opzione è più ambiziosa, in quanto intende migliorare le condizioni e i diritti delle categorie contemplate, estendere il campo di applicazione del quadro normativo alle persone collocate alla pari e ai tirocinanti retribuiti e introdurre requisiti specifici per l'ammissione intesi a garantire maggiore protezione a questi cittadini di paesi terzi. L'inserimento delle persone collocate alla pari nel campo di applicazione della direttiva è considerato una misura proporzionata data la loro vulnerabilità, che è relativamente elevata rispetto a quella di altre categorie di cittadini di paesi terzi in quanto queste persone lavorano in un contesto familiare che, in circostanze normali, non è soggetto a ispezioni. L'inclusione dei tirocinanti non retribuiti è ritenuta ragionevole, in quanto le problematiche relative ai tirocinanti sono molto simili indipendentemente dal fatto che siano retribuiti o meno o che entrino nell'UE nell'ambito di un trasferimento intrasocietario quale previsto dalla proposta di direttiva sui trasferimenti intrasocietari.

Gli Stati membri avrebbero la possibilità di rilasciare visti per soggiorni di lunga durata o permessi di soggiorno e, qualora utilizzassero entrambi, dovrebbero esigere soltanto il rispetto delle condizioni di ammissione stabilite dalla direttiva (in modo che le condizioni rimangano le stesse a prescindere dal documento rilasciato). Per i soggiorni superiori a un anno, gli Stati membri che rilasciano il visto per soggiorno di lunga durata dovrebbero rilasciare un permesso di soggiorno al termine del primo anno. La mobilità all'interno dell'UE, che per la

sua natura transfrontaliera richiede disposizioni comuni a livello dell'Unione, sarebbe agevolata e semplificata per i ricercatori e i loro familiari e per gli studenti, e introdotta per la prima volta per i tirocinanti retribuiti. Si applicherebbero inoltre norme specifiche più favorevoli ai beneficiari di programmi dell'Unione comprendenti misure sulla mobilità, quali Erasmus Mundus o Marie Curie. Seguendo l'esempio della direttiva sulla Carta blu e della proposta di direttiva sui trasferimenti intrasocietari, gli Stati membri dovrebbero istituire punti di contatto incaricati di ricevere e trasmettere le informazioni necessarie a realizzare la mobilità all'interno dell'UE.

Per quanto riguarda i diritti alla parità di trattamento, questa opzione accorderebbe condizioni più favorevoli ai ricercatori cittadini di paesi terzi in settori della sicurezza sociale, tra i quali le prestazioni familiari, anche rispetto ai diritti concessi dalla direttiva sul permesso unico, e garantirebbe l'accesso a beni e servizi destinati al pubblico di categorie che potrebbero esserne escluse sulla base della direttiva sul permesso unico.

Come accade già in alcuni Stati membri, gli studenti avrebbero il diritto di lavorare almeno per 20 ore settimanali a partire dal primo anno di soggiorno, il che consentirebbe loro di finanziarsi meglio e contribuire all'economia dello Stato membro in cui vivono. Gli Stati membri sarebbero autorizzati a continuare a tener conto del mercato del lavoro nazionale. Una volta completati gli studi o la ricerca, studenti e ricercatori sarebbero autorizzati a soggiornare sul territorio nazionale per un periodo di 12 mesi per cercare lavoro. Disposizioni di questo tipo sono già in vigore in vari Stati membri. Visto il tempo necessario per portare a compimento con successo la ricerca di un lavoro, un periodo di 12 mesi è considerato proporzionato. Per quanto riguarda le garanzie procedurali, le autorità degli Stati membri sarebbero tenuti a prendere una decisione sulle domande entro 60 giorni (per tutte le categorie) ed entro 30 giorni per i beneficiari di borse Erasmus Mundus e Marie Curie. Come l'opzione 3, anche questa comprende una disposizione che rammenta agli Stati membri che le eventuali tasse imposte per il trattamento delle domande devono essere proporzionate.

