



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.12.2011
COM(2011) 901 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**sull'applicazione della direttiva 2005/71/CE relativa a una procedura specificamente
concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

sull'applicazione della direttiva 2005/71/CE relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica

1. INTRODUZIONE

La direttiva 2005/71/CE del Consiglio relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi per soggiorni di oltre tre mesi a fini di ricerca scientifica (in appresso "la direttiva")¹ è il quarto strumento legislativo nel settore dell'immigrazione legale dopo l'introduzione, col trattato di Amsterdam, della competenza a legiferare in tale ambito. È stata adottata all'unanimità dal Consiglio il 12 ottobre 2005 previa consultazione del Parlamento europeo. Non vincola la Danimarca e il Regno Unito.

Obiettivo generale della direttiva è ridurre gli ostacoli all'ingresso e al soggiorno nell'UE per i ricercatori cittadini di paesi terzi (in appresso "ricercatori"), e conferire loro diritti in materia di mobilità all'interno dell'UE. La direttiva ha introdotto un meccanismo nuovo rispetto all'acquis allora esistente nel settore della migrazione, secondo il quale gli istituti di ricerca specificamente autorizzati possano concludere con i ricercatori convenzioni di accoglienza che li esonerino dal possedere un permesso di lavoro oltre a quello di soggiorno.

La presente relazione, che valuta l'applicazione della direttiva², si basa su uno studio preparato per la Commissione³ e su altre fonti, come richieste specifiche della Rete europea sulle migrazioni⁴ e discussioni con gli Stati membri. Questi ultimi hanno avuto la possibilità di rivedere e aggiornare le loro rispettive informazioni fattuali.

2. MONITORAGGIO E ATTUAZIONE

Gli Stati membri dovevano attuare la direttiva entro il 12 ottobre 2007 (articolo 17) e informare la Commissione in merito. Fra il 2007 e il 2011 la Commissione ha organizzato varie riunioni con gli Stati membri per discutere questioni relative all'attuazione e all'interpretazione della direttiva.

Nel 2007 la Commissione ha avviato, ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex-226), procedure d'infrazione nei confronti di 17 Stati membri per non avere attuato la direttiva nei tempi previsti o per non aver debitamente informato la Commissione dell'adozione delle disposizioni legislative nazionali di attuazione della stessa. Da allora tutti gli Stati membri hanno progressivamente adottato le misure di attuazione, e le procedure d'infrazione per mancata comunicazione sono state chiuse.

¹ GU L 289 del 3.11.2005, pag. 15.

² Ai sensi dell'articolo 16 della stessa.

³ Dal Centro internazionale per lo sviluppo della politica della migrazione (ICMPD).

⁴ Disponibili in inglese all'indirizzo <http://www.emn.europa.eu> sotto "EMN Ad-Hoc Queries".

3. CONFORMITÀ DELLE MISURE DI ATTUAZIONE

3.1. Definizioni (art. 2)

L'articolo 2 della direttiva contiene le definizioni di "ricerca", "istituto di ricerca" e "ricercatore". Se la maggior parte degli Stati membri ha adottato definizioni di "ricerca" e "istituto di ricerca" conformi a quelle della direttiva, meno della metà hanno fatto altrettanto per quanto riguarda il termine "ricercatore". Ai fini del completamento dello Spazio europeo della ricerca e per fare dell'Europa una più interessante destinazione per i ricercatori, è importante che tutti gli Stati membri interpretino e applichino le definizioni in modo uniforme.

3.2. Campo d'applicazione (art. 3)

La direttiva si applica ai cittadini di paesi terzi che chiedono di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro per svolgervi un progetto di ricerca. 12 Stati membri hanno definito il campo d'applicazione nello stesso modo della direttiva⁵. BE, EE, IE, FR, IT, AT, PT e RO non hanno ripreso tutti gli elementi di tale campo d'applicazione, e nessun esplicito provvedimento d'attuazione è stato individuato per ES, LV, LT, NL e SI. Nella pratica, ciò non sembra tuttavia impedire ai ricercatori cittadini di paesi terzi di avvalersi dei vantaggi della direttiva.

