

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
**A5-0207/2000**

18 luglio 2000

## RELAZIONE

sulla relazione della Commissione relativa all'applicazione delle direttive 90/364, 90/365 e 93/96 (diritto di soggiorno) e sulla comunicazione della Commissione relativa ai provvedimenti speciali in tema di circolazione e residenza dei cittadini dell'Unione giustificati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica  
(COM(1999) 127, COM(1999) 372 – C5-0177/1999, C5-0178/1999 – 1999/2157(COS))

Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

Relatrice: Alima Boumediene-Thiery



## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	6
MOTIVAZIONE .....	13
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO .....	21
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI ...	26
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA CULTURA, LA GIOVENTÙ, L'ISTRUZIONE, I MEZZI D'INFORMAZIONE E LO SPORT .....	31
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI.....	35

## PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 19 luglio 1999 la Commissione ha trasmesso al Parlamento la sua comunicazione sui provvedimenti speciali in tema di circolazione e residenza dei cittadini dell'Unione giustificati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica e, con lettera del 18 marzo 1999, la sua relazione sull'applicazione delle direttive 90/364, 90/365 e 93/96 (diritto di soggiorno) (COM(1999) 127, COM(1999) 372 – 1999/2157(COS)).

Nella seduta del 7 ottobre 1999 la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tali documenti alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni per l'esame di merito e, per parere, alla commissione giuridica e per il mercato interno, alla commissione per l'occupazione e gli affari sociali, alla commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport nonché alla commissione per le petizioni (C5-0177/99, C5-0178/99).

Nella riunione del 29 luglio 1999 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni aveva nominato relatrice Alima Boumediene-Thiery .

Nelle riunioni del 11-12 ottobre 1999, 22-24 maggio 2000, 21-22 giugno 2000 e 12-13 luglio 2000 ha esaminato la comunicazione e la relazione della Commissione nonché il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con 23 voti favorevoli, 15 contrari e 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione Graham R. Watson (presidente), Alima Boumediene-Thiery (relatrice); Mary Elizabeth Banotti, Niall Andrews, Generoso Andria (in sostituzione di Bernd Posselt a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Mary Elizabeth Banotti, Maria Berger (in sostituzione di Michael Cashman), Rocco Buttiglione, Marco Cappato, Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero (in sostituzione di Olivier Duhamel), Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Marcello Dell'Utri, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Anne Ferreira (in sostituzione di Sérgio Sousa Pinto a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento, Adeline Hazan (in sostituzione di Robert J.E. Evans), Jorge Salvador Hernández Mollar, Karin Jöns (in sostituzione di Joke Swiebel a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Anna Karamanou, Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Ewa Klamt, Alain Krivine (in sostituzione di Pernille Frahm), Baroness Sarah Ludford, Torben Lund (in sostituzione di Elena Ornella Paciotti), Thomas Mann (in sostituzione di Hartmut Nassauer a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), William Francis Newton Dunn (in sostituzione di Daniel J. Hannan), Arie M. Oostlander (in sostituzione di Thierry Cornillet), Hubert Pirker, Ingo Schmitt (in sostituzione di Enrico Ferri), Martin Schulz, Fodé Sylla, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco (in sostituzione di Frank Vanhecke), Anne E.M. Van Lancker (in sostituzione di Gerhard Schmid), Gianni Vattimo, Christian von Boetticher e Jan-Kees Wiebenga.

I pareri della commissione giuridica e per il mercato interno, della commissione per l'occupazione e gli affari sociali, della commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport e della commissione per le petizioni sono allegati.

La relazione è stata depositata il 18 luglio 2000.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE

**Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione della Commissione relativa all'applicazione delle direttive 90/364, 90/365 e 93/96 (diritto di soggiorno) e sulla comunicazione della Commissione relativa ai provvedimenti speciali in tema di circolazione e residenza dei cittadini dell'Unione giustificati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica (COM(1999) 127, COM(1999) 372 – C5- 0177/1999, C5-0178/1999 – 1999/2157(COS))**

*Il Parlamento europeo,*

- viste la relazione e la comunicazione della Commissione (COM(1999) 127, COM(1999) 372 – C5-177/99, C5-0178/99<sup>1</sup> ),
  - visti, in particolare, gli articoli 14, 17, 18 e 39 del trattato CE,
  - vista la relazione del gruppo ad alto livello sulla libera circolazione delle persone presentata alla Commissione il 18 marzo 1997 (relazione Simone Veil),
  - vista la seconda relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione del 17 giugno 1997,
  - visto il Libro verde sui regimi pensionistici integrativi nel mercato comune (COM(1997) 283),
  - vista la relazione 1997-1998 dell'ECAS (European Citizens Action Service),
  - visti il piano d'azione per la libera circolazione dei lavoratori (COM(97)586) e la propria risoluzione del 16 luglio 1998<sup>2</sup>,
  - visto l'articolo 47, paragrafo 1, del proprio regolamento,
  - visti la relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e i pareri della commissione giuridica e per il mercato interno, della commissione per l'occupazione e gli affari sociali, della commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport nonché della commissione per le petizioni (A5-0207/2000),
- A. considerando gli articoli 14, relativo alla libertà di circolazione delle persone, nonché 17 e 18 del trattato CE sulla cittadinanza europea, la quale comporta il diritto di circolare e di soggiornare liberamente su tutto il territorio dell'Unione europea,
- B. considerando tuttavia, alla luce della relazione della Commissione e della giurisprudenza della CGCE, che i cittadini europei di ogni categoria si trovano a tutt'oggi alle prese con non pochi ostacoli all'esercizio del loro diritto di trasferimento e di soggiorno,
- C. deplorando che ai cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente sul territorio

---

<sup>1</sup> Non ancora pubblicati in Gazzetta Ufficiale.

<sup>2</sup> GU C 292 del 21.09.1998, pag. 145.

comunitario siano preclusi i diritti di libera circolazione e di stabilimento,

- D. considerando l'applicazione tuttora oltremodo insoddisfacente delle direttive 90/364, 90/365 e 93/96 sul diritto di soggiorno degli studenti e dei pensionati, visto che gli interessati subiscono le conseguenze della lentezza e dei costi amministrativi delle procedure di ottenimento del titolo di soggiorno nonché degli obblighi di rinnovo dello stesso titolo, spesso ingiustificati,
- E. considerando che l'ottenimento di un titolo di soggiorno da parte dei pensionati è subordinato alla prova, che è spesso difficile da fornire, di disporre di risorse sufficienti, un criterio valutato diversamente a seconda degli Stati membri e senza alcun rapporto con l'effettiva situazione materiale degli interessati, donde la necessità di una prossima riforma dei testi vigenti,
- F. considerando che i lavoratori di talune categorie, specie quelli che svolgono mansioni "atipiche", di brevissima durata, a tempo parziale, a carattere temporaneo o stagionale, come pure i lavoratori migranti disoccupati, incontrano spesso grandi difficoltà per quanto concerne il soggiorno nel paese d'accoglienza a causa delle formalità di rinnovo del loro titolo connesse alla prova di risorse sufficienti,
- G. considerando che in linea generale occorre dissociare il più possibile il diritto di circolazione e di soggiorno, aspetto primordiale del diritto fondamentale alla cittadinanza europea – la quale non può essere riservata ai soli cittadini degli Stati membri – dalle considerazioni economiche che attualmente gravano sul libero esercizio di tale diritto,
- H. riconoscendo che in questo momento milioni di cittadini di paesi terzi risiedono legalmente nell'Unione europea,
- I. considerando altresì che i lavoratori migranti sono penalizzati in quanto subiscono le conseguenze pecuniarie risultanti dalla carente armonizzazione dei regimi pensionistici,
- J. considerando le intollerabili e ancor troppo frequenti violazioni del diritto di soggiorno da parte degli Stati membri, che ricorrono ad una interpretazione abusiva dell'ordine pubblico, in spregio agli obiettivi enunciati dalla direttiva 64/221/CEE e alla giurisprudenza della CGCE in materia,
- K. considerando che il pieno esercizio del diritto di libera circolazione e di soggiorno, oltre a corrispondere all'applicazione stessa del principio di cittadinanza europea, promuove altresì il dinamismo e la competitività economica, in quanto consente la mobilità degli studenti e dei lavoratori,
- L. considerando che, cinquant'anni dopo che il trattato di Roma ha proclamato per la prima volta il principio di libera circolazione delle persone, questo diritto continua ad essere ostacolato per non dire ignorato, donde la necessità di promuovere una vera e propria cittadinanza europea,
- M. considerando che spetta pertanto alla Commissione e al Consiglio adoperarsi al massimo per conferire un significato effettivo alla cittadinanza europea e allo "spazio europeo di libertà",

1. accoglie positivamente la relazione, ma invita la Commissione a spiegare i motivi del ritardo della presentazione al Consiglio e al Parlamento di una relazione sull'attuazione della direttiva 93/96;
2. osserva che la relazione non affronta gli ostacoli cui si trovano di fronte i lavoratori nell'esercizio del loro diritto di circolazione e di residenza e che essa copre la situazione dei cittadini di paesi terzi soltanto in quanto famigliari di un cittadino europeo;
3. sottolinea la necessità di elaborare, attraverso una riforma globale dei testi vigenti, una direttiva quadro che organizzi e garantisca l'esercizio senza ostacoli della libertà di circolazione e di residenza;
4. invita gli Stati membri e la Commissione a adottare, in sede di attuazione di tale direttiva quadro, i provvedimenti necessari, a seconda delle varie categorie di persone interessate, per rendere ben più effettivo l'esercizio della cittadinanza europea ponendo fine alle attuali disparità di trattamento;
5. ritiene in proposito che l'introduzione di una carta di soggiorno valida un anno per tutti i richiedenti costituirebbe un primo passo in tal senso;
6. deplora che in uno "spazio europeo di libertà" gli Stati membri invochino abusivamente l'ordine pubblico per procedere ad espulsioni; ritiene pertanto indispensabile che essi si sforzino di conseguire, in particolare nel quadro degli accordi di Schengen, un miglior coordinamento in sede di valutazione della nozione di ordine pubblico;
7. invita la Commissione ad assicurare che i rimedi giuridici previsti dalla direttiva 64/221/CEE non siano in alcun modo pregiudicati e che nessuna persona coperta da tale direttiva sia privata dei propri diritti di difesa e di assistenza o rappresentanza;
8. ritiene che il collegamento sistematico o automatico tra condanna penale ed espulsione costituisca una violazione del diritto comunitario e del principio di non discriminazione; sottolinea che ogni espulsione deve essere giustificata individualmente in funzione di una minaccia attuale per l'ordine pubblico e la sicurezza e deve essere accuratamente valutata a fronte della situazione personale dell'interessato e della protezione della vita familiare;
9. ritiene che il concetto di cittadinanza dell'Unione debba essere interpretato in senso lato e che pertanto i cittadini di paesi terzi che sono nati nel paese di residenza o che vi risiedono fin dall'infanzia, come pure i residenti di lunga data che hanno legami culturali, sociali e familiari nel paese di soggiorno o sono minorenni, non debbano essere espulsi;

