

fase di elaborazione in merito al «Piano d'azione per ovviare alle conseguenze sociali, economiche e regionali della ristrutturazione del settore della pesca europeo» e, dato il carattere essenzialmente artigianale del settore in questa regione, sul ruolo che possono svolgere le donne.

Bruxelles, 26 marzo 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, formazione professionale o volontariato»**

(COM(2002) 548 def. — 2002/0242 (CNS))

(2003/C 133/07)

Il Consiglio, in data 21 ottobre 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali e cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Pariza Castaños in data 4 marzo 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato, il 26 marzo 2003, nel corso della 398ª sessione plenaria, con 88 voti favorevoli e 5 astensioni, il seguente parere.

## **1. Sintesi della proposta di direttiva**

1.1. La proposta di direttiva riguarda le condizioni d'ingresso e di soggiorno di quattro diverse categorie di cittadini di paesi terzi. Alla prima categoria appartengono gli studenti di livello universitario, che entrano nel territorio degli Stati membri per compiere studi superiori o professionali. Fanno parte della seconda categoria gli alunni, i quali possono soggiornare nell'Unione grazie a programmi di scambio fra scuole secondarie. Alla terza appartengono i tirocinanti non retribuiti, che seguono appunto una formazione professionale non retribuita. La quarta categoria è infine costituita dai volontari, che partecipano a iniziative solidali, non retribuite, nell'ambito di un programma di volontariato attuato da un'organizzazione senza fini di lucro.

1.2. La direttiva non si applica ai richiedenti asilo o ai cittadini tutelati da forme di protezione sussidiaria, né ai residenti di lungo periodo.

2.31. Sarà nel frattempo necessario armonizzare l'introduzione di misure socioeconomiche da parte degli Stati membri in modo da evitare distorsioni indesiderabili della concorrenza e da assicurare livelli adeguati di protezione sociale, contrariamente a quanto avviene attualmente.

1.3. Per essere autorizzato ad entrare nel territorio dello Stato membro, un cittadino appartenente a una delle quattro categorie contemplate nella direttiva dovrà soddisfare determinate condizioni generali e altri requisiti specifici alla sua categoria di appartenenza. Per soddisfare le condizioni generali occorre sostanzialmente: essere in possesso di un documento valido per l'espatrio e dell'autorizzazione dei genitori (ove necessaria), disporre di una copertura assicurativa sanitaria, non costituire una minaccia per l'ordine pubblico e aver pagato le tasse per l'esame dell'istanza del permesso di soggiorno (ove richiesto dallo Stato membro).

1.4. Gli studenti di livello universitario (che compiono studi superiori o professionali) devono inoltre provare di essere stati ammessi a un istituto di insegnamento, disporre di risorse sufficienti per sopperire alle proprie necessità e, se ciò è richiesto dallo Stato membro, dimostrare di avere una sufficiente conoscenza della lingua e di aver pagato la quota di iscrizione all'istituto di insegnamento.

1.5. Oltre alle condizioni generali d'ammissione, gli alunni dell'istruzione secondaria che partecipano a un programma di scambio devono soddisfare i seguenti requisiti: avere un'età compresa entro i limiti definiti dallo Stato membro; dimostrare di essere stati ammessi a una scuola e di partecipare a un programma di scambio; comprovare che l'ente organizzatore di tale programma si assume l'intera responsabilità dell'alunno e, infine, essere alloggiato presso una famiglia durante il soggiorno.

1.6. Oltre alle condizioni generali d'ammissione, i tirocinanti non retribuiti devono essere vincolati a una convenzione di formazione firmata da un'impresa o da un organismo di formazione, disporre di risorse sufficienti per sopperire alle proprie necessità e, ove richiesto dallo Stato membro, avere una sufficiente conoscenza della lingua.

1.7. Oltre alle condizioni generali d'ammissione, i volontari devono riunire i seguenti requisiti: avere un'età compresa entro i limiti fissati dallo Stato membro; esibire una convenzione, firmata con l'organizzazione promotrice del programma di volontariato, in cui siano indicate le mansioni che il volontario dovrà svolgere e le risorse di cui disporrà per sopperire alle proprie necessità; disporre di un'assicurazione per responsabilità civile verso terzi per le sue attività e seguire un corso di base sulla lingua, la storia, le strutture politiche e sociali dello Stato ospitante.