3.3. Disposizioni più favorevoli (art. 4)

Alcuni Stati membri hanno firmato accordi bilaterali e/o multilaterali che offrono a determinate categorie di cittadini di paesi terzi condizioni più favorevoli di quelle previste dalla direttiva. Tali accordi sono volti soprattutto a determinare la legislazione applicabile in materia di sicurezza sociale e a garantire la trasferibilità di questi diritti.

3.4. Istituti di ricerca (artt. 5 e 6)

Autorizzazione degli istituti di ricerca (art. 5)

L'articolo 5, paragrafo 1, stabilisce che, per accogliere i ricercatori, gli istituti di ricerca debbano essere specificamente autorizzati. Gli Stati membri decidono la specifica procedura nazionale d'autorizzazione⁶. L'autorizzazione è rilasciata per un periodo minimo di cinque anni e solo in casi eccezionali può essere rilasciata per un periodo più breve (articolo 5, paragrafo 2). Queste disposizioni sono state osservate dalla maggior parte degli Stati membri⁷.

LV, LT e PT dispongono solo di una procedura generale, cioè non di una procedura specifica ai fini della direttiva, per accreditare gli istituti di insegnamento/di ricerca. Solitamente queste pratiche costituiscono delle disposizioni più favorevoli, poiché gli istituti di ricerca nazionali non devono sottoporsi ad una procedura di approvazione supplementare per accogliere i ricercatori ai sensi della direttiva. Altri Stati membri (EL, FR e AT) considerano automaticamente accreditate tutte le università pubbliche nazionali, e richiedono

⁵ BG, CY, CZ, DE, EL, FI, HU, LU, MT, PL, SE e SK.

⁶ Nella maggior parte degli Stati membri sono i Ministeri dell'Istruzione o della Ricerca, o le istituzioni ad essi afferenti, a concedere l'autorizzazione. Solo raramente si occupano di ciò i Ministeri dell'Interno.

⁷ BE, BG, CZ, DE, EE, IE (le disposizioni non sono recepite nella legislazione ma sono state riprese in un provvedimento amministrativo), ES, FR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, AT, PL, RO, SK, FI e SE.

l'approvazione solo per altre categorie di istituti. In SI non sono previste disposizioni sulla durata dell'autorizzazione, e l'autorità che la rilascia ha la facoltà di esaminare in qualunque momento se l'istituto di ricerca continua a soddisfare le condizioni iniziali. Ciò non è conforme alla direttiva.

L'articolo 5, paragrafi 3 e 4, lascia agli Stati membri la discrezionalità di richiedere agli istituti di ricerca un "impegno scritto" in base al quale essi si fanno carico delle spese di un eventuale soggiorno irregolare del ricercatore e del suo viaggio di ritorno, così come una conferma dell'avvenuto svolgimento dei lavori di ricerca⁸. DE, CY, LU, MT, AT, PL, RO, SI e SK si sono avvalsi di queste due opzioni. BE, CZ, EL, IT, LT, HU e NL hanno recepito solo la disposizione relativa al soggiorno irregolare e al viaggio di ritorno, mentre IE e FI hanno recepito solo l'obbligo di confermare l'avvenuto svolgimento dei lavori. ES, FR, PT e SE non hanno recepito nessuna di queste disposizioni. BG, EE e LV applicano la formulazione generale delle loro rispettive leggi in materia d'immigrazione, e considerano gli istituti di ricerca alla stregua di garanti tenuti a farsi carico di tutti i costi in caso di soggiorno irregolare.

19 Stati membri hanno recepito l'obbligo di pubblicare e aggiornare periodicamente gli elenchi degli istituti di ricerca autorizzati (articolo 5, paragrafo 5)⁹. In EE, IE, IT, LT e PT non vi è l'obbligo giuridico di pubblicare tali elenchi, ma in pratica essi sono disponibili sul sito web dell'autorità nazionale che rilascia l'autorizzazione. Alcuni Stati membri pubblicano gli elenchi solo in documenti ufficiali che possono essere di difficile accesso. Il concetto di "aggiornamento periodico" è interpretato in modi diversi: alcuni Stati membri vi procedono solo annualmente.