10. ritiene che il Sistema di informazione di Schengen debba rispettare il diritto comunitario, più precisamente per quanto concerne:

- l'applicazione della disposizione della direttiva 64/221 che prevede esplicitamente che i dati personali concernenti una misura rientrante nel campo di applicazione della direttiva e che non è più in vigore o è stata abrogata non possano più essere conservati, né possano essere inseriti in liste comunitarie o trasmessi automaticamente; in particolare, rifiutare l'accesso al territorio di Schengen sulla base di una registrazione nel SIS a cittadini dell'Unione o a persone che lo sono divenute è in contrasto con il diritto comunitario;
- l'applicazione della direttiva 95/46/CEE, che prevede esplicitamente che i dati personali ottenuti per scopi ben precisi, specificati e giustificati, non possano essere utilizzati in modo incompatibile con tali scopi;

chiede alla Commissione europea di assumersi le proprie responsabilità quale custode del trattato e di adottare misure per fare cessare queste violazioni del diritto comunitario;

11. deplora che il Consiglio ignori le comunicazioni della commissione per le petizioni relative alle gravi violazioni del diritto comunitario commesse dalle autorità degli Stati membri, il che evidenzia un atteggiamento negativo del Consiglio nei confronti del diritto di petizione dei cittadini europei, e lo invita ad accordare la necessaria attenzione ai diritti dei cittadini dell'Unione;

- Quanto al trasferimento e soggiorno degli studenti

12. invita gli Stati membri a:

- vigilare, con riferimento al diritto di soggiorno degli studenti, sul rigoroso rispetto da parte delle loro amministrazioni nazionali delle vigenti disposizioni della direttiva 93/96 (iscrizione in un istituto riconosciuto, semplice dichiarazione di risorse sufficienti, iscrizione a un regime di assicurazione malattia), esclusa qualsiasi altra condizione;
- limitare al massimo le formalità di rinnovo dei titoli di soggiorno e prendere in considerazione il rilascio gratuito di detti documenti;
- fare in modo che tutti gli studenti possano chiedere un permesso di lavoro nel paese in cui studiano così da poter finanziare i propri studi;
- non subordinare l'aiuto finanziario agli studenti a condizioni in fatto di cittadinanza;

13. chiede alla Commissione di studiare:

- la possibilità di ampliare il campo di applicazione della direttiva alle persone che seguono una formazione e ai lavoratori volontari;
- i problemi di riconoscimento dei diplomi per talune professioni;

14. prende atto dell'intenzione della Commissione di ampliare il campo di applicazione della direttiva 93/96/CEE concernente il diritto di soggiorno degli studenti a tutti gli istituti di formazione e di esaminare come si possa precisare la portata del diritto di soggiorno degli studenti, riservando particolare attenzione ai problemi amministrativi incontrati dai

tirocinanti e dalle persone che partecipano a progetti di volontariato e alla possibilità di rendere gratuito il rilascio e il rinnovo della carta di soggiorno per gli studenti; chiede alla Commissione di presentare al Parlamento europeo e al Consiglio corrispondenti proposte di modifica della direttiva;

- Quanto al trasferimento e soggiorno dei pensionati

15. accoglie favorevolmente le proposte della Commissione nel senso di una riforma delle direttive vigenti , in vista di:

- semplificare e snellire al massimo le modalità relative alla prova di risorse sufficienti richiesta ai pensionati;
- considerare l'incidenza sulla validità delle carte di soggiorno risultante dalla pratica sempre più frequente che consiste nell'alternare la residenza fra il paese di accoglienza e il paese di provenienza nell'arco di uno stesso anno;

- Quanto al trasferimento e soggiorno dei lavoratori migranti

16. invita gli Stati membri ad agevolare al massimo il rilascio e il rinnovo del titolo di soggiorno ai lavoratori migranti, specie ai lavoratori temporanei, a tempo parziale e stagionali, accordando loro una carta di soggiorno di cinque anni allorquando sono stati occupati per più di dodici mesi su un periodo di residenza nel paese d'accoglienza superiore a diciotto mesi;

17. invita altresì gli Stati membri d'accoglienza a consentire ai lavoratori disoccupati di ottenere:

- la proroga del diritto di soggiorno durante il periodo in cui usufruiscono del versamento dei sussidi di disoccupazione acquisiti nel paese interessato;
- il rinnovo automatico del titolo di soggiorno per periodi non inferiori a sei mesi quando sono alla ricerca effettiva di un'occupazione;

18. invita in tale contesto il Consiglio a riprendere senza indugio l'esame delle tre proposte della Commissione relative al miglioramento della libera circolazione dei lavoratori e delle loro famiglie all'interno della Comunità (COM(1998)394 def);

- Quanto alla situazione sociale dei lavoratori migranti

19. invita gli Stati membri a procedere agli indispensabili miglioramenti ed aggiornamenti della protezione sociale nell'UE per far cessare le penalizzazioni a carico dei lavoratori migranti e dei lavoratori distaccati a causa:

- del mancato riconoscimento fra Stati membri di taluni regimi pensionistici nonché delle difficoltà di trasferimento dei diritti acquisiti;
- del carattere restrittivo delle condizioni prescritte per l'acquisizione dei diritti alla pensione integrativa (lunghi periodi di attesa);
- dei problemi fiscali connessi con l'acquisizione dei diritti a pensione in numerosi Stati

membri;

- delle difficoltà di trasferimento delle prestazioni di prepensionamento concesse a partire da una determinata età ai lavoratori in condizioni di totale disoccupazione;

- Quanto alla situazione familiare nel paese d'accoglienza

20. reputa necessario semplificare ed agevolare il ricongiungimento familiare, fattore indispensabile di integrazione nel paese d'accoglienza; invita la Commissione e gli Stati membri a far sì che in sede di riforma dei pertinenti testi si stabilisca che:

- il coniuge dello studente o pensionato residente ovvero, qualora la legislazione dello Stato membro interessato equipari la situazione delle coppie non coniugate a quella delle coppie coniugate, il partner non coniugato con il quale il residente che richiede il ricongiungimento familiare mantiene una relazione duratura, goda effettivamente del diritto di soggiorno autonomo che sarà loro riconosciuto in base a requisiti analoghi, per quanto riguarda le risorse, a quelli applicati allo studente o al pensionato residente senza che apportino la prova delle risorse sufficienti;
- le possibilità di soggiorno siano estese senza particolari condizioni ai discendenti e ascendenti non a carico;
- in caso di divorzio o di decesso di colui che ha acquisito il titolo di soggiorno, i familiari abbiano il diritto di accedere ad una attività dipendente o autonoma ovvero di continuarla;
- le disposizioni precedenti si applichino alle stesse condizioni anche ai familiari di un cittadino comunitario proveniente da un paese terzo e che, in linea generale, le formalità di visto siano agevolate se non abolite;

- Quanto al contesto economico, sociale e culturale del diritto di soggiorno dei migranti

21. ritiene che l'esercizio effettivo del diritto di trasferimento e di soggiorno presupponga un profondo miglioramento del contesto sociale (parità di trattamento in materia di vantaggi sociali e fiscali, maggiore trasparenza del mercato occupazionale, ruolo più rilevante della rete EURES), educativo (accesso all'istruzione ed alla formazione) e culturale (apprendimento delle lingue) dei migranti e delle loro famiglie; chiede ancora una volta la realizzazione di una valutazione dell'impatto delle frontiere ("test Europa"), che misuri l'effetto dell'introduzione o della modifica di normative in materia di fiscalità e di sicurezza sociale sulla situazione dei lavoratori e delle loro famiglie che lavorano in uno Stato membro diverso da quello in cui risiedono;

22. ritiene che si debbano adottare misure volte a consentire la libera circolazione dei cittadini di paesi terzi che sono legalmente residenti nell'Unione europea da almeno cinque anni;

23. rileva altresì che i cittadini europei interessati lamentano un deficit di informazione in ordine alla gamma dei loro diritti e possibilità di ricorso che occorre colmare grazie, in particolare, ad una migliore formazione degli organici amministrativi nazionali nonché a campagne d'informazione; chiede espressamente che siano sostenute e portate avanti, con la garanzia dei necessari mezzi finanziari, le iniziative delle ONG connesse ai ricorsi

concernenti la libera circolazione delle persone, l'assistenza giuridica nelle procedure di ricorso e l'inventario dei ricorsi più frequenti;

24. invita la Commissione ad accelerare le sue procedure interne in modo da intervenire con maggior rapidità per far cessare le violazioni del diritto comunitario;
25. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio ai governi degli Stati membri ed alla Commissione.

## MOTIVAZIONE

### I GLI OSTACOLI ALL'ESERCIZIO DELLA CITTADINANZA EUROPEA

#### **1. Le difficoltà incontrate dagli studenti e dai pensionati nell'esercizio del diritto di soggiorno**

##### *a) la vigente normativa*

Le tre direttive oggetto della relazione della Commissione del marzo 1999 (direttive 90/364, 90/365 e 93/96) sul diritto di soggiorno degli studenti e dei pensionati. Per sommi capi, la regolamentazione comunitaria è la seguente:

##### - i pensionati

Il diritto di soggiorno dei pensionati sottostà a una duplice condizione: disporre di risorse sufficienti (per non essere a carico durante il loro soggiorno dello Stato membro d'accoglienza) e di un'assicurazione malattia. Il coniuge e i discendenti e ascendenti a carico possono accompagnare il titolare del diritto di soggiorno.

##### - gli studenti

Quanto agli studenti, il loro diritto di soggiorno è subordinato all'iscrizione in un istituto riconosciuto nonché alla sottoscrizione di un'assicurazione malattia; una semplice dichiarazione di risorse basta. La durata di validità della carta di soggiorno può essere limitata alla durata dei loro studi.

##### *b) il recepimento delle direttive*

Nella sua relazione la Commissione rileva che il recepimento delle predette direttive è avvenuto molto lentamente nell'insieme dell'Unione. La Commissione constata altresì che detto recepimento è risultato fin troppo spesso scorretto. Donde tutta una serie di azioni giudiziarie contro gli Stati membri per infrazione fra cui talune sono ancora all'esame della CGCE. La Commissione conclude "che durante un periodo eccessivamente lungo, i cittadini dell'Unione sono stati privati, a causa di un erroneo recepimento delle direttive, di taluni dei loro diritti o si sono trovati alle prese con ingiustificate difficoltà amministrative".