1.8. La mobilità all'interno del territorio dell'Unione europea è prevista soltanto nel caso degli studenti di livello universitario i quali, disponendo di un permesso di soggiorno per studi in uno Stato membro, possono introdurre un'istanza anche in un altro Stato membro per proseguire parte del ciclo di studi intrapreso o per completarlo con un programma di studi complementare.

1.9. In base alla proposta di direttiva ciascuno Stato membro può fissare discrezionalmente il livello delle risorse di cui devono disporre gli studenti e i tirocinanti non retribuiti per sopperire alle proprie necessità.

1.10. Per quanto riguarda la copertura assicurativa sanitaria richiesta a tutti i cittadini appartenenti a una delle quattro categorie contemplate, la proposta di direttiva considera valida l'assicurazione fornita dall'istituto al quale sono iscritti gli studenti.

1.11. I programmi di scambio tra scuole possono essere limitati, a discrezione dello Stato membro, ai cittadini di quei paesi che a loro volta ammettono i cittadini dello Stato membro.

1.12. I permessi di soggiorno previsti variano da una categoria all'altra. Quelli rilasciati agli studenti avranno una durata di un anno e potranno essere rinnovati, purché

continuino a sussistere le condizioni necessarie per il rilascio e purché lo studente dimostri sufficienti progressi negli studi compiuti. I permessi di soggiorno destinati agli alunni delle scuole secondarie avranno anch'essi una durata di un anno ma non potranno essere rinnovati; questo avverrà anche nel caso dei tirocinanti non retribuiti e dei volontari. Soltanto i permessi di soggiorno rilasciati a tirocinanti potranno essere rinnovati in via eccezionale.

1.13. Il permesso di soggiorno può essere revocato dallo Stato membro che lo ha concesso se il titolare non soddisfa più le condizioni necessarie per il rilascio o per ragioni di ordine pubblico.

1.14. La proposta di direttiva riconosce agli studenti e ai tirocinanti non retribuiti il diritto di svolgere un'attività retribuita di lavoro subordinato o autonomo, purché essa venga esercitata al di fuori delle ore dedicate al programma di studi e per un numero massimo autorizzato di ore di lavoro, che oscilla tra le 10 e le 20 ore alla settimana, stabilito da ciascuno Stato membro. Quest'ultimo potrà inoltre non riconoscere tale diritto nel corso del primo anno di soggiorno e revocarlo qualora lo studente interessato non registri sufficienti progressi nei propri studi.

1.15. La proposta definisce garanzie procedurali relative alla presentazione delle istanze per il rilascio del permesso di soggiorno e per il rinnovo. Qualsiasi decisione di rifiuto del rilascio o del rinnovo, nonché di revoca del permesso di soggiorno dovrà essere motivata e potrà essere impugnata dinanzi gli organi giurisdizionali.

1.16. Nella proposta di direttiva si precisa inoltre la possibilità di istituire una procedura accelerata per il rilascio dei permessi di soggiorno agli studenti e agli alunni che partecipano ai programmi di scambio. Tale procedura sarà basata su di una convenzione stipulata tra l'autorità competente dello Stato membro e l'istituto di insegnamento o l'organizzazione che mette in atto il programma di scambio.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Con la proposta di direttiva all'esame, la Commissione europea prosegue l'esecuzione del mandato conferitole dal Consiglio europeo di Tampere che ha definito l'obiettivo politico di una politica comune in materia d'immigrazione nell'Unione europea. L'obiettivo della proposta è di gestire adeguatamente i flussi migratori, istituendo canali legali per l'ingresso di cittadini dei paesi terzi a fini di studio, tirocinio o volontariato. Il CESE valuta positivamente la scelta della Commissione di adottare provvedimenti normativi in merito ai canali legali per l'immigrazione. In tutti i suoi pareri, il

Comitato ha criticato il Consiglio per l'approccio adottato nelle sue decisioni e per l'assenza di un impegno chiaro per canalizzare l'immigrazione attraverso sistemi legali e trasparenti. Nel parere relativo all'immigrazione illegale<sup>(1)</sup> il CESE ha esortato ad accelerare l'attività legislativa per dotare l'UE di una politica normativa che consenta di canalizzare l'immigrazione in modo legale, di garantire un trattamento equo agli immigrati e di promuovere politiche e atteggiamenti sociali di integrazione.