Ai sensi dell'articolo 5, paragrafi 6 e 7, gli Stati membri possono stabilire specifiche condizioni per rifiutarsi di rinnovare o per revocare l'autorizzazione concessa a un istituto di ricerca, e possono determinare le conseguenze di tali decisioni sulle convenzioni di accoglienza e sui permessi di soggiorno dei ricercatori¹⁰. 14 Stati membri hanno recepito entrambe le disposizioni¹¹, mentre BE, BG, IE, HU, IT, MT, AT, SI e SE non hanno definito alcuna specifica conseguenza del rifiuto del rinnovo o della revoca dell'autorizzazione concessa agli istituti di ricerca. La disposizione in oggetto non è stata recepita da LT e PT.

3.5. Convenzione di accoglienza fra un istituto di ricerca e un ricercatore (art 6)

Con la convenzione d'accoglienza il ricercatore si impegna a realizzare il progetto di ricerca e l'istituto di ricerca si impegna ad accogliere il ricercatore a tal fine (articolo 6, paragrafo 1). Gli Stati membri hanno dato seguito a questa disposizione in modi diversi: la maggior parte applica solo la convenzione di accoglienza¹², mentre altri richiedono un contratto di lavoro al

⁸ Entro due mesi dalla data di scadenza della convenzione d'accoglienza.

⁹ BE, BG, CZ, DE, EL, ES, CY, LV, LU, MT, NL, AT, PL, RO, SI, SK, FI e SE.

¹⁰ Le ricerche svolte ai fini della presente relazione non hanno evidenziato alcun caso di revoca di autorizzazioni.

¹¹ CZ, DE, EE, EL, ES, FR, CY, LV, LU, NL, PL, RO e SK.

¹² BG, CZ, DE, EL, FR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, RO, SI, SK, FI e SE.

posto o a complemento della convenzione d'accoglienza (BE, EE, IE, ES, IT, AT, PL¹³). LT e PT richiedono solo un contratto di lavoro.

Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, prima di firmare la convenzione d'accoglienza l'istituto di ricerca è tenuto a verificare l'oggetto e la durata del progetto di ricerca e la disponibilità delle risorse finanziarie per realizzarlo, i titoli del ricercatore, la disponibilità di risorse mensili sufficienti senza il ricorso al sistema di assistenza sociale dello Stato membro, e l'esistenza di un'assicurazione malattia. La convenzione d'accoglienza deve inoltre specificare il rapporto giuridico e le condizioni di lavoro del ricercatore. Questa disposizione è stata recepita correttamente nella maggior parte degli Stati membri¹⁴. Richiedendo un contratto di lavoro, AT non prevede l'obbligo di specificare il rapporto giuridico e le condizioni di lavoro dei ricercatori nella convenzione d'accoglienza. LT, PT e SI non hanno adottato disposizioni che disciplinano l'esame dell'oggetto e della durata della ricerca da parte dell'istituto di ricerca, la disponibilità delle risorse finanziarie e i titoli del ricercatore.

L'articolo 6, paragrafo 3, lascia agli Stati membri la discrezionalità di chiedere all'istituto di ricerca di rilasciare al ricercatore una dichiarazione individuale di responsabilità finanziaria per i costi sostenuti con fondi pubblici nell'eventualità di un soggiorno irregolare e di un conseguente viaggio di ritorno del ricercatore. 10 Stati membri hanno recepito questa disposizione facoltativa¹⁵.