##### *c) gli ostacoli amministrativi*

La Commissione osserva soprattutto che non poche difficoltà sono sopravvenute nell'applicazione stessa delle direttive di cui trattasi con riferimento, per citare qualche esempio, all'importo minimo richiesto per le risorse dei pensionati, alla prova da apportare di dette risorse, al rilascio delle carte di soggiorno, alla loro durata e al loro costo nonché al riconoscimento dei meccanismi di assicurazione malattia per dette categorie di persone. Per valutare dette difficoltà, la Commissione si basa sull'esperienza dei cittadini nonché sulle prassi non di rado divergenti delle amministrazioni nazionali.

- le difficoltà incontrate dagli studenti

Gli studenti non sono tenuti a fornire la prova di risorse sufficienti basta infatti una semplice dichiarazione (impegno dei genitori o dell'ospite del paese d'accoglienza). Orbene, capita che gli studenti siano costretti a depositare una certa somma in una banca del paese d'accoglienza pena la mancata iscrizione in un istituto riconosciuto oltre che il mancato beneficio delle prestazioni di previdenza sociale o di indennità (di alloggio, per esempio).

- le difficoltà incontrate dai pensionati

I pensionati sono anch'essi alle prese con vari ostacoli in ordine all'importo delle risorse sufficienti (corrispondenti al reddito minimo nel paese d'accoglienza) di cui sono tenuti ad apportare la prova. I pensionati lamentano peraltro alla stesa stregua degli studenti, le lentezze amministrative nonché i vincoli dei reiterati quanto dispendiosi rinnovi delle richieste di titolo di soggiorno. Non di rado gli interessati sono vittime del circolo vizioso di successive pastoie amministrative.

La relazione 1997-1998 predisposta dall'ECAS (Europea citizen action service) elenca non pochi esempi di dette difficoltà amministrative che ingiustificatamente incontrano i cittadini europei, lavoratori o "inattivi" atte a far sorgere dubbi sulla cittadinanza europea. Ci limitiamo a citare qualche esempio:

- la carta di residenza è accordata in Spagna soltanto a patto non solo di disporre di risorse sufficienti bensì anche di depositare l'importo corrispondente al reddito minimo spagnolo e di versare almeno 65.000 pesetas al mese sul conto di una banca spagnola il che contrasta con la libera circolazione dei capitali;
- nel Regno Unito, per ottenere il diritto di soggiorno, il richiedente deve consegnare per due mesi il suo passaporto, termine eccessivamente lungo per talune persone che sono tenute a esibire il loro passaporto per motivi di lavoro (marittimi, per esempio);
- in Lussemburgo, una cittadina belga, coniuge di un cittadino lussemburghese, non può farsi registrare come residente in detto paese nella misura in cui essa non può ottenere il documento giustificativo che attesta che essa è stata depennata dai registri del suo comune di residenza precedente, visto che le autorità belghe considerano il trasloco come una manovra tesa a frodare l'amministrazione fiscale;
- talvolta è richiesto un certificato di buona condotta documento non previsto nel paese di provenienza;
- l'ottenimento del titolo di soggiorno richiede mesi, talvolta più di sei mesi. Orbene un siffatto periodo fin troppo lungo non corrisponde alle esigenze delle nuove categorie di migranti molto più mobili e che non di rado versano in situazioni precarie;
- inoltre, non pochi ricorsi riguardano la necessità di procedere ad un rinnovo reiterato delle domande di permesso di soggiorno temporaneo, formalità dispendiosa in sé alla quale si aggiungono le spese di traduzione.

Inoltre, come lo rileva esplicitamente la Commissione, le direttive di cui trattasi esercitano effetti "perversi" poiché gli Stati membri richiedono in maniera indebita la prova delle risorse

sufficienti anche ai cittadini comunitari coniugi dei cittadini nazionali. In altri casi l'amministrazione nazionale, per valutare le risorse del pensionato richiedente di un titolo di soggiorno, non tiene conto delle risorse del suo coniuge o di quelle del o dei figli che lavorano nel paese d'accoglienza.

Le persone che dispongono di una seconda casa in un altro Stato membro sono anch'essi alle prese con difficoltà di ottenimento di un titolo di soggiorno superiore a tre mesi (sono tenuti perfino a chiedere e a far rinnovare due titoli di soggiorno nell'ipotesi in cui il pensionato non sia cittadino di alcuno dei due paesi di cui trattasi, né quello della sua residenza principale né quello della sua seconda casa).

Le difficoltà si accumulano per i partner non sposati, gli omosessuali e i cittadini di Stati terzi.

## **2. Le difficoltà di soggiorno e di circolazione incontrate dai lavoratori migranti**

Alla situazione dei soli studenti e pensionati esaminata nella relazione della Commissione, fa riscontro quella di tutti i lavoratori migranti sulla quale si rischia di sorvolare nell'ambito di una presentazione generale dello stato attuale dell'esercizio della cittadinanza europea.

Ad onta dell'articolo 39 del TCE, i lavoratori migranti si trovano infatti alle prese con non poche difficoltà.

Pertanto i lavoratori con un contratto di lavoro di breve durata (almeno un anno) sono soggetti all'obbligo di rinnovo della loro carta di soggiorno contestualmente ad ogni contratto (con verifica delle risorse e ciò anche quando il loro lavoro risultasse interrotto).

Del pari i lavoratori temporanei non ottengono la carta di soggiorno se non sono in grado di trovare un lavoro di una durata pari almeno a tre mesi – il che è lungi dall'essere il caso in questo tipo di lavoro. Questa condizione di durata minima di tre mesi appare particolarmente inadeguata al carattere stesso di lavoro temporaneo che spesso risulta essere un lavoro effettivo.

Quanto ai lavoratori a tempo parziale la CGCE<sup>1</sup> ha ritenuto che sempre che questo tipo di lavoro comporti un'attività professionale reale ed effettiva ciò implica la concessione di un titolo di soggiorno nel paese di accoglienza. Orbene troppo spesso i lavoratori a tempo parziale si vedono rifiutare il diritto di soggiorno perché non in grado di apportare la prova di risorse sufficienti. Una siffatta prassi è contraria alla legislazione europea poiché, in linea di massima, la prova di risorse sufficienti si applica in diritto comunitario soltanto agli "inattivi". Un lavoratore a tempo parziale, anche se le sue risorse sono insufficienti, ha il diritto di ottenere un titolo di soggiorno e persino di esigere un aiuto sociale per integrare i suoi redditi. È eccessivo assimilare sistematicamente, come lo fanno talune amministrazioni nazionali, lavoro a tempo parziale e lavoro marginale o di comodo.

Un'altra categoria di lavoro atipico, il lavoro stagionale non è coperto dal diritto comunitario per cui fra i contratti successivi di lavoro stagionale l'interessato è sottoposto alla prova delle risorse sufficienti. Più che di rado, il lavoratore autonomo incontra le stesse difficoltà e, benché iscritto ad una Camera di commercio o presso un organismo professionale, alla stessa stregua delle precedenti categorie di lavoratori "atipici" ottiene soltanto permessi di soggiorno

---

<sup>1</sup> Causa KEMPF contro Paesi Bassi N. 139/85 del 3.6.1986.

rinnovabili a intervalli periodici e fatta salva la prova delle risorse sufficienti. Orbene, all'inizio un'attività autonoma risulta spesso rischiosa per cui i lavoratori autonomi non nazionali sono discriminati rispetto ai cittadini nazionali.

Occorre ancora citare la situazione precaria dei lavoratori migranti e disoccupati in formazione o in riconversione. Il principio della parità di trattamento impone che lavoratori migranti dispongano rispetto ai nazionali delle stesse possibilità di accesso alle formule occupazionali offerte. Ciò è lungi dall'essere il caso (per esempio i contratti occupazione/solidarietà in Francia) poiché ai richiedenti di questo tipo di occupazione spesso viene rifiutato il permesso di soggiorno. I dipendenti disoccupati dovrebbero poter ottenere<sup>2</sup> una carta temporanea di sei mesi nel paese d'accoglienza, diritto che non sempre è riconosciuto. Del pari, i disoccupati per un periodo inferiore a 12 mesi consecutivi hanno il diritto di ottenere il rinnovo della loro carta di soggiorno di cinque anni, disposizione lungi dall'essere sempre rispettata.

## Conclusione

Dall'esame di queste varie situazioni si evince che in casi fin troppo numerosi che spaziano dalle varie categorie di lavoratori "atipici" e "inattivi", la cittadinanza europea è lettera morta. L'accesso al mercato occupazionale, agli studi, al soggiorno "inattivo" è sempre subordinato a condizioni economiche eccessive. Inoltre, la richiesta immotivata dell'esibizione di un titolo di soggiorno al momento di essere assunti ovvero la limitazione di una durata dell'assunzione in funzione della durata del titolo di soggiorno costituiscono forme "sottili" di protezione nazionale del mercato occupazionale contrarie alla lettera oltre che allo spirito dell'integrazione europea.

### 3. L'incertezza risultante da misure speciali di espulsione giustificati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica

La comunicazione della Commissione del 19 marzo 1999, (COM1999)372 def.) traccia un bilancio dell'attuazione della direttiva 64/221/CEE del 25 febbraio 1964 relativa al coordinamento delle misure speciali per gli stranieri in tema di circolazione e residenza giustificati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica. Da detta comunicazione si evince che l'UE è tuttora lungi dall'essere addivenuta ad un coordinamento ottimale in detto settore.

Pertanto, per non ricordare che qualche esempio citato dalla Commissione:

- provvedimenti veramente non giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica sono ancora adottati dagli Stati membri per colpire cittadini europei con misure di espulsione (non dovrebbero, per esempio, sussistere nessi sistematici e automatici fra una condanna penale e una misura di espulsione o di interdizione dal territorio);
- le persone soggette a misure di espulsione o di interdizione dal territorio non sempre sono informate come dovrebbero esserle dei motivi precisi delle decisioni a loro carico per consentire loro di garantire debitamente la loro difesa;
- i dati personali sono utilizzati in vista di un controllo all'entrata o all'uscita da uno Stato membro; ciò dicasi in particolare modo per i dati contenuti nell'SIS relativi a persone

---

<sup>2</sup> CGCE: sentenza del 26.02.1991 (causa "Antonissen" n. 292/89).

- diventate, per esempio, cittadini dell'UE a seguito di un'adesione o di una naturalizzazione;
- i residenti di lunga durata o i familiari della persona interessata non sempre godono della protezione che dovrebbe loro spettare;
  - i ricorsi e garanzie previsti dalla direttiva non sempre sono rispettati.