2.2. La politica estera dell'Unione europea comporta un numero crescente di programmi di cooperazione e associazione con i paesi in via di sviluppo. Per formare nell'UE i giovani provenienti da questi paesi è necessario un investimento in risorse umane che gli Stati membri debbono favorire nel quadro dei programmi di cooperazione. Il programma Erasmus world, che promuove la qualità dell'istruzione universitaria e la cooperazione con i paesi terzi, deve servire a stringere legami e a porre le premesse di relazioni future fra l'Unione europea e i paesi di provenienza degli studenti<sup>(2)</sup> improntate a una maggiore collaborazione. Per incentivare la mobilità degli studenti è al contempo necessario promuovere il riconoscimento reciproco dei titoli accademici e delle qualifiche professionali<sup>(3)</sup>.

2.3. In termini generali il Comitato valuta positivamente i contenuti della proposta di direttiva, ritenendo opportuno che l'Unione disponga di un'adeguata normativa comune per gestire i flussi migratori di studenti, tirocinanti e volontari.

2.4. A giudizio del Comitato, la mobilità concessa agli studenti, perché completino i propri studi in uno Stato membro diverso da quello che ha rilasciato il permesso iniziale, costituisce un importante passo avanti. La libertà di circolazione per gli studenti porterà a un miglioramento nella loro formazione e a una certa equiparazione dei diritti rispetto agli studenti dell'Unione.

2.5. Anche il diritto al lavoro, riconosciuto agli studenti fino a un massimo di 20 ore alla settimana e nei periodi in cui non sono previste lezioni, è valutato molto positivamente dal Comitato. Gli studenti infatti devono poter disporre di risorse economiche sufficienti per proseguire i propri studi. Una limitata attività lavorativa sarà inoltre positiva ai fini della loro formazione e di una migliore conoscenza della società dello Stato ospitante.

2.6. Il Comitato ritiene che la proposta adotti un approccio adeguato anche dal punto di vista delle garanzie procedurali, nonostante le osservazioni che seguono.

2.7. In merito alla proposta, il CESE desidera segnalare innanzitutto un aspetto collaterale: la possibilità che gli studenti rimangano nel paese ospitante al termine degli studi. È risaputo che diversi Stati membri hanno persino modificato le rispettive normative in materia d'immigrazione per agevolare questa possibilità, e che vi è sempre maggior interesse a trattenere questi professionisti, vista la mancanza di personale qualificato in alcuni settori. Questo fenomeno può raggiungere proporzioni notevolmente superiori a quelle attuali e divenire pertanto una grave forma di sottrazione di cervelli ai paesi meno sviluppati.

2.8. Nella relazione introduttiva della proposta<sup>(4)</sup> si fa riferimento a tale questione e viene segnalata la necessità di evitare che si alimenti il fenomeno della fuga dei cervelli. Il testo precisa tuttavia che il problema non riguarda la direttiva all'esame bensì quella relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo<sup>(5)</sup>. Il CESE desidera pertanto ribadire un concetto fondamentale: la formazione in Europa di giovani provenienti dai paesi terzi deve costituire un elemento di sviluppo per questi ultimi, non un nuovo problema<sup>(6)</sup>.

2.9. Si tratta comunque di una questione complessa in cui si combinano il diritto alla migrazione per motivi di lavoro di chi ha concluso i propri studi e l'interesse del paese di origine di non perdere i cittadini più qualificati. È opportuno che gli Stati membri, in collaborazione con i paesi d'origine, elaborino provvedimenti volti ad agevolare l'inserimento professionale degli studenti (al termine degli studi) nel paese di origine, nell'ambito di programmi di cooperazione e di associazione.

2.10. D'altra parte, il Comitato propone alla Commissione europea di varare un sistema per valutare il numero di persone i cui studi sono stati pagati dal paese di origine e che esercitano però la propria professione nell'UE. Grazie a questo sistema sarà possibile conoscere l'entità della ricchezza, sotto forma di capitale umano, trasferita in tal modo dai paesi meno sviluppati all'Unione europea. Sulla base di questo dato gli Stati membri dovranno rispondere con spirito di solidarietà e aiutare tali paesi a promuovere il loro sviluppo, in special modo partecipando al finanziamento dei loro sistemi d'istruzione.

(1) Parere del CESE pubblicato nella GU C 149 del 21.6.2002.

(2) Parere del CESE relativo al programma Erasmus world.

(3) Parere del CESE pubblicato nella GU C 61 del 14.3.2003.

(4) Punto 1.4 della relazione introduttiva.