L'articolo 6, paragrafo 4, prevede che la convenzione d'accoglienza decada se il ricercatore non è ammesso nello Stato membro o quando termina il rapporto giuridico che lo lega all'istituto di ricerca. La maggior parte degli Stati membri si sono conformati a questa disposizione¹⁶. IT prevede direttamente che la convenzione d'accoglienza decada se al ricercatore non viene rilasciato il permesso di soggiorno. Il recepimento è incompleto in EE e FR, che disciplinano non tanto il decadimento delle convenzioni d'accoglienza quanto piuttosto quello dei permessi di soggiorno. DE e PL prevedono che la convenzione d'accoglienza decada in caso di non ammissione del ricercatore sul loro territorio, senza disciplinare la cessazione del rapporto giuridico fra il ricercatore e l'istituto di ricerca. LT, AT e PT non prevedono alcuna disposizione d'attuazione.

Conformemente all'articolo 6, paragrafo 5, qualora dovesse verificarsi un evento che renda impossibile l'esecuzione della convenzione di accoglienza, gli istituti di ricerca sono tenuti a informare prontamente le autorità nazionali competenti. Questa disposizione è stata recepita ed è conforme nella maggioranza degli Stati membri¹⁷. In EE, LV e NL, se il cittadino del paese terzo non rispetta più le condizioni che hanno determinato il rilascio del permesso, si applica l'obbligo generale di comunicazione che incombe al garante ai sensi della legislazione

¹³ PL richiede una combinazione fra una convenzione d'accoglienza e un contratto di lavoro, nella forma di una convenzione d'accoglienza firmata fra l'istituto di ricerca e il ricercatore come contratto di lavoro, contratto di missione o contratto d'opera.

¹⁴ BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PL, RO, SK e SE.

¹⁵ CZ, DE, EL, CY, LT, LU, HU, MT, NL e PL.

¹⁶ BE, BG (disposizione inserita nel modello ufficiale del contratto di distacco), CZ, IE, EL, ES, CY, LV, LU, HU, MT, NL (si applica la legislazione generale in materia di lavoro), RO, SI, SK, FI e SE.

¹⁷ BE, BG, CZ, DE, IE, EL, ES, CY, LU, MT, AT, PL, RO, SI, SK, FI e SE.

relativa all'immigrazione. La disposizione in oggetto non è stata recepita da FR, IT¹⁸, LT e PT.

3.6. Ammissione, soggiorno e ricongiungimento familiare (artt. 7, 8, 9 e 10)

Condizioni per l'accoglienza (art. 7)

L'articolo 7 stabilisce le condizioni per l'ammissione dei ricercatori. Il recepimento è conforme in quasi tutti gli Stati membri, che hanno creato una specifica categoria di "ricercatore cittadino di paese terzo", o che considerano questa fattispecie nell'ambito della legislazione generale in materia di immigrazione. In generale, gli Stati membri considerano i ricercatori come richiedenti in buona fede, e offrono loro condizioni più favorevoli di quelle applicate ad altre categorie di migranti.

Il paragrafo 2 permette agli Stati membri di verificare i termini su cui è basata e conclusa una convenzione di accoglienza. Solo BE, BG, EL, CY, LU e NL si sono avvalse di questa possibilità. Di norma, in caso di dubbi sulla domanda, la maggior parte delle autorità competenti in materia di immigrazione verificano la validità e i termini della convenzione d'accoglienza.

Il paragrafo 3 obbliga gli Stati membri, una volta espletate le necessarie verifiche e una volta accertato con esito positivo il ricorrere di tutte le condizioni stabilite, ad ammettere i ricercatori sul loro territorio. La maggior parte degli Stati membri¹⁹ ha recepito chiaramente questa disposizione. Il fatto che la legislazione degli altri Stati membri non specifichi le condizioni di ammissione dei ricercatori ai fini dello svolgimento di un'attività di ricerca nel quadro di una convenzione d'accoglienza potrebbe potenzialmente ostacolare l'accesso dei ricercatori negli Stati in questione, poiché le autorità potrebbero decidere a loro discrezione se ammettere o meno gli interessati, e questo risulta non pienamente conforme alla direttiva.