In linea generale - come testualmente rilevato – “la Commissione è preoccupata per il crescente numero di ricorsi dei cittadini”.

## **II. PER UNA VERA E PROPRIA CITTADINANZA EUROPEA**

Oltre che essere quanto mai insoddisfacente la situazione attuale del diritto di soggiorno non è in linea con i principi della libera circolazione delle persone, della non discriminazione nazionale e della cittadinanza europea chiaramente enunciati nei trattati. Occorre pertanto che la Commissione e gli Stati membri presentino a scadenza ravvicinata le proposte e misure necessarie per far sì che emerga infine una vera e propria cittadinanza europea.

### **1. Semplificare la concessione del titolo di soggiorno**

Entro il 2001 (Scoreboard) , la Commissione intende procedere ad una riforma delle direttive sul diritto di soggiorno degli “inattivi”, giacché risulta necessaria. Occorre augurarsi che la nuova direttiva consentirà di rimuovere i non pochi ostacoli che si frappongono attualmente all'esercizio del diritto di soggiorno di dette categorie di persone introducendo procedure più semplici, più rapide e meno dispendiose. Sarebbe altresì opportuno snellire le modalità di prova delle risorse sufficienti.

Quanto ai lavoratori, a seguito della sua comunicazione su un piano d'azione per la libera circolazione COM (97)586 def.<sup>1</sup>, la Commissione ha presentato varie proposte tese ad agevolare la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità COM(98)394 def.<sup>2</sup>. Dette proposte sono tuttora pendenti dinanzi al Consiglio. Occorrerebbe che esso si pronunci rapidamente su detti testi che migliorano le condizioni di soggiorno e di circolazione dei lavoratori.

La legislazione comunitaria dovrebbe essere tale da costringere le amministrazioni degli Stati membri a rompere il circolo “vizioso” del quale troppo spesso sono tuttora prigionieri, a cinquant'anni dal trattato di Roma che enunciava il principio della libera circolazione delle persone, i cittadini che intendono esercitare il loro diritto di soggiorno. È inammissibile che il beneficio delle prestazioni di previdenza sociale, l'accesso al mercato occupazionale ed alla formazione professionale per i disoccupati per un periodo inferiore ai dodici mesi, l'accesso ai servizi pubblici (gas, elettricità, telefono) siano connessi con l'esibizione di un titolo di soggiorno. È del pari inaccettabile che la persona non titolare di un titolo di soggiorno continui a rischiare l'espulsione. La libera circolazione e il soggiorno nell'UE sono diritti che i cittadini europei debbono poter esercitare a parità di trattamento con i cittadini nazionali, donde la necessità di tenere maggiormente conto di quanto non si faccia oggi dell'esperienza professionale acquisita nel paese di provenienza. La posta in gioco è l'instaurazione di una zona europea di mobilità basata su un mercato del lavoro più flessibile e più incisivo.

---

<sup>1</sup> cfr. Relazione di Barbara Weiler, A4-0269/98

<sup>2</sup> cfr. Relazione di Marie-Thérèse Hermange, A4-0252/99

In linea generale, la futura legislazione comunitaria in materia dovrebbe superare l'attuale impostazione settoriale che comporta una frammentazione del concetto di cittadinanza europea. Del pari, questa cittadinanza europea dovrebbe, nei limiti del possibile, essere dissociata dalla condizione economica in cui versa il richiedente un titolo di soggiorno.

Al riguardo, come suggerito dalla relazione "Veil", un certificato di soggiorno di un anno in sintonia con la situazione sempre più frequente delle persone che sollecitano un diritto di soggiorno superiore a tre mesi ed inferiore ad un anno costituirebbe un primo passo nella giusta direzione.

## **2. Migliorare lo status sociale e familiare inerente alla cittadinanza europea**

Le persone che si spostano all'interno dell'UE usufruiscono di un elevato livello di protezione in materia di previdenza sociale grazie in particolare al corretto funzionamento del meccanismo di coordinamento dei regimi nazionali di previdenza sociale varato sin dal 1958 e sviluppato con il regolamento 1408/71 del 14 giugno 1971. Detto sistema tuttavia non copre tutte le situazioni. Sarebbe pertanto necessario estendere questo meccanismo ai sistemi di prepensionamento<sup>1</sup>. Sarebbe altresì opportuno snellire le condizioni di accesso alle cure mediche transfrontaliere non urgenti nonché prevedere l'estensione al di là di tre mesi della durata di esportabilità delle prestazioni di disoccupazione. Occorre rilevare che le prestazioni di assistenza sociale sono escluse dalla sfera di applicazione del regolamento 1408/71. Non sarebbe forse opportuno prospettare misure di coordinamento e di compensazione in tale settore?

Oltre al mantenimento dello status di protezione sociale, la libera circolazione delle persone presuppone la possibilità di stabilirsi con la propria famiglia. Non pochi sono i regolamenti adottati per agevolare lo stabilimento della famiglia specie il regolamento 1612/68 che consente al lavoratore cittadino di uno Stato membro impiegato sul territorio di un altro Stato membro di stabilirsi in detto Stato con il suo coniuge, con i discendenti di età inferiore ai 21 anni o a carico nonché con gli ascendenti a loro carico. Sarebbe opportuno estendere detto diritto agli ascendenti e discendenti dei coniugi che non sono a loro carico. Del pari occorre vigilare affinché le coppie non coniugate sia etero che omosessuali possano usufruire delle stesse agevolazioni su tutto il territorio dell'UE.

## **3. Rafforzare i diritti dei cittadini dei paesi terzi**

L'articolo 18 del TCE riserva la cittadinanza europea soltanto ai cittadini degli Stati membri. Tuttavia i cittadini di paesi terzi residenti regolarmente e durevolmente in uno Stato membro godono di taluni diritti.

Pertanto i cittadini di paesi terzi membri della famiglia di un cittadino europeo nel senso stretto del termine godono degli stessi diritti dei cittadini dell'UE. Nella pratica potrebbero essere apportati miglioramenti a detto principio. Sarebbe opportuno, per esempio, consentire ai figli di età superiore a 21 anni non a carico dei loro genitori nonché agli ascendenti non a carico dei loro figli cittadini di paesi terzi di usufruire del diritto al raggruppamento familiare sempre che il gruppo familiare sia già costituito nello Stato membro interessato. Dovrebbero altresì essere abolite le esigenze di visto tuttora vigenti nei riguardi di dette persone.

---

<sup>1</sup> cfr. Relazione di Wilfried Kuckelhorn, A5-0053/2000

L'accesso alle attività professionali autonome dovrebbe essere aperto a detti cittadini di paesi terzi, cosa che non sempre si verifica. Infine, il diritto di soggiorno del cittadino di paesi terzi dovrebbe essere connesso alla perennità del matrimonio. Il coniuge divorziato, soprattutto allorquando ci sono figli comuni o la persona di cui trattasi esercita una professione in uno Stato membro dovrebbe avere il diritto di risiedervi.

Incontrano difficoltà anche le imprese che distaccano temporaneamente cittadini di paesi terzi nello Stato in cui deve essere effettuata la prestazione. Lo stesso dicasi degli ostacoli che si frappongono ai profughi ed agli apolidi che risiedono sul territorio di uno Stato membro allorquando la legislazione comunitaria vigente dispone che essi siano assimilati ai cittadini nazionali.

Sarebbe altresì opportuno che gli Stati membri che non l'abbiano ancora fatto (Belgio, Germania, Austria, Lussemburgo, Grecia e Francia) riconoscano il diritto di voto in occasione delle elezioni comunali ed europee, degli stranieri extracomunitari che risiedono da lungo tempo.

#### **4. Lottare contro le interpretazioni abusive di ordine pubblico da parte degli Stati membri**

Come rilevato, la Commissione sottolinea i casi fin troppo frequenti di interpretazione abusiva da parte degli Stati membri dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza o della sanità pubblica per pronunciare misure di espulsione dei cittadini di paesi terzi. È giocoforza constatare che la direttiva 64/221/CEE del 25 febbraio 1964 non è riuscita nel suo intento di inquadrare le condizioni di ordine pubblico invocate dagli Stati membri per espellere cittadini di paesi terzi.

La CGCE ha tuttavia interpretato in maniera restrittiva dette condizioni ribadendo che:

- i motivi di ordine pubblico non possono essere invocati a scopi economici;
- detti motivi debbono basarsi unicamente sul comportamento personale e attuale degli interessati e su una minaccia reale e sufficientemente grave:
- la sola esistenza di condanne penali antecedenti non può motivare un'espulsione;
- la scadenza del titolo che ha consentito l'entrata nel paese d'accoglienza non può giustificare una misura di espulsione;
- l'espulsione non può basarsi su motivi di prevenzione generale e, in linea generale, il principio di proporzionalità oltre che i diritti della difesa devono essere rispettati<sup>1</sup>.

Certamente gli Stati membri debbono poter disporre del ricorso all'ordine pubblico loro garantito dai trattati ma non possono abusare di dette prerogative in una UE basata sullo stato di diritto, sul rispetto dei diritti umani ed in particolare sulla CEDU e ben presto su una carta dei diritti fondamentali. Pertanto, l'azione di sensibilizzazione degli Stati membri e dei cittadini suggerita dalla Commissione nella sua comunicazione è indispensabile soprattutto per richiamare gli Stati membri a una esatta interpretazione della nozione di ordine pubblico.

---

<sup>1</sup> cfr. La giurisprudenza della CGCE (citata nella comunicazione della Commissione) che denuncia le espulsioni non giustificate da una minaccia reale dall'ordine pubblico, il mancato rispetto del principio di proporzionalità e dei diritti della difesa.

15 giugno 2000

## **PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO**

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

sulla relazione della Commissione concernente l'esecuzione delle direttive 90/360, 90/365 e 93/96 (diritto di soggiorno) e sulla comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo relativa ai provvedimenti speciali in tema di circolazione e residenza dei cittadini dell'Unione giustificati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica  
(COM(1999) 127), COM(1999) 372 – C5-0177/1999, C5-0178/1999 – 1999/2175(COS))

Relatrice per parere: Diana Paulette Wallis

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 21 febbraio 2000 la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatrice per parere Diana Paulette Wallis.

Nelle riunioni del 26 e 27 giugno 2000 e dell'11 luglio 2000 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Ana Palacio Vallelersundi (presidente); Ward Beysen (vicepresidente), Willi Rothley (vicepresidente), Rainer Wieland (vicepresidente); Diana Paulette Wallis (relatrice per parere), Luis Berenguer Fuster, Carlos Candal, Raina A. Mercedes Echerer, Francesco Fiori (in sostituzione di Hans-Peter Mayer a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Janelly Fourtou, Françoise D. Grossetête, Gerhard Hager, Heidi Anneli Hautala, Ioannis Koukiadis, Othmar Karas, (in sostituzione di Bert Doorn a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Donald Neil MacCormick, Toine Manders, Luis Marinho, Arlene McCarthy, Manuel Medina Ortega, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Antonio Tajani, Guido Viceconte, Christos Zacharakis e Stefano Zappalà.