5. ANALISI DELL'IMPATTO

L'impatto delle opzioni 2, 3 e 4 è stato valutato, rispetto allo scenario di base, dal punto di vista della pertinenza e dell'efficacia per il raggiungimento degli obiettivi fondamentali, della fattibilità (difficoltà o rischi del recepimento compresa la proporzionalità, onere amministrativo/semplificazione e incidenza finanziaria), degli effetti economici, sociali ed esterni e delle conseguenze sul piano dei diritti fondamentali. Pur comprendendo alcuni elementi quantitativi, l'analisi degli effetti probabili delle opzioni si fonda principalmente su una valutazione qualitativa secondo più criteri.

L'opzione 2 avrebbe conseguenze positive, principalmente legate a una migliore conoscenza delle disposizioni in vigore, ad esempio delle condizioni di ammissione, che potrebbe attirare nell'UE un maggior numero di studenti e ricercatori. Gli strumenti giuridici vigenti però non cambierebbero e pertanto le loro carenze persisterebbero. Poiché non migliorerebbe l'accesso di questi cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro, l'opzione rischia di porre l'UE in una posizione sempre meno propizia ad attirare studiosi e ricercatori di talento. L'impatto sulle altre tre categorie (facoltative) contemplate dalla direttiva 2004/114/CE sarebbe molto limitato. L'incidenza economica e l'onere amministrativo di questa opzione sarebbero ridotti

e limitati agli sforzi necessari per realizzare migliori attività di comunicazione, nella misura in cui gli Stati membri lo ritenessero necessario.

L'opzione 3 faciliterebbe l'accesso nell'UE di studenti, alunni, volontari e tirocinanti non retribuiti «e quindi avrebbe effetti positivi, soprattutto di natura sociale. Permetterebbe agli studenti di chiedere di esercitare la mobilità a partire dal territorio di uno Stato membro, accrescendo così la mobilità e la varietà culturale e linguistica dell'Unione. Le disposizioni sulla parità di trattamento rafforzerebbero i diritti degli studenti avvicinandoli ulteriormente a quelli dei cittadini dell'UE. Questa opzione accrescerebbe la riserva di studenti e ricercatori cittadini di paesi terzi nell'UE, alcuni dei quali potrebbero in seguito contribuire alla crescita economica e allo sviluppo dell'Unione, se ricevessero da uno Stato membro l'autorizzazione necessaria per lavorare. Un maggiore accesso al mercato del lavoro durante gli studi permetterebbe agli studenti di finanziarsi in modo più adeguato e di contribuire all'economia. L'introduzione di termini vincolanti per il trattamento delle domande aumenterebbe la trasparenza e permetterebbe ai potenziali richiedenti di pianificare il futuro. L'impegno per il recepimento e i costi varierebbero da uno Stato membro all'altro, in funzione delle disposizioni già in atto a livello nazionale nei settori in questione e a seconda che lo Stato abbia o no recepito le disposizioni per le categorie facoltative in virtù della direttiva 2004/114/CE. Le garanzie procedurali aggiuntive comporterebbero un aumento di lavoro, ad esempio in situazioni in cui l'autorità nazionale deve motivare per iscritto la decisione di respingere una domanda.

L'opzione 4 avrebbe gli effetti economici più significativi, in quanto permetterebbe a studenti e ricercatori di soggiornare nel territorio di uno Stato membro per 12 mesi dopo gli studi o a ricerca ultimata allo scopo di cercare lavoro. Negli Stati membri in cui attualmente non è possibile, questo aprirebbe una nuova riserva di talenti che potrebbe contribuire alla crescita e alla competitività dell'Unione qualora gli Stati membri decidessero di rilasciare i permessi di lavoro necessari. Si determinerebbe così una situazione basata sulla domanda: i cittadini di paesi terzi sarebbero autorizzati a lavorare se ne fossero richieste le competenze nel mercato del lavoro nazionale. Alcuni Stati membri dovrebbero introdurre questa disposizione, mentre altri dovrebbero adeguarla in modo che la durata prevista corrisponda (almeno) a 12 mesi. Condizioni di ammissione nettamente migliori faciliterebbero l'accesso di ricercatori e studenti le cui qualifiche, competenze e conoscenze eserciterebbero, già nella fase iniziale del loro soggiorno, un effetto stimolante sulla ricerca, sullo sviluppo e sulle prestazioni innovative. Grazie al miglioramento delle norme in materia di mobilità all'interno dell'UE, tali effetti positivi si ripercuoterebbero più ampiamente in altre zone nell'Unione. Includendo le persone collocate alla pari e i tirocinanti retribuiti, questa opzione rafforza la protezione di tali categorie vulnerabili di immigrati, che sono spesso soggette ad abusi.