Durata del permesso di soggiorno (art. 8)

Ai sensi dell'articolo 8 gli Stati membri sono tenuti a rilasciare un permesso di soggiorno per un periodo minimo di un anno e a rinnovarlo se continuano ad essere soddisfatte le condizioni stabilite. Se la durata prevista del progetto di ricerca è inferiore a un anno, il permesso di soggiorno è rilasciato per la durata del progetto. BG, DE, CY, LT, LU, MT, PL, FI e SE hanno recepito letteralmente la direttiva. In CZ, EE, AT, PT e SK il permesso di soggiorno è concesso fino a due anni; in EL e IT è concesso per la durata del progetto di ricerca, così come in BE, ES, LV, HU NL e RO (con un massimo di cinque anni per ES e HU). In FR, il rinnovo è per un anno ed è limitato a un massimo di quattro anni, e in SI lo è per la durata della convenzione d'accoglienza, ma non può essere superiore a un anno. La durata non è specificata in IE.

Familiari (art. 9)

L'articolo 9 agevola il ricongiungimento familiare prevedendo il rilascio del permesso di soggiorno ai familiari del ricercatore per una durata uguale a quella del permesso di soggiorno

¹⁸ Nella pratica, tuttavia, se l'esecuzione della convenzione d'accoglienza non è possibile, gli istituti di ricerca in IT sono tenuti a comunicarlo alle competenti autorità in materia di immigrazione.

¹⁹ CZ, DE, EE, IE, EL, ES, FR, CY, LT, LU, HU, MT, PL, RO, FI e SE.

del ricercatore stesso, a condizioni più favorevoli di quelle stabilite dalla direttiva sul ricongiungimento familiare²⁰. Gli Stati membri non possono esigere che il ricercatore abbia soggiornato sul loro territorio per un periodo minimo di tempo prima di poter farsi raggiungere dai familiari, cosa che rende immediatamente possibile il ricongiungimento e che permette inoltre ai ricercatori di accettare progetti di breve durata e/o di essere mobili.

La maggior parte degli Stati membri non ha adottato disposizioni legislative che subordinano il ricongiungimento familiare a un periodo minimo di soggiorno del ricercatore. ES, CY e SI hanno utilizzato l'esatta formulazione della direttiva, mentre gli altri Stati membri hanno recepito questa disposizione non includendo, nell'elenco delle condizioni per il ricongiungimento familiare, l'obbligo di un periodo di soggiorno minimo.

Quasi tutti gli Stati membri²¹ hanno previsto, per il permesso di soggiorno accordato ai familiari, lo stesso periodo di validità del permesso di soggiorno rilasciato al ricercatore. Nella maggior parte degli Stati membri il permesso di soggiorno conferisce il diritto a lavorare. LU non ha regolamentato la durata del permesso di soggiorno accordato ai familiari del ricercatore, ma in pratica risulta che tale durata è uguale a quella del permesso di soggiorno del ricercatore. In FI il ricongiungimento familiare è possibile solo quando chi lo chiede (il ricercatore) è titolare di un permesso di soggiorno continuato o permanente²².

Revoca o rifiuto di rinnovo del permesso di soggiorno (art. 10)

L'articolo 10 permette agli Stati membri di revocare o rifiutare di rinnovare il permesso di soggiorno rilasciato a un ricercatore e di definire le particolari condizioni a cui ciò può avvenire, fra cui l'ottenimento fraudolento del permesso, motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica. Tutti gli Stati membri hanno contemplato tali condizioni nella loro legislazione nazionale²³.

3.7. Diritti dei ricercatori (artt. 11, 12 e 13)

Insegnamento (art. 11)

L'articolo 11 autorizza i ricercatori a insegnare a norma della legislazione nazionale, benché gli Stati membri possano stabilire un numero massimo di ore o giorni dedicati all'attività di insegnamento. Le disposizioni nazionali d'attuazione sono conformi nella maggior parte degli Stati membri²⁴.

²⁰ Ai sensi della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, gli Stati membri possono esigere che il richiedente il ricongiungimento, prima di farsi raggiungere dai suoi familiari, abbia soggiornato legalmente nel loro territorio per un periodo non superiore a due anni.