## MOTIVAZIONE

La relatrice, on. Boumediene-Thiery, giunge alla conclusione che troppo spesso quella di "cittadinanza europea" è una frase priva di significato tanto per i lavoratori atipici quanto per le persone "non economicamente attive" e che ripetutamente l'accesso al mercato del lavoro, all'istruzione e alla residenza per coloro che non svolgono una attività economica è subordinato a eccessive condizioni economiche. Essa ritiene altamente insoddisfacente la presente situazione per quanto riguarda il diritto di residenza e non corrispondente ai principi della libera circolazione delle persone, di non discriminazione per motivi di nazionalità e di cittadinanza europea, che sono tutti chiaramente sanciti dai trattati. La relatrice ritiene importante che la Commissione e gli Stati membri nel prossimo futuro presentino proposte e attuino le necessarie misure affinché finalmente possa prendere forma una cittadinanza europea vera e propria. La futura legislazione comunitaria su questa problematica dovrebbe andare oltre l'attuale impostazione che consiste nel prendere in considerazione le categorie di persone separatamente, con la conseguente frammentazione del concetto di cittadinanza europea. Per quanto possibile la concessione della cittadinanza europea non dovrebbe essere più subordinata alle condizioni economiche della persona che chiede un permesso di soggiorno.

L'essenza del diritto secondario comunitario in vigore è il riconoscimento del diritto di circolazione e di residenza nei territori degli Stati membri a tutti i cittadini europei, con riserva di due sole condizioni: che essi abbiano risorse sufficienti ad evitare di divenire un peso per il regime di assistenza sociale dello Stato membro ospitante e siano coperti da una assicurazione malattia totale valida nello Stato membro ospitante. I membri della famiglia che hanno il diritto di accompagnare il titolare del diritto di residenza sono il coniuge e le persone a carico tanto in linea discendente quanto ascendente. La validità del permesso di soggiorno deve essere di almeno cinque anni e lo Stato membro ha la possibilità di "rinnovarlo" alla fine dei primi due anni di residenza.

Il paragrafo 1 del progetto di proposta di risoluzione sottolinea la necessità di adottare, sulla base di una revisione completa delle norme esistenti, una direttiva quadro che organizzi e garantisca l'esercizio senza ostacoli della libertà di circolazione e di residenza.

Il termine "direttiva quadro" non esiste ancora nel diritto comunitario. Utilizzato in questo contesto potrebbe anche portare al malinteso che agli Stati membri potrebbe essere concesso un margine di manovra ancora maggiore, che è contrario alla linea adottata dall'on. Boumediene-Thiery. Ciò che sembra assolutamente necessario, sulla base dell'esperienza registrata con le direttive esistenti, è riunire i vari testi in un testo unico (codificazione).

Al paragrafo 3 del progetto di proposta di risoluzione si afferma che l'introduzione per tutti i richiedenti di un permesso di soggiorno valido per un anno potrebbe essere un primo passo verso l'eliminazione delle esistenti disparità di trattamento.

Alla luce delle direttive 90/365 e 90/364 secondo cui il permesso di residenza deve avere una validità minima di cinque anni, la posizione del relatore sembra essere un passo indietro rispetto alla normativa esistente.

La norma generale dovrebbe essere che il permesso di soggiorno che, in ogni caso, ha soltanto valore dichiaratorio, sia concesso per un periodo di almeno cinque anni, a meno che le

circostanze specifiche del caso (periodo di studi più breve, ecc.) giustifichino una durata diversa.

Inoltre si può sostenere che, tenendo conto dell'evoluzione della cittadinanza europea, non è più opportuno che i problemi di residenza vengano affrontati dai servizi amministrativi incaricati degli "stranieri". Purtroppo è risaputo che tali servizi tendono a considerare i loro "clienti" come potenziali pericoli e fonte di problemi.

Pertanto, potrebbe essere utile discutere se inserire in un futuro regolamento il principio che tutte le questioni relative alla mobilità e alla residenza dei cittadini europei devono essere di competenza delle autorità amministrative responsabili delle questioni di residenza dei cittadini dello Stato membro ospitante. In termini concreti ciò significherebbe che un cittadino europeo che si sposta da uno Stato membro all'altro sarebbe soggetto alle stesse norme procedurali di un cittadino dello Stato membro ospitante. Gli interessati avrebbero il diritto di rivolgersi alle stesse autorità a cui si rivolge un cittadino di questo Stato membro.

Infine, sembra necessaria una chiara definizione di ciò che deve essere considerato come "risorse sufficienti". Tuttavia, la Commissione dovrebbe fare un ulteriore passo e elaborare e proporre un sistema di compensazione finanziaria tra Stati membri per i casi presumibilmente rari in cui un cittadino europeo diventi un "onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante".

## CONCLUSIONI

La commissione giuridica e per il mercato interno invita la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella propria proposta di risoluzione i seguenti elementi:

1. Inserire un nuovo paragrafo prima del paragrafo 1:

accoglie positivamente la relazione, ma invita la Commissione a spiegare i motivi del ritardo della presentazione al Consiglio e al Parlamento di una relazione sull'attuazione della direttiva 93/96 (diritto di soggiorno);

2. Inserire un nuovo paragrafo prima del paragrafo 1:

rileva che la relazione riguarda l'esecuzione delle direttive 90/364, 90/365 e 93/96 sul diritto di residenza di studenti, pensionati e persone non economicamente attive nello Stato membro ospitante, ma non affronta gli ostacoli cui si trovano di fronte i lavoratori nell'esercizio del loro diritto di circolazione e di residenza, già disciplinato da altri strumenti della legislazione comunitaria e da tre proposte della Commissione (COM (1998) 394 def);

3. Inserire un nuovo paragrafo prima del paragrafo 1:

osserva che la relazione esamina le difficoltà cui si trovano di fronte i cittadini europei in seguito all'applicazione delle suddette direttive e che essa copre la situazione dei cittadini dei paesi terzi soltanto in quanto famigliari di un cittadino europeo;

4. Modificare come segue il paragrafo 1 della proposta di risoluzione:

1. sottolinea la necessità, prendendo le mosse da una riforma globale dei testi vigenti, di riunire i vari testi in un testo unico codificato sotto forma di direttiva che organizzi e garantisca l'esercizio senza ostacoli della libertà di trasferimento e di soggiorno;
5. Modificare come segue il paragrafo 2 della proposta di risoluzione:
  2. invita gli Stati membri e la Commissione ad adottare, in sede di attuazione di tale direttiva, i necessari provvedimenti atti a rendere di gran lunga più effettivo l'esercizio della cittadinanza europea per le varie categorie di persone interessate (10 parole soppresse);
6. Nuovo paragrafo 2 bis:

invita la Commissione ad adottare quantomeno una definizione chiara di ciò che deve essere considerato come "risorse sufficienti";

Nuovo paragrafo 2 ter:

invita la Commissione a prendere in considerazione la possibilità di abolire la condizione di "risorse sufficienti" ed a proporre meccanismi ragionevoli di compensazione finanziaria tra Stati membri;
7. Modificare come segue il paragrafo 3 della proposta di risoluzione:
  3. ritiene in proposito che l'introduzione per tutti i richiedenti di una carta di soggiorno valida per un minimo di cinque anni, salvo che le circostanze specifiche del caso giustificano un approccio diverso, costituirebbe un primo passo in tal senso;
8. Nuovo paragrafo 3 bis:

osserva che la comunicazione affronta le misure speciali concernenti la circolazione e la residenza dei cittadini europei giustificate da motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e sanità pubblica e che copre la situazione dei cittadini di paesi terzi solo in quanto famigliari di un cittadino europeo;
9. Nuovo paragrafo 3 ter:

approva la comunicazione che servirà da orientamento sul modo in cui risolvere le difficoltà derivanti dall'esecuzione della direttiva 64/221/CEE;
10. Nuovo paragrafo 3 quater:

invita la Commissione ad assicurare che i rimedi giuridici previsti dalla direttiva 64/221/CEE non siano in alcun modo pregiudicati e che nessuna persona coperta da tale direttiva sia privata dei propri diritti di difesa e di assistenza o rappresentanza;
11. Nuovo paragrafo 13 bis:

invita la Commissione a esaminare la possibilità che tutti i problemi relativi alla

circolazione e alla residenza dei cittadini europei vengano affrontati dalle autorità amministrative nazionali competenti per le questioni di residenza dei cittadini degli Stati membri ospitanti;

12. Nuovo paragrafo 14 bis:

invita la Commissione ad accelerare le sue procedure interne in modo da intervenire con maggiore rapidità per far cessare le violazioni del diritto comunitario;

13. Nuovo paragrafo 14 ter:

sollecita la Commissione a iniziare quanto prima non soltanto le discussioni ma anche i lavori redazionali relativi alle modifiche sostanziali della legislazione in vigore sui quattro punti indicati nella sua relazione al paragrafo 4.4.

21 marzo 2000

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI**

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

sulla comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo relativa ai provvedimenti speciali in tema di circolazione e residenza dei cittadini dell'Unione giustificati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica (COM (1999) 372 – C5-0178/1999 – 1999/2157(COS)) e

sulla relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione delle direttive 90/364, 90/365 e 93/96 - (diritto di soggiorno) (COM (1999) 127 – C5-9177/1999 – 1999/2157(COS))

Relatore: Herman Schmid

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 22 novembre 1999 la commissione per l'occupazione e gli affari sociali ha nominato relatore Herman Schmid.

