

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa allo status di cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo»

(2002/C 36/13)

Il Consiglio, in data 5 giugno 2001, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo 63 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «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 3 ottobre 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 17 ottobre 2001, nel corso della 385ª sessione plenaria, con 87 voti favorevoli, 1 voto contrario e 7 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Con la proposta di direttiva oggetto del presente parere, la Commissione europea dà inizio all'elaborazione della normativa comunitaria in materia di immigrazione, per quanto concerne l'ammissione e i diritti dei cittadini di paesi terzi, nel rispetto dei criteri annunciati dalla stessa Commissione nella Comunicazione sulla politica comunitaria in materia d'immigrazione. La normativa comunitaria in questo settore prevede due norme fondamentali: la prima relativa ai diritti dei residenti di lungo periodo, la seconda relativa all'ammissione e ai diritti iniziali dei cittadini di paesi terzi. Il Comitato accoglie con favore la tempestività con cui la Commissione ha avviato la presentazione di queste direttive.

1.2. Il Comitato approva, in linea di massima, il contenuto della direttiva oggetto del presente parere in quanto soddisfa alle aspettative create dalla stessa Commissione e risponde sia alle osservazioni da essa formulate nella sua comunicazione sulla politica comunitaria in materia di immigrazione, sia ai contributi del Comitato economico e sociale in merito a detta comunicazione.

2. Sintesi della proposta di direttiva

2.1. La proposta di direttiva definisce lo status di residente di lungo periodo: quest'ultimo è ottenibile dopo cinque anni di soggiorno legale, su richiesta dell'interessato e in base a determinate condizioni. Le condizioni o requisiti più importanti sono: non aver superato certi limiti nelle assenze dal territorio dello Stato al quale si chiede la residenza (6 mesi); disporre di risorse economiche e di un'assicurazione contro le malattie, non avere un comportamento che costituisca una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

2.2. Lo status di residente di lungo periodo è distinto dal permesso di soggiorno, che va rilasciato al titolare dello status di residente. Mentre il permesso è rinnovabile (ogni 10 anni), lo status è invece permanente. Il mancato rinnovo del permesso

potrà costituire una carenza amministrativa ma non intacca il carattere permanente dello status di residente di lungo periodo.

2.3. Nonostante il suo carattere permanente, lo status può essere revocato in caso di: assenza dal territorio dello Stato per più di due anni consecutivi; constatazione dell'acquisizione fraudolenta dello status; acquisizione dello status in un altro Stato membro.

2.4. La proposta stabilisce talune garanzie di carattere giuridico: il diniego dello status dev'essere motivato e il richiedente ha il diritto di presentare ricorso attraverso i mezzi giurisdizionali previsti dallo Stato membro in questione.

2.5. Il documento definisce i diritti dei residenti di lungo periodo in taluni settori, conformemente al criterio generale della parità di trattamento con i cittadini. La proposta cita il diritto al lavoro, l'istruzione, la protezione sociale, l'assistenza medica, l'accesso a beni e servizi, la libertà di associazione e adesione ad organizzazioni sindacali, il libero accesso a tutto il territorio dello Stato.

2.6. Il residente di lungo periodo è protetto dall'espulsione; quest'ultima è comunque autorizzata laddove il comportamento del residente costituisca una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

2.7. Il diritto del residente di lungo periodo a fissare la propria residenza in un altro Stato membro rappresenta un aspetto importante della direttiva e a tale aspetto è dedicato un capitolo a parte. Questo diritto è previsto qualora, ad esempio, il richiedente riceva un'offerta di lavoro in un altro paese, oppure debba frequentare un corso di studio, o infine quando disponga di risorse economiche proprie. In questi casi, il residente di lungo periodo di uno Stato avrà diritto ad usufruire temporaneamente del diritto di soggiorno in un altro Stato.

2.8. I membri della famiglia di chi esercita il diritto di soggiorno in un secondo Stato hanno il diritto di accompagnarlo o di raggiungerlo.