Un legame più forte tra i requisiti per l'ottenimento di permessi e visti comporterebbe adeguamenti tra gli Stati membri, ma non dovrebbero verificarsi altre difficoltà significative in termini di recepimento. Attuare queste disposizioni comporterebbe un costo maggiore a breve termine, in particolare per quanto riguarda le condizioni di ammissione, ma sul medio e lungo periodo potrebbe consentire risparmi agli Stati membri grazie alla razionalizzazione dei legami tra i diversi tipi di autorizzazione. L'introduzione e l'applicazione di garanzie procedurali comporterebbero ugualmente costi aggiuntivi.

6. CONFRONTO TRA LE OPZIONI

L'opzione 2 colma una lacuna notevole dell'attuale quadro legislativo (la diffusione di informazioni), ma nel complesso ha incidenze positive limitate, non modificando la sostanza degli attuali strumenti giuridici e conservandone quindi gli altri difetti.

L'opzione 3 segna un passo avanti nel miglioramento delle **condizioni di ammissione** per quanto riguarda il rilascio di visti e/o permessi di lavoro, e avrebbe conseguenze positive soprattutto per gli studenti e, in una certa misura, per gli alunni, i volontari e i tirocinanti non retribuiti. I vantaggi sarebbero invece molto limitati per quanto riguarda i termini previsti per i ricercatori e del tutto assenti per le categorie attualmente non contemplate dalle direttive. L'opzione 4 eserciterebbe effetti molto più positivi sull'accesso all'UE, non solo per le categorie contemplate dalle direttive, ma anche per le persone collocate alla pari e i tirocinanti retribuiti. I cambiamenti introdotti dall'opzione 4 renderebbero molto più chiari i requisiti da rispettare nelle varie fasi della procedura di ammissione e i collegamenti reciproci.

Per quanto riguarda la **parità di trattamento**, soltanto l'opzione 4 consente un trattamento più favorevole dei ricercatori cittadini di paesi terzi in settori della sicurezza sociale tra i quali le prestazioni familiari, anche rispetto ai diritti accordati in virtù della direttiva sul permesso unico. Garantisce inoltre l'accesso a beni e servizi destinati al pubblico a categorie che potrebbero esserne escluse sulla base della direttiva sul permesso unico.

Per quanto riguarda la **mobilità all'interno dell'UE**, l'opzione 3 migliorerebbe esclusivamente le condizioni applicabili agli studenti, mentre l'opzione 4 migliorerebbe anche quelle dei ricercatori e i loro familiari e dei tirocinanti retribuiti, oltre a fissare disposizioni specifiche per i beneficiari di programmi dell'Unione comprendenti misure sulla mobilità.

Per quanto attiene alle **garanzie procedurali**, i termini vincolanti introdotti dall'opzione 3 per il trattamento delle domande aumenterebbero la trasparenza e consentirebbero ai potenziali richiedenti di organizzarsi in anticipo. I termini più rigorosi proposti dall'opzione 4 aumenterebbero ulteriormente i vantaggi per i potenziali richiedenti.