Nelle riunioni del 24 febbraio e del 21 marzo 2000 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 22 voti favorevoli, 7 contrari e 2 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Michel Rocard (presidente), Winfried Menrad (vicepresidente), José Ribeiro e Castro, (vicepresidente), Herman Schmid, (relatore per parere), María Antonia Avilés Perea, Jean-Louis Bernié, Andre Brie (in sostituzione di Sylviane H. Ainardi), Philip Rodway Bushill-Matthews, Chantal Cauquil (in sostituzione di Arlette Laguiller), Alejandro Cercas Alonso, Luigi Cocilovo, Harlem Désir (in sostituzione di Marie-Hélène Gillig), Den Dover (in sostituzione di James L.C. Provan), Harald Ettl, Jillian Evans, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Monica Frassoni (in sostituzione di Hélène Flautre, a norma dell'articolo 166, paragrafo 3, del regolamento), Fiorella Ghilardotti, Roger Helmer (in sostituzione di David Sumberg), Stephen Hughes, Anne Elisabet Jensen (in sostituzione di Massimo Cacciari), Ioannis Koukiadis, Jean Lambert, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Mario Mantovani, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Fernando Reis, Gilles Savary (in sostituzione di Proinsias De Rossa, a norma dell'articolo 166, paragrafo 3, del regolamento), Miet Smet, Gabriele Stauner (in sostituzione di Anne-Karin Glase), Ilkka Suominen, Helle Thorning-Schmidt, Bruno Trentin (in sostituzione di Elisa Maria Damião), Ieke van den Burg, Anne E.M. Van Lancker, Matti Wuori (in sostituzione di Ian Stewart Hudghton, a norma

dell'articolo 166, paragrafo 3, del regolamento) e Barbara Weiler.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

Il diritto di soggiorno è strettamente legato al diritto fondamentale della libera circolazione delle persone, di cui godono i cittadini dell'Unione, che è stato introdotto con l'Atto unico europeo e che costituisce un concetto più ampio di quello della libera circolazione dei lavoratori. Tre direttive diverse hanno introdotto il diritto di soggiorno a favore dei pensionati (direttiva 90/365), delle persone che dispongono di risorse sufficienti (direttiva 90/364) e degli studenti (direttiva 93/96). Esistono tuttavia ancora numerosi ostacoli all'esercizio del diritto della libera circolazione e dello stabilimento per i lavoratori dipendenti e le persone in genere. Nell'ultimo scorcio degli anni '90 la Commissione ha avviato un programma ambizioso volto a por fine a questi problemi mediante l'istituzione del Gruppo di alto livello presieduto da Simone Veil, che ha esaminato i problemi<sup>1</sup>, e attraverso il successivo piano di azione in materia di libera circolazione dei lavoratori<sup>2</sup>. Successivamente la Commissione ha dato seguito a questo piano di azione con tutta una serie di proposte legislative.

E' ora giunta la volta del diritto di soggiorno. La Commissione ha presentato due comunicazioni rispettivamente sull'applicazione delle suddette direttive a queste particolari categorie di persone - pensionati, studenti e persone dotate di risorse sufficienti<sup>3</sup> - e sui provvedimenti speciali in tema di circolazione e residenza dei cittadini dell'Unione giustificati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica<sup>4</sup>.

Nelle sue comunicazioni la Commissione illustra la sua strategia per modificare in un futuro non troppo lontano la legislazione esistente, nonché tutta una serie di misure pratiche per assistere le persone che si trasferiscono e assumono la residenza in un altro Stato membro. In realtà non vi sono obiezioni da muovere a queste proposte o alle misure illustrate. Il Vostro relatore mette in discussione non già quanto è contenuto nelle comunicazioni ma bensì ciò che in esse manca.

Innanzitutto può essere utile chiarire ulteriormente la differenza tra diritto generale alla libera circolazione e diritto di soggiorno. Il diritto alla libera circolazione è uno dei presupposti del mercato interno e riveste importanza per il mercato del lavoro e l'economia nella sua interezza, oltre a rappresentare una libertà per il singolo individuo. Il diritto di soggiorno è legato in modo completamente diverso alle esigenze e alla situazione di vita dei singoli individui e delle famiglie. Sarebbe utile che questo diritto di soggiorno a favore di pensionati, studenti, familiari senza occupazione e altre persone dotate di risorse sufficienti si potesse basare su una norma giuridica più generale in materia di diritto di soggiorno.

In secondo luogo è sì utile e interessante che la Commissione cerchi di fondare il diritto di soggiorno in una prospettiva di diritti civili, senonché va rilevato che nelle proposte concrete questa intenzione non trova riscontro.

Da un lato, il diritto di soggiorno dovrebbe essere legato all'individuo e non essere basato

---

<sup>1</sup> Relazione del Gruppo di alto livello sulla libera circolazione delle persone, 18/3/1997.

<sup>2</sup> COM (1997) 586 e risoluzione del Parlamento A4-0269/98.

<sup>3</sup> COM (1999) 127.

<sup>4</sup> Direttiva 64/221/CEE e COM (1999) 372.

sulla famiglia, che, nel quadro di un concetto classico di diritti, non ha alcun significato pratico. E' ovvio che, ad esempio, un lavoratore che si trasferisce in un altro Stato membro deve poter avere con sé la sua famiglia senza che i familiari vengano discriminati, senonché i diritti dei familiari non andrebbero definiti sulla base del loro rapporto con il lavoratore dipendente che si trasferisce, ma dovrebbero essere individuali.

D'altro lato, è degno di nota come la Commissione accetti senz'altro il luogo comune secondo cui il diritto di soggiorno deve essere legato allo status economico. Si concede cioè il diritto di soggiorno a condizione che i singoli individui siano in grado di garantire il proprio sostentamento e che si supponga che essi non costituiranno un onere per la società. Senonché, non è possibile considerare il diritto di soggiorno come un diritto civile e accettare al tempo stesso che esso sia valido solo per coloro che sono economicamente indipendenti.

In terzo luogo, la Commissione non ha sufficientemente inquadrato la situazione dei cittadini di paesi terzi che risiedono e lavorano legalmente in uno Stato membro. E' ingiusto che oggi queste persone non abbiano gli stessi diritti dei cittadini dell'Unione per quanto riguarda lo stabilimento e sarebbe auspicabile che la Commissione sfruttasse l'occasione per correggere questa anomalia giuridica. Si tratta di un'antica richiesta del Parlamento europeo che esso ribadisce, invano sembrerebbe, in risoluzione dopo risoluzione<sup>5</sup>.

In quarto luogo, conformemente a quanto affermato in svariate occasioni dal Parlamento europeo<sup>6</sup>, la Commissione dovrebbe occuparsi ulteriormente della particolare situazione dei lavoratori frontalieri.

In quinto luogo andrebbe ripensato il rapporto che intercorre tra il diritto di soggiorno e diritto e possibilità di esercitare un lavoro retribuito. La relazione si occupa certamente di diverse categorie di persone che non esercitano un'attività professionale, ma dal momento che il requisito del sostentamento ha in pratica un'importanza così determinante, occorre tener conto del fatto che il passaggio ad una situazione di lavoro retribuito può esser uno dei modi con cui soddisfare il requisito del sostentamento. La situazione delle persone è mutevole e si può passare da periodi in cui non si svolge un'attività professionale a periodi in cui questa si svolge, sicché il concetto di "occupabilità" andrebbe preso in considerazione nella discussione su come valutare le varie possibilità di sostentamento. Un diritto di soggiorno privo del corrispondente diritto al lavoro rappresenta per molti versi un'anomalia di cui la legislazione in materia deve essere priva.

---

<sup>5</sup> Vedi p.es.Hermange A4-0252/99, Weiler A4-0269/98.

<sup>6</sup> Cfr. nota 5.

## CONCLUSIONI

La commissione per l'occupazione e gli affari sociali invita la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a inserire quanto segue nella sua proposta di risoluzione:

La commissione:

1. ricorda la sua risoluzione del 16 luglio 1998 sul piano d'azione della Commissione europea per la libera circolazione dei lavoratori in cui si chiede una regolamentazione generale in materia di libera circolazione e soggiorno; invita la Commissione a preparare una versione consolidata della legislazione vigente in materia di libera circolazione e di diritto di soggiorno e di incorporare tale versione nella precitata regolamentazione generale;
2. ritiene che una comunicazione interpretativa (*soft law*) non sia sufficiente per adattare la legislazione europea in vigore alle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee e per rispondere a nuove situazioni o differenze interpretative e applicative tra i diversi Stati membri; chiede alla Commissione di elaborare un progetto di direttiva recante modifica della direttiva 64/221/CEE al fine di integrare le decisioni contenute nella comunicazione interpretativa sull'applicazione della direttiva 64/221/CEE e in conformità delle stesse;
3. aderisce pienamente alla scelta della Commissione di dare rilievo alla problematica esistente in materia di diritto di soggiorno e approva le proposte di misure da essa presentate;
4. ritiene ovviamente che un lavoratore salariato che si trasferisce in un altro Stato membro debba avere la possibilità di portare con sé la propria famiglia; ritiene tuttavia che il diritto di residenza debba essere riconosciuto come diritto a sé stante e non dipendere dalla situazione familiare e che, di conseguenza, coloro che ottengono il permesso di soggiorno nel quadro del ricongiungimento familiare debbano poter ottenere un titolo di soggiorno individuale nel caso in cui la situazione familiare sia cambiata in seguito a divorzio, decesso del partner o del coniuge o per raggiungimento della maggiore età;
5. reputa inoltre che si debba cercare di rendere il diritto di soggiorno quanto più indipendente possibile dallo status economico; constata che la Commissione europea esprime osservazioni pertinenti in relazione alla varietà delle pratiche vigenti in merito ai documenti attestanti i mezzi di sussistenza e ai ricorsi degli studenti; chiede di conseguenza alla Commissione di presentare al Parlamento e al Consiglio un progetto di direttiva per la modifica delle direttive 90/364, 90/365 e 93/96 che risolva, in primo luogo, i problemi relativi alla valutazione dell'adeguatezza dei mezzi di sussistenza, la violazione del diritto alla protezione della vita privata attraverso l'applicazione di controlli sui mezzi di sussistenza e, in secondo luogo, i problemi relativi alla validità dei documenti di soggiorno che possono presentarsi in conseguenza di un'assenza di sei mesi e più dal paese ospitante;
6. reputa che in nessuno dei due documenti sia stato dato sufficiente rilievo alla situazione dei cittadini di paesi terzi che risiedono e lavorano legalmente in uno Stato

membro; ricorda la sua richiesta alla Commissione e al Consiglio di provvedere a che i cittadini di paesi terzi che hanno ottenuto regolarmente in uno Stato membro dell'Unione il permesso di soggiorno possano beneficiare del diritto alla libera circolazione e del diritto di stabilimento allo stesso titolo dei cittadini dell'UE; lamenta il fatto che il Consiglio non abbia dato seguito alle proposte della Commissione intese a migliorare gradualmente la condizione dei cittadini dei paesi terzi (diritto di spostamento dei cittadini dei paesi terzi, accesso al territorio dell'Unione, ampliamento del campo di applicazione del regolamento 1408/71); chiede alla Commissione di sviluppare una strategia per superare il blocco creatosi in seno al Consiglio su tale questione;

7. ritiene che il concetto di cittadinanza dell'Unione debba essere interpretato in senso lato e che pertanto i cittadini di paesi terzi che sono nati nel paese di soggiorno o che si sono trasferiti molto giovani in tale paese, i residenti di lunga data che hanno i loro legami culturali, sociali e familiari nel paese di soggiorno o sono minorenni non debbano essere allontanati;
8. reputa che il rapporto intercorrente tra diritto di soggiorno, situazione a livello di sostentamento e diritto ad esercitare un'attività professionale debba essere preso in considerazione al fine di agevolare le possibilità di soggiorno di coloro che non esercitano un'attività lavorativa, comprese le persone che seguono corsi di formazione professionale e quelle che offrono un lavoro volontario;
9. constata con la Commissione che gli abitanti dell'Unione non sono sufficientemente informati sui loro diritti e doveri per quanto riguarda la libera circolazione delle persone e il diritto di soggiorno; chiede espressamente che siano sostenute e portate avanti, con la garanzia dei necessari strumenti finanziari, le iniziative delle ONG per quanto concerne i ricorsi in materia di libera circolazione delle persone, il sostegno giuridico nelle procedure di ricorso e l'inventarizzazione dei ricorsi più frequenti; sollecita la Commissione a seguire sistematicamente i ricorsi più frequenti e a proporre un approccio strutturale;
10. esorta la Commissione ad avviare senza indugio l'opera di riforma illustrata in entrambi i documenti e a presentare al Consiglio e al Parlamento i progetti di direttiva e i programmi d'azione necessari a tal fine.