(5) Parere del CESE pubblicato nella GU C 80 del 3.4.2002.

(6) Parere del CESE sulla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione», pubblicato nella GU C 260 del 17.9.2001.

### 3. Osservazioni specifiche

#### 3.1. Condizioni d'ingresso e di soggiorno

3.1.1. In riferimento ai paragrafi in cui si precisa che sarà lo Stato membro a definire le risorse minime mensili di cui devono disporre gli studenti (articolo 6, paragrafo 1, lettera b) o i tirocinanti non retribuiti (articolo 9, lettera b), si ritiene opportuno aggiungere che a tale riguardo va tenuto presente che essi hanno diritto di lavorare a tempo parziale e durante le vacanze (entro i limiti indicati all'articolo 18).

3.1.2. In merito alla copertura assicurativa sanitaria richiesta agli studenti, la proposta di direttiva segnala che tale condizione si presume soddisfatta per chi è iscritto presso un istituto di insegnamento (articolo 6, paragrafo 2). A giudizio del Comitato tale principio dovrebbe essere valido anche per gli alunni che partecipano a programmi di scambio, per i tirocinanti non retribuiti e per i volontari; in tutti i casi, cioè, l'istituto o l'impresa presso cui essi si trovano può farsi carico della copertura assicurativa.

3.1.3. La conoscenza della lingua del programma di studi, che lo Stato membro può richiedere agli studenti (articolo 6, paragrafo 1, lettera c), va valutata utilizzando criteri flessibili, per esempio prevedendo la possibilità che l'apprendimento della lingua avvenga parallelamente agli studi, anche se si potrà sempre esigere un livello iniziale sufficiente.

3.1.4. Secondo la proposta i tirocinanti devono disporre di risorse sufficienti per sopperire al loro sostentamento (articolo 9, lettera b), esattamente come gli studenti. A giudizio del Comitato occorre precisare che nel caso dei tirocinanti tali risorse possono essere garantite dall'impresa o dall'ente presso cui svolgono il tirocinio. In tal modo viene contemplata la possibilità di accogliere cittadini di paesi meno sviluppati per periodi di tirocinio finanziati con fondi per la cooperazione allo sviluppo concessi dagli organismi, dalle imprese o dagli enti in cui viene svolto il tirocinio. In questo quadro non può esservi retribuzione basata su un rapporto di lavoro. Le risorse saranno destinate all'organismo o all'istituto responsabile della gestione del programma di cooperazione.

#### 3.2. Permessi di soggiorno

3.2.1. L'articolo 10 della proposta di direttiva, relativo al permesso di soggiorno rilasciato ai volontari, attribuisce allo Stato membro la facoltà di fissare un'età minima e un'età massima. Il Comitato desidera segnalare che l'attività di volontariato viene svolta sempre più frequentemente da persone non più giovani, ed esorta pertanto ad eliminare il riferimento all'età massima.

3.2.2. Si ritiene necessario evitare il problema della mancata corrispondenza fra la durata di validità del permesso di soggiorno e il periodo di studi. All'articolo 11, paragrafo 1, viene detto che il permesso avrà una validità di un anno, a meno che il programma di studi non abbia una durata

inferiore. È opportuno ricordare che in vari Stati membri un corso accademico completo si svolge su di un periodo di 9 mesi (considerato di un anno) e occorre dunque evitare che, in base a un'interpretazione restrittiva dell'articolo in questione, vengano rilasciati permessi di soggiorno di 9 mesi, che non comprendano cioè il periodo delle vacanze e dunque la possibilità, prevista all'articolo 18, di lavorare durante detto periodo.

3.2.3. La condizione che lega il rinnovo del permesso di soggiorno per studio al conseguimento di un sufficiente profitto deve prevedere ampie garanzie volte ad evitare provvedimenti arbitrari da parte degli Stati membri. L'applicazione dell'articolo 11, paragrafo 2, lettera d, deve garantire che si disponga sempre del parere dell'istituto di insegnamento e che pertanto la decisione sia basata sui riferimenti conseguiti negli studi.

#### 3.3. Diritti

3.3.1. La proposta di direttiva riconosce il diritto di svolgere un'attività lavorativa agli studenti secondo criteri che nelle osservazioni generali sono stati giudicati corretti.