²¹ BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK e SE.

²² Nel periodo in cui è stato svolto il lavoro di preparazione della presente relazione nessun ricercatore cittadino di paese terzo stava svolgendo attività di ricerca in FI nel quadro di una convenzione d'accoglienza. Non è stato quindi possibile raccogliere informazioni sul funzionamento delle procedure finlandesi in materia di ricongiungimento familiare.

²³ Non è stato registrato alcun caso di revoca del permesso di soggiorno di un ricercatore. Sono stati invece individuati casi di non rinnovo: ad esempio il 3% e il 22% di tutte le domande rispettivamente per BE e NL.

²⁴ BG, CZ, DE, EL, ES, FR, LT, MT, NL, AT, PL e PT; con limiti di tempo in CY, HU, RO, SI e SK.

Alcuni paesi (BE, EE, IE, LU FI e SE) non hanno chiare disposizioni che disciplinano il diritto ad insegnare; tuttavia, poiché i ricercatori ai sensi della direttiva sono esonerati dall'aver un permesso di lavoro, si può presupporre che l'insegnamento sia permesso. In IT l'insegnamento è permesso solo in relazione al progetto di ricerca esposto nella convenzione d'accoglienza. In LV è consentito se espressamente stipulato nella convenzione d'accoglienza.

Parità di trattamento (art. 12)

I ricercatori ammessi ai sensi della direttiva godono della parità di trattamento con i cittadini del paese ospitante in una serie di ambiti: riconoscimento dei diplomi e dei titoli professionali; condizioni di lavoro; sicurezza sociale; agevolazioni fiscali; accesso ai beni e ai servizi. EL, CY, MT, PT e RO hanno utilizzato la formulazione della direttiva. Una serie di Stati membri²⁵ si avvale delle leggi generali che vietano la discriminazione su basi quali il sesso e l'origine razziale o etnica. SI applica una combinazione di leggi generali in materia di anti-discriminazione e di specifiche disposizioni in materia di parità di trattamento riguardanti in particolare i ricercatori cittadini di paesi terzi. Non è del tutto chiaro se l'applicazione di un generale divieto di discriminazione rispetti i requisiti di parità di trattamento previsti dalla direttiva.

BE non ha recepito tutti gli aspetti della parità di trattamento²⁶. AT non ha recepito alcuna disposizione relativa alla parità di trattamento.

In pratica, perlomeno da quanto emerge dalla ricerca riguardante i ricercatori ammessi ai sensi della direttiva, essi non sembrano essere oggetto di discriminazioni o di trattamenti svantaggiosi.

Mobilità fra Stati membri (art. 13)

I ricercatori ammessi ai sensi della direttiva sono autorizzati a svolgere parte della ricerca in un altro Stato membro. Se la permanenza del ricercatore in un altro Stato membro non supera i tre mesi, la ricerca può essere svolta in base alla convenzione di accoglienza stipulata nel primo Stato membro²⁷. Se la permanenza del ricercatore in un altro Stato membro supera i tre mesi, lo svolgimento della ricerca in tale territorio può essere subordinato alla conclusione di un'altra convenzione di accoglienza. Se la normativa stabilisce che l'esercizio della mobilità debba essere subordinato al rilascio di un visto o di un permesso di soggiorno, questo deve essere rilasciato prontamente.

17 Stati membri²⁸ hanno incorporato nella propria legislazione nazionale le disposizioni relative alla mobilità dei ricercatori. Negli altri Stati membri, la legislazione nazionale non dispone esplicitamente che i ricercatori che hanno ottenuto un permesso in un altro Stato membro possano lavorare sul loro territorio senza un permesso di lavoro supplementare. Ciò può causare un'incertezza del diritto che ostacola il diritto alla mobilità all'interno dell'UE e che può costituire un caso di non conformità.

²⁵ BG, CZ, DE, EE, IE, ES, FR, IT, LV, LT, LU, HU, NL, PL, SK, FI e SE.

²⁶ L'obbligo del riconoscimento dei titoli non è stato recepito.