31 gennaio 2000

**PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA CULTURA, LA GIOVENTÙ,  
L'ISTRUZIONE, I MEZZI D'INFORMAZIONE E LO SPORT**

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ai provvedimenti speciali in tema di circolazione e residenza dei cittadini dell'Unione giustificati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica (direttiva 64/221/CEE) (COM(1999) 372 – C5-0178/1999 – 1999/2157(COS)); e

sulla relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'attuazione delle direttive 90/364, 90/365 e 93/96 (diritto di soggiorno) (COM(1999) 127 – C5-9177/1999 – 1999/2157(COS))

Relatrice per parere: Maria Martens

**PROCEDURA**

Nella riunione del 19 ottobre 1999 la commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport ha nominato relatrice per parere Maria Martens.

Nelle riunioni del 24 novembre 1999, 11 gennaio 2000 e 27 gennaio 2000 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Giuseppe Gargani (presidente), Vasco Graça Moura (vicepresidente), Ulpu Iivari (vicepresidente), Maria Martens (relatrice per parere), Pedro Aparicio Sánchez, Raina A. Mercedes Echerer (in sostituzione di Eurig Wyn), Roy Perry, Christa Prets e Luckas Vander Taelen.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

1. La libera circolazione delle persone costituisce uno dei diritti fondamentali garantiti dalla legislazione comunitaria, ma questo diritto rimane soggetto a limitazioni stabilite dal trattato. In particolare, gli articoli 39, paragrafo 3, 46, paragrafo 1 e 55 del trattato CE prevedono che gli Stati membri possano limitare la libera circolazione qualora ciò sia giustificato da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica. Qualsiasi limitazione di questo genere deve comunque essere conforme alla direttiva 64/221/CEE, volta ad offrire salvaguardie intese a garantire che gli Stati membri non abusino della loro libertà prevista dal trattato per limitare ingiustificatamente la libera circolazione.
2. La **comunicazione della Commissione** affronta una serie di problemi specifici, come: gli indebiti ritardi nell'esame delle richieste di permesso di soggiorno; il ruolo dei precedenti penali ai fini della valutazione della minaccia per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza; i casi in cui tutte le persone appartenenti a un determinato gruppo siano ritenute in grado di rappresentare una minaccia all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza, indipendentemente da qualsiasi valutazione individuale; l'archiviazione dei dati personali raccolti in merito all'interessato; l'espulsione degli immigrati di seconda generazione o dei residenti di lungo periodo; la posizione dei cittadini di un paese terzo che siano membri della famiglia di cittadini dell'Unione.
3. La legislazione comunitaria in questo settore si limitava originariamente alle persone che esercitassero un'attività economica. Tre direttive, risalenti al 1990 e al 1993, hanno esteso i diritti di soggiorno dei lavoratori a riposo, delle persone che hanno cessato l'attività professionale e degli studenti. La **direttiva 93/96/CEE** sul diritto di soggiorno degli studenti obbligava ogni Stato membro a riconoscere il diritto di soggiorno - fatte salve alcune qualifiche - di qualsiasi studente cittadino di un altro Stato membro ed iscritto presso un istituto scolastico riconosciuto allo scopo principale di seguire un corso di studi.
4. La **relazione della Commissione** rappresenta un resoconto dell'attuazione delle direttive. Essa identifica una serie di problemi:
  - a) il diritto di soggiorno è soggetto alla condizione che lo studente sia iscritto presso un istituto di istruzione riconosciuto allo scopo principale di seguire un corso di formazione professionale e purché sia coperto da un'assicurazione malattia. Gli studenti non possono chiedere il pagamento di sussidi allo Stato membro ospite e lo studente può decidere di fare una dichiarazione diretta dalla quale risulti che dispone di risorse sufficienti per evitare di gravare sul sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospite. La legislazione francese e la prassi amministrativa, però, obbligano normalmente - e, secondo la Commissione, inutilmente - gli studenti di altri Stati membri ad aderire al regime di sicurezza sociale previsto per gli studenti in Francia. La Commissione ha deferito la questione alla Corte di giustizia;
  - b) i permessi di soggiorno possono essere limitati alla durata del corso di studi o ad un anno qualora il corso sia di lunghezza superiore. Gli studenti che partecipano a programmi come SOCRATES e LEONARDO soggiornano normalmente nello Stato membro ospite per uno o due semestri. Se il periodo

di soggiorno previsto è superiore a tre mesi, i cittadini UE sono tenuti, in base al diritto comunitario, a chiedere un permesso di soggiorno. Normalmente, gli studenti non ottengono affatto questo permesso di soggiorno oppure solo alla fine del loro soggiorno, poco prima di rientrare in patria;

- c) d'altro canto, gli studenti il cui corso di studio è superiore ad un anno sono tenuti a chiedere il rinnovo del permesso di soggiorno. La Germania, la Francia, l'Italia, la Danimarca e il Regno Unito non fanno pagare i permessi di soggiorno. I Paesi Bassi fanno pagare il permesso di soggiorno iniziale, ma non i successivi rinnovi; l'Austria applica una tassa per il rinnovo inferiore a quella prevista per il permesso iniziale, mentre il Belgio, la Spagna, il Portogallo e la Finlandia applicano per il rinnovo la stessa tassa prevista per la prima domanda di permesso di soggiorno.

## CONCLUSIONI

La commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport invita la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a tener conto delle seguenti conclusioni:

La commissione:

### La comunicazione

1. rileva che la comunicazione esamina le limitazioni ai diritti di soggiorno dei cittadini di Stati membri UE e dei cittadini di paesi terzi e non indica che gli studenti o altri giovani sono interessati in misura forse maggiore di altre categorie;
2. considera tuttavia, alla luce dei presupposti e delle condizioni stabiliti dagli Stati membri, che continuano ad esistere legislazioni e pratiche discriminanti che ostacolano la mobilità degli studenti;
3. si compiace dell'impegno della Commissione di rendere la legislazione comunitaria sulla libera circolazione delle persone più chiara e di ristrutturarla intorno alla nozione di cittadinanza europea;

### La relazione

4. rileva che, in base alla direttiva 93/96 (che risale al dicembre 1993), la Commissione era invitata a presentare una relazione al Consiglio e al Parlamento entro e non oltre tre anni e successivamente ogni tre anni;
5. invita la Commissione a spiegare il ritardo nella presentazione della relazione sull'attuazione della direttiva 93/96 al Consiglio e al Parlamento;
6. si compiace del fatto che, nella grande maggioranza degli Stati membri, la direttiva 93/96 è stata ormai recepita nella legislazione nazionale con soddisfazione della Commissione;

7. deplora tuttavia che la lentezza in molti Stati membri nel recepire tale direttiva nella legislazione nazionale e la lentezza delle procedure di infrazione avviate contro tali Stati membri dalla Commissione hanno significato che, per troppo tempo, i cittadini UE sono stati privati di alcuni dei loro diritti;
8. prende atto dell'azione avviata dalla Commissione contro il governo francese dinanzi alla Corte di giustizia;
9. si compiace dell'impegno della Commissione di accelerare i suoi sforzi per informare i cittadini sull'esatta portata dei loro diritti in materia;
10. prende atto dell'esistenza della guida della Commissione "Studio, formazione e ricerca in un altro paese dell'Unione europea" e delle note sintetiche sui singoli Stati membri e invita la Commissione a collaborare con i ministeri nazionali competenti per gli istituti nazionali di istruzione superiore onde garantire che - oltre alla loro disponibilità per posta e via Internet - ne sia messo a disposizione un cospicuo numero di copie cartacee negli istituti di istruzione superiore di tutta l'UE;
11. sostiene fermamente la modifica della direttiva 93/96 al fine di prevedere il rilascio e il rinnovo gratuito dei permessi di soggiorno per gli studenti in tutti gli Stati membri;
12. chiede l'elaborazione di chiare norme europee per assicurare che l'imposizione di condizioni per l'accesso allo studio non porti all'applicazione di discriminazioni sulla base della nazionalità;
13. chiede l'elaborazione di chiare norme europee per assicurare che tutti gli studenti abbiano il diritto di chiedere un permesso di lavoro nel paese in cui studiano in modo da potere finanziare i propri studi;
14. rileva che la formulazione della direttiva 93/96 comporta l'esclusione dal suo campo di applicazione di chi segue corsi di formazione in istituti diversi da quelli riconosciuti ed invita la Commissione ad esplorare la possibilità di ampliare la portata della direttiva al fine di comprendere i tirocinanti e i lavoratori volontari;
15. è consapevole delle anomalie derivanti dal fatto che taluni Stati membri impongono requisiti di residenza per poter beneficiare dell'assistenza finanziaria destinata agli studenti, fatto in conseguenza del quale alcuni studenti, che hanno una doppia cittadinanza o anche una cittadinanza unica, non possono godere di tale assistenza in un dato Stato membro semplicemente per aver scelto di esercitare il loro diritto alla libera circolazione nel territorio dell'Unione; invita la Commissione a proporre dei modi per eliminare tali anomalie.

26 giugno 2000

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI**

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

- sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ai provvedimenti speciali in tema di circolazione e residenza dei cittadini dell'Unione giustificati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica (direttiva 64/221/CEE) (COM(1999) 372 – C5-0178/1999 – 1999/2157(COS))
- sulla relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione delle direttive 90/364, 90/365 e 93/96 (diritto di soggiorno) (COM(1999) 127 – C5-9177/1999 – 1999/2157 (COS))

Relatore per parere: Hans-Peter Mayer

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 24-25 novembre 1999 la commissione per le petizioni ha nominato relatore per parere Hans-Peter Mayer.