3.3.2. Il CESE auspica che la direttiva dia ai tirocinanti non retribuiti la possibilità di svolgere un'attività lavorativa a tempo parziale durante le vacanze, come previsto per gli studenti. Non esistono ragioni che giustifichino la concessione agli Stati membri della facoltà di imporre restrizioni a tale possibilità (articolo 18).

3.3.3. Per i tirocinanti non retribuiti che effettuano un tirocinio in un'impresa occorre definire provvedimenti per scongiurare il loro sfruttamento lavorativo, vale a dire per evitare che alcune imprese impieghino illegalmente i tirocinanti come manodopera non retribuita. È opportuno precisare che i tirocinanti non potranno svolgere un'attività retribuita nella stessa impresa in cui compiono il tirocinio (articolo 18) ed è inoltre necessario che i rappresentanti sindacali dei lavoratori siano informati della situazione di tali tirocinanti non retribuiti.

#### 3.4. Procedura

3.4.1. Il Comitato valuta molto positivamente la facoltà data agli Stati membri all'articolo 19 di considerare, in via derogatoria, altre procedure per la presentazione delle istanze di permesso di soggiorno, e di adottare provvedimenti di regolarizzazione, ove ritenuti opportuni.

3.4.2. È importante potenziare le procedure accelerate attraverso le convenzioni. Il programma Erasmus World offrirà nuove possibilità per promuovere tali convenzioni fra gli istituti d'istruzione superiore dell'Unione europea e quelli dei paesi terzi<sup>(1)</sup>.

(1) Parere del CESE relativo al programma Erasmus world.

### 3.5. Garanzie procedurali

3.5.1. Il Comitato ritiene che il termine massimo di 90 giorni, proposto per le decisioni sulle istanze di ammissione o rinnovo, sia eccessivo e reputa pertanto che tale termine non debba superare i 60 giorni.

3.5.2. La proposta di direttiva riconosce al cittadino di un paese terzo il diritto di presentare ricorso dinanzi i giudici

dello Stato membro interessato. Il Comitato ritiene tuttavia che, come già segnalato in precedenti pareri <sup>(1)</sup>, tali ricorsi debbano comportare la sospensione della decisione amministrativa qualora questa preveda la modifica, il ritiro o il mancato rinnovo di un permesso di soggiorno.

<sup>(1)</sup> Parere del CESE in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa allo status di cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo», pubblicato nella GU C 36 dell'8.2.2002.

Bruxelles, 26 marzo 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante adozione di un programma pluriennale (2004-2006) per l'effettiva integrazione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC) nei sistemi di istruzione e formazione in Europa (programma e-Learning)»**

(COM(2002) 751 def.)

(2003/C 133/08)

La Commissione europea ha deciso, in data 19 dicembre 2003, conformemente all'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere in data 4 marzo 2003, sulla base del rapporto introduttivo del relatore Rodríguez García Caro.

Il Comitato economico e sociale europeo nel corso della 398<sup>a</sup> sessione plenaria del 26 marzo 2003 ha adottato, all'unanimità, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 ha inserito fra le sue conclusioni la necessità di adeguare i sistemi di istruzione e formazione europei alle esigenze dell'economia della conoscenza, sottolineando che le tecnologie dell'informazione ne sono una delle componenti fondamentali.

1.2. Nelle stesse conclusioni, il Consiglio esorta gli Stati membri a evitare che la nuova economia acuisca, fra l'altro, i problemi di esclusione, e chiede di promuovere l'alfabetizzazione digitale.

1.3. e-Learning è la componente educativa del Piano d'azione eEurope 2002 <sup>(2)</sup> che dà attuazione alla strategia di Lisbona. Fra i suoi obiettivi figurano il collegamento delle scuole a Internet e la formazione del maggior numero di insegnanti possibile in queste tecnologie. Il Piano d'azione eEurope 2005 <sup>(3)</sup> considera l'apprendimento elettronico come uno degli interventi più importanti da attuare.

1.4. Il Piano d'azione e-Learning <sup>(4)</sup> ha tradotto le quattro linee d'attuazione dell'iniziativa in dieci azioni, nell'intento di

<sup>(2)</sup> Cfr. il Piano d'azione eEurope 2002 — Una società dell'informazione per tutti — COM(2000) 330 def.

<sup>(3)</sup> Cfr. il Piano d'azione eEurope 2005 — Una società dell'informazione per tutti — COM(2002) 263 def.

<sup>(4)</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione «e-Learning — Pensare all'istruzione di domani» — COM(2000) 318 def.