Per quanto concerne **l'accesso al mercato del lavoro**, l'opzione 3 migliora notevolmente l'attuale situazione degli studenti aumentando il numero minimo di ore lavorative e abolendo la possibilità di limitare l'accesso al mercato del lavoro nel primo anno di soggiorno. L'opzione 4 aumenta ulteriormente il numero minimo di ore lavorative per gli studenti e rende il quadro normativo molto più interessante per studenti e ricercatori, autorizzandoli a soggiornare sul territorio di uno Stato membro per cercare lavoro e consentendo ai familiari dei ricercatori di accedere al mercato del lavoro.

L'opzione 4 è l'unica a raggiungere l'obiettivo di stabilire **disposizioni coerenti per garantire la protezione delle persone collocate alla pari e dei tirocinanti retribuiti**: prevede infatti un insieme coerente di condizioni di ammissione e diritti tali da garantire che non sia compromesso l'obiettivo del tirocinio e del collocamento alla pari nell'UE.

Opzione preferita

Dall'analisi e dal confronto tra le varie opzioni si evince che alcuni problemi non si risolvono limitandosi a intensificare la comunicazione e che è quindi necessario aggiornare le direttive.

L'opzione 2 presenta i costi di attuazione più bassi, ma ha una capacità limitata di raggiungere gli obiettivi: i problemi concreti restano in larga misura irrisolti. L'opzione 2 è quindi considerata la peggiore in termini di rapporto costi/benefici. L'opzione 3 è più efficace ed efficiente della 2.

L'opzione 4 è in assoluto la più efficace ed efficiente. I costi per la sua attuazione sono più elevati, ma sono ritenuti proporzionati agli obiettivi e necessari per permettere di realizzare i vantaggi più sostanziali.

Dato che le due direttive presentano problemi analoghi, e allo scopo di rendere le norme dell'UE più coerenti e più chiare, il modo più efficace per realizzare l'opzione preferita è combinare le due direttive in un unico strumento legislativo. Si procederà quindi a una rifusione di entrambe, riunendole in un unico atto legislativo e proponendo alcuni cambiamenti sostanziali.

7. CONTROLLO E VALUTAZIONE

Attualmente il principale indicatore è costituito dal numero di permessi rilasciati ai cittadini di paesi terzi che entrano nell'UE a scopo di ricerca, di istruzione e di studio. Nel quadro del nuovo strumento, occorre impegnarsi per distinguere meglio le diverse categorie, tra cui i tirocinanti retribuiti e le persone collocate alla pari, che entrino nell'UE con un permesso o con un visto per soggiorno di lunga durata. La registrazione del numero di autorizzazioni concesse permetterebbe di monitorare la situazione nel corso del tempo. Il numero dei beneficiari di programmi sulla mobilità finanziati dall'Unione potrebbe essere registrato separatamente, per valutare meglio la mobilità di queste persone all'interno dell'UE. Si potrebbero inoltre elaborare statistiche per controllare il numero di studenti e ricercatori che cercano lavoro rispetto al numero totale di quelli che sono cittadini di paesi terzi e che ottengono il permesso di lavoro necessario. Si registrerebbe il tempo impiegato dagli Stati membri per decidere in merito alle domande, confrontandolo con i termini attualmente in vigore.

Come per qualsiasi strumento giuridico dell'UE, la Commissione è incaricata di garantire che gli Stati membri applichino le direttive correttamente ed entro i termini previsti. Nel settore della migrazione, la Commissione comunica con gli Stati membri tramite il comitato di contatto sulla migrazione, un forum di discussione che aiuta a prevedere i problemi e a risolverli più efficacemente, specie durante il periodo di attuazione.

La Commissione continuerà a verificare che le misure di attuazione siano conformi alla direttiva e che gli Stati membri la attuino entro i termini previsti, avviando in caso contrario procedure di infrazione. La proposta comprende un obbligo per la Commissione di presentare al Parlamento europeo e al Consiglio, cinque anni dopo il termine di recepimento, una relazione che valuti l'applicazione della nuova direttiva negli Stati membri e che ne esamini eventualmente anche gli effetti formulando raccomandazioni politiche.