Nella riunione del 23-24 febbraio 2000 la commissione ha esaminato il progetto di parere.

Nella riunione del 22 giugno 2000 ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Vitaliano Gemelli (presidente), Roy James Perry (vicepresidente), Proinsias De Rossa (vicepresidente), Hans-Peter Mayer (relatore per parere), Mary Elizabeth Banotti (in sostituzione di Raffaele Costa), Bob van den Bos (in sostituzione di Luciana Sbarbati), Herbert Bösch, Felipe Camisón Asensio, Jonathan Evans, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Margot Kessler, Jean Lambert, Véronique Mathieu, Guido Sacconi (in sostituzione di Enrico Boselli), María Sornosa Martínez e Astrid Thors.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

### I. Origine della relazione della Commissione

La libera circolazione delle persone fa parte delle libertà fondamentali conquistate attraverso l'integrazione europea. La **libera circolazione dei lavoratori** è sempre stata sancita dai trattati. Da quando il trattato di Maastricht disciplina, come diritto primario, la cittadinanza dell'Unione, sussiste un **diritto di soggiorno generale**, a condizione di disporre di sufficienti mezzi di sussistenza e di una copertura assicurativa contro le malattie.

Una **restrizione** della libera circolazione e del diritto di soggiorno è ammessa solo per **ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica** che devono essere compatibili con le disposizioni della direttiva 64/22/CEE del Consiglio del 25 febbraio 1964.

L'applicazione di queste disposizioni incontra delle difficoltà e la comunicazione della Commissione vi fa riferimento, illustrando i principi fondamentali per l'applicazione delle disposizioni vigenti.

### II. Origine del parere della commissione per le petizioni

La commissione per le petizioni è l'organo al quale sono prevalentemente trasmessi i reclami dei cittadini che ritengono violato il proprio diritto di soggiorno. **Obiettivo** del presente parere sarà quello di comunicare, a titolo integrativo, le **esperienze pratiche** raccolte dalla commissione per le petizioni sulla base dei casi esaminati.

### III. Limitazione diretta del diritto di soggiorno

Le osservazioni della Commissione si basano soprattutto sulla violazione diretta del diritto di soggiorno da parte delle autorità degli Stati membri che si richiamano principalmente a motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza.

#### Esempio: richiamo a motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza

Un "argomento di particolare importanza" è considerato dalla commissione per le petizioni un gruppo di petizioni che riguarda l'espulsione, o la minaccia di espulsione di cittadini dell'UE da Länder della Repubblica federale di Germania. Le autorità tedesche sostengono che l'interessato non gode del diritto di libera circolazione perché non svolge un'attività professionale, o come persona a carico di un lavoratore italiano <sup>1</sup>, o a causa di carcerazione <sup>2</sup>. In altri casi, taluni cittadini dell'UE pregiudicati sono stati espulsi dalla Germania per considerazioni di carattere "preventivo generale" <sup>3</sup>

Il campo di applicazione della libera circolazione si è nel frattempo considerevolmente esteso, in quanto non comprende ormai solo le persone che svolgono un'attività professionale, ma

---

<sup>1</sup> Petizione n. 571/95.

<sup>2</sup> Petizione n. 581/95.

<sup>3</sup> Petizione n. 531/95: un cittadino italiano che vive in Germania dal 1984, con interruzioni, e per il quale è stata disposta nel 1995, dopo diverse condanne, l'immediata espulsione dalla Germania.

anche studenti, pensionati e "cittadini di uno Stato membro ai quali il diritto di soggiorno non è riconosciuto sulla base delle disposizioni del diritto comunitario", a condizione che sussistano una sufficiente copertura assicurativa contro le malattie e mezzi di sostentamento sufficienti. L'argomento della dissuasione non è ammesso dal diritto comunitario. Conformemente alla direttiva 64/221, la decisione può essere basata unicamente sul comportamento personale dell'interessato.

La procedura delle petizioni prevede che la commissione possa sollecitare il parere della Commissione europea <sup>4</sup>. In virtù di questa stretta cooperazione pratica con i servizi della Commissione, il diritto di petizione consente di informare questi ultimi sulle anomalie esistenti negli Stati membri che richiedono eventualmente un intervento.

#### IV. Limiti indiretti alla libera circolazione

A prescindere dai casi di violazione diretta delle norme, il diritto di soggiorno è limitato anche da fattori secondari, quali ad esempio il mancato riconoscimento di diplomi o disposizioni lacunose sul godimento delle prestazioni sociali. Il numero di petizioni rientranti in questo settore porta a concludere che le relative limitazioni alla libera circolazione sono almeno altrettanto gravi delle restrizioni dirette imposte per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica. A titolo illustrativo si veda la seguente tabella:

<b>Ripartizione per argomento</b>	<b>Numero delle petizioni esaminate</b>	
	<b>Sessione 1997/98</b>	<b>Sessione 1998/99</b>
Libera circolazione	74	20
Riconoscimento di diplomi	44	20
Affari sociali	306	167

#### Esempio: riconoscimento dei diplomi

Il firmatario, cittadino spagnolo, <sup>5</sup> ha conseguito nel Regno Unito una laurea in medicina che gli consente di essere riconosciuto in Spagna come medico specialista in medicina familiare e sociale. Le autorità danesi non vogliono però riconoscere il suo titolo come "speciallæge I almen medicin" ma solo come "alment praktiserende læge", il che comporta una serie di limitazioni nell'esercizio della professione. In Danimarca, uno dei due titoli è riservato ai medici che si sono formati nel paese. Ciò ha indotto la Commissione ad avviare una procedura di violazione dei trattati, conformemente all'articolo 226 del TCE.

Casi come questi evidenziano che molti ostacoli si frappongono alla libera circolazione delle persone in termini di qualifiche professionali. La formazione è una prerogativa nazionale e rimarrà tale.

#### Esempio: assicurazione contro le malattie

<sup>4</sup> Articolo 175 del regolamento.

<sup>5</sup> Petizione n. 650/98.

Una cassa malattia francese rifiuta di assumere i costi del parto della firmataria, cittadina francese, <sup>6</sup> residente in Italia, che si trovava in visita presso i genitori in Francia e a causa di circostanze mediche eccezionali è dovuta rimanere in loco fino alla nascita del figlio. La firmataria avrebbe dovuto presentare il modulo E 112, e non E 111.

#### Esempio: indennità di disoccupazione

La firmataria, cittadina tedesca, <sup>7</sup> ha lavorato per quattro anni come insegnante a Hildesheim, versando regolarmente i contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione. Nel 1998 si è trasferita a Lussemburgo. Si è iscritta come disoccupata presso l'ufficio di collocamento di Braunschweig e come in cerca di occupazione presso quello di Treviri. In base al modulo E 303, l'indennità di disoccupazione in un altro Stato membro è concessa solo per tre mesi quando si è alla ricerca di una nuova occupazione, dopo di che l'interessato deve rientrare in patria per continuare a percepire l'indennità di disoccupazione. La firmataria ritiene che il termine di tre mesi costituisca una restrizione al suo diritto alla libera circolazione.

#### Lacune nella legislazione comunitaria: prepensionamento

Il firmatario, cittadino belga <sup>8</sup>, in pensione anticipata, vorrebbe trasferirsi in Francia. I prepensionati belgi devono tuttavia essere residenti in Belgio e hanno diritto di soggiornare all'estero solo per trenta giorni. Le prestazioni di prepensionamento non sono ancora integrate nel regime comunitario che consente di beneficiare di prestazioni sociali negli altri Stati membri. Esiste quindi una lacuna nella legislazione comunitaria concernente la libera circolazione delle persone.

Gli ultimi casi mettono in evidenza problemi derivanti dal mancato adeguamento della legislazione sociale alle nuove realtà: essa risale ai tempi della libera circolazione dei lavoratori ma non risponde più ai requisiti del diritto di soggiorno in generale. L'obbligo di presentare il modulo corretto (spese mediche) o lacune evidenti nella legislazione comunitaria (prepensionamento) non dovrebbero più esistere; il godimento del diritto di soggiorno con la copertura della legislazione sociale dovrebbe essere un fatto normale. La Commissione europea ha già presentato in molti casi iniziative legislative volte a colmare le lacune. È compito del Consiglio dar seguito a queste iniziative.

## CONCLUSIONI

La commissione per le petizioni invita la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella risoluzione che approverà i seguenti elementi, conformemente all'articolo 162, paragrafo 2, del regolamento:

1. sottolinea che l'esperienza della commissione per le petizioni evidenzia che il diritto alla libera circolazione incontra nella pratica numerosi problemi a motivo:
  - a) dell'attuazione esitante o lacunosa delle disposizioni del diritto comunitario da parte

---

<sup>6</sup> Petizione n. 268/99.

<sup>7</sup> Petizione n. 26/99.

<sup>8</sup> Petizione n. 221/99.

delle autorità che dipendono dai ministeri nazionali, ad esempio per quanto riguarda l'applicazione del diritto di soggiorno in generale;

- b) dei problemi connessi al riconoscimento dei diplomi per talune professioni;
  - c) del mancato adeguamento delle norme sulla libera circolazione e dei regimi di sicurezza sociale all'evoluzione del mercato del lavoro (ad esempio moduli per il rimborso delle spese mediche <sup>9</sup>; esclusione del prepensionamento dalle disposizioni generali sull'esportazione delle prestazioni sociali <sup>10</sup>; durata dell'indennità di disoccupazione corrisposta a chi cerca lavoro <sup>11</sup> nell'Unione europea);
2. ricorda che l'analisi dei procedimenti per violazione dei trattati nel 1996-99 evidenzia in 97 casi uno stretto collegamento fra la petizione e il ricorso per violazione dinanzi alla Corte di giustizia europea; poiché il singolo non può agire direttamente contro la violazione del diritto comunitario a livello europeo, il diritto di petizione dei cittadini acquisisce particolare importanza ai fini dell'impostazione delle politiche;
  3. invita gli Stati membri a fare quanto in loro potere per assicurare l'immediata applicazione delle norme del diritto comunitario;
  4. deplora che il Consiglio dei ministri ignori le comunicazioni della commissione per le petizioni relative alle gravi violazioni del diritto comunitario commesse dalle autorità degli Stati membri, il che evidenzia un atteggiamento negativo del Consiglio nei confronti del diritto di petizione dei cittadini europei e invita il Consiglio ad accordare la necessaria attenzione ai diritti dei cittadini dell'Unione.

---

<sup>9</sup> Petizione n. 268/99.

<sup>10</sup> Petizione n. 221/99.

<sup>11</sup> Petizione n. 26/99.