²⁷ Le uniche condizioni previste sono che il ricercatore disponga di risorse sufficienti nel secondo Stato membro e non sia ivi considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sanità pubblica.

²⁸ BG (progetto legge), CZ, DE, EL, ES, FR, IT, CY, LT, LU, HU, MT, PL, RO, SI, SK e FI.

3.8. Procedura e trasparenza (artt. 14 e 15)

Domande di ammissione (art. 14)

Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, gli Stati membri devono stabilire se le domande di permesso di soggiorno debbano essere presentate dal ricercatore o dall'istituto di ricerca interessato. L'articolo 14 stabilisce che la domanda è presa in considerazione ed esaminata quando il ricercatore soggiorna al di fuori dello Stato membro in cui chiede di essere ammesso (paragrafo 2), ma stabilisce inoltre che gli Stati membri possono accettare una domanda presentata quando il ricercatore si trova già sul loro territorio (paragrafo 3). Ai sensi del paragrafo 4, gli Stati membri devono agevolare in ogni modo, nell'ottenimento del necessario visto, i richiedenti che soddisfano le condizioni stabilite.

La maggior parte degli Stati membri richiede che la domanda sia presentata dal ricercatore stesso²⁹. In ES la domanda deve essere presentata dall'istituto di ricerca. IT, CY, LT e SI prevedono entrambe le possibilità.

BG, EE, ES, CY, LU, SI, FI e SE prendono in considerazione ed esaminano le domande di ammissione iniziali mentre il richiedente si trova ancora al di fuori del loro territorio. DE, IE, EL, FR, IT e PT esaminano le domande quando il richiedente si trova nel loro territorio. Entrambe le opzioni sono possibili in BE, CZ, LV, LT, HU³⁰, MT, NL, AT, PL, RO³¹, SK e FI.

Non tutti gli Stati membri agevolano i richiedenti nell'ottenimento del necessario visto³².

Garanzie procedurali (art. 15)

Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, gli Stati membri sono tenuti ad adottare al più presto una decisione sull'ammissione del ricercatore e a disporre, ove appropriato, procedure accelerate. Il recepimento di tale disposizione è pienamente conforme nella maggior parte degli Stati membri³³: alcuni utilizzano la formulazione della direttiva, mentre altri stabiliscono espliciti termini temporali (ad esempio sette giorni lavorativi in BG, o due settimane in NL). DE, IE, LT, LU e PL non prevedono alcuna particolare agevolazione o procedura accelerata³⁴.

L'articolo 15, paragrafo 2 stabilisce che l'esame della domanda può essere sospeso se le informazioni fornite sono carenti, e obbliga le autorità competenti a comunicare al richiedente i dati da fornire. CZ, DE, EL, CY, LU, HU, MT, AT, SI, SK e SE hanno adottato specifiche disposizioni a tale riguardo.

²⁹ BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, LV, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SK, FI e SE.

³⁰ Le domande possono essere presentate quando il ricercatore si trova già sul territorio solo in particolari circostanze.

³¹ Solo certe categorie di ricercatori possono presentare le domande quando si trovano già sul territorio.

³² Lo fanno BE, BG, CZ, DE, EE, IE, ES, FR, IT, CY, LT, HU, MT, AT, SI e SE.

³³ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, HU, MT, NL, PT, RO, SI, SK e FI.

³⁴ Alcune autorità nazionali argomentano che, finché le procedure generali d'immigrazione sono efficaci ed efficienti, non vi è la necessità di introdurre una procedura accelerata appositamente per i ricercatori.

Se una domanda di permesso di soggiorno è respinta, al ricercatore deve essere notificata sia la decisione che gli eventuali mezzi di ricorso e i termini per proporre l'azione (paragrafo 3). Tali procedure sono conformi nella maggior parte degli Stati membri³⁵.

Se una domanda di permesso di soggiorno è respinta o se un permesso di soggiorno è revocato, il ricercatore interessato ha diritto di agire legalmente dinanzi alle autorità nazionali interessate (paragrafo 4). Finora non è stata recensita alcuna giurisprudenza rilevante in relazione all'applicazione di questo articolo.

4. CONCLUSIONI E PROVVEDIMENTI DA ADOTTARE

L'analisi giuridica mostra che gli Stati membri hanno recepito la maggior parte degli elementi fondamentali della direttiva – che si tratti dell'autorizzazione degli istituti di ricerca, della convenzione d'accoglienza o delle procedure relative alle domande. È chiaro tuttavia che sono necessari dei miglioramenti – attraverso un recepimento maggiore, eventuali modifiche della direttiva e migliori orientamenti e informazioni.

L'approccio globale rinnovato in materia di migrazione e mobilità (GAMM)³⁶ offre un ambito appropriato per rafforzare l'applicazione della direttiva. I quadri di partenariato previsti dal GAMM, in particolare i partenariati per la mobilità, offriranno opportunità di richiamo di ricercatori dalle principali regioni partner, come i paesi del vicinato meridionale e orientale³⁷. La necessità di migliorare e promuovere la direttiva è messa in evidenza anche dal basso numero di ricercatori ammessi ai sensi della stessa (6 945 nel 2010, molti dei quali provenienti da India, Cina, Stati Uniti, Federazione Russa e Giappone³⁸). Ciò è in forte contrasto con le sfide in corso: per raggiungere l'obiettivo della strategia Europa 2020 di aumentare fino al 3% del PIL gli investimenti in R&S, saranno necessari un milione di ricercatori in più³⁹. Il Consiglio ritiene necessario attirare e incoraggiare a rimanere nello Spazio europeo della ricerca un maggior numero di cervelli⁴⁰.

Va inoltre accordata attenzione all'obiettivo fissato nella Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015⁴¹, poiché a tale riguardo vi è ancora un forte squilibrio fra i ricercatori.

I miglioramenti possono essere apportati in vari modi. L'effettiva applicazione della direttiva da parte degli Stati membri è fondamentale, e in particolare la formulazione di chiare e univoche definizioni dei diritti dei ricercatori, la loro protezione in caso di revoca dell'autorizzazione di un istituto di ricerca, e una chiara distinzione fra i permessi per i ricercatori e gli altri tipi di permessi. Le definizioni di base, come quella di "ricercatore" e "istituto di ricerca" devono essere oggetto di un'interpretazione uniforme in tutti gli Stati membri vincolati dalla direttiva. La relazione indica inoltre una serie di ambiti in cui potrebbe essere necessario modificare la direttiva, fra cui chiare definizioni relative alla qualità e alla forma giuridica delle convenzioni d'accoglienza, una procedura più uniforme per aggiornare e

³⁵ BE, CZ, DE, EE, EL, FR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK e SE.

³⁶ COM (2011) 743 definitivo.

³⁷ COM (2011) 248 definitivo.

³⁸ Cifre aggregate UE di Eurostat per gli Stati membri per i quali sono disponibili dati.

³⁹ Iniziativa faro Europa 2020 - L'Unione dell'innovazione (COM(2010) 546 definitivo).

⁴⁰ Conclusioni della 3049a sessione del Consiglio "Competitività" su "L'Unione dell'innovazione", Bruxelles, 26 novembre 2010.

⁴¹ COM(2010) 491, SEC(2010) 1079 e SEC(2010) 1080.

pubblicare gli elenchi degli istituti di ricerca, e possibilmente anche la fissazione di termini per l'adozione delle decisioni relative alle domande.

È importante fornire informazioni e fare opera di sensibilizzazione in merito alle possibilità offerte dalla direttiva: la Commissione si sta adoperando in tal senso, principalmente attraverso il portale Euraxess e la rete dei centri di servizio Euraxess così come attraverso il portale per l'immigrazione. Per migliorare ulteriormente la diffusione delle informazioni e per sensibilizzare i paesi partner prioritari si ricorrerà inoltre ai partenariati per la mobilità e agli altri strumenti di cooperazione e ai quadri di partenariato previsti dal GAMB.