2.9. Il permesso che il secondo Stato membro deve rilasciare è temporaneo e rinnovabile, dato che è possibile ottenere lo status di residente di lungo periodo solo in uno Stato membro. Lo status di residente di lungo periodo nel primo Stato vale anche durante il soggiorno nel secondo.

2.10. La proposta di direttiva prevede che nel secondo Stato membro i diritti non siano esattamente gli stessi che nel paese di residenza e cita due esempi di diritti non garantiti: l'assistenza sociale e le borse di studio ⁽¹⁾.

2.11. Lo status di residente di lungo periodo nel secondo Stato membro può essere acquisito dopo 5 anni di residenza, ma ciò implica la revoca dello status nel primo Stato membro.

3. Osservazioni generali

3.1. Diritti del residente di lungo periodo

3.1.1. L'elenco dei diritti di cui all'art. 12, paragrafo 1, seppur utile non è adeguato in quanto può dare adito a problemi relativamente al godimento di altri diritti non menzionati. Sarebbe opportuno includere una clausola generale di equiparazione dei diritti con quelli dei cittadini comunitari, eccezion fatta per gli aspetti oggetto di regolamentazione differenziata quali la libera circolazione e lo stabilimento in un altro Stato membro ed il diritto di voto.

3.1.2. In tal modo si fissa uno scaglionamento dei diritti in funzione del tempo di residenza, come proposto dalla Commissione nella Comunicazione, ed i diritti dei residenti di lungo periodo vengono equiparati a quelli dei cittadini comunitari con l'eccezione degli aspetti menzionati.

3.2. Diritto di voto

3.2.1. Nella relazione introduttiva, la Commissione fa riferimento all'evoluzione politica e riconosce l'importanza che rivestono ai fini dell'integrazione il diritto di voto e l'accesso alla cittadinanza. Tuttavia sostiene che non esiste una base giuridica per includere questi due diritti nella direttiva (punto 5.5 della relazione). Il Comitato ritiene che i due aspetti non vadano inglobati ma trattati in maniera distinta. Se l'accesso alla cittadinanza è certamente un tema di competenza esclusiva degli Stati, il diritto di voto alle elezioni comunali ed europee

può essere oggetto di una normativa europea. La prossima CIG per la riforma dei Trattati deve esaminare tale questione.

3.2.2. A parere del Comitato, il diritto di voto dei residenti di lungo periodo alle elezioni comunali ed europee deve essere preso in considerazione dalla legislazione comunitaria, in quanto rappresenta anche un importante strumento di integrazione.

3.3. Mobilità tra il paese di residenza e il paese d'origine

3.3.1. La comunicazione della Commissione sulla politica comunitaria in materia di immigrazione era dichiaratamente favorevole ad una più ampia mobilità degli immigrati tra i paesi europei di residenza ed i rispettivi paesi di origine, al fine di potenziare le iniziative economiche a favore dello sviluppo di questi ultimi. La direttiva va nella stessa direzione, ma il Comitato ritiene che non sia abbastanza ambiziosa in quanto limita a 2 anni di tempo l'assenza del residente (l'articolo 10, par. 1, lettera a) afferma che lo status di residente di lungo periodo può essere revocato dopo un'assenza dal territorio di due anni consecutivi). Gli Stati possono consentire assenze superiori a due anni quando si tratti di «distacco per lavoro», vale a dire essenzialmente nei casi in cui i lavoratori si spostino per conto della propria impresa. Gli Stati membri hanno inoltre la possibilità di estendere il termine di due anni.

3.3.2. Per incoraggiare le persone che godono nell'Unione europea di uno status di residente di lungo periodo a sviluppare attività economiche nei paesi di origine, il loro periodo di assenza dovrebbe essere ampliato.

3.3.3. I residenti di lungo periodo che si spostino nel paese di origine per operare in progetti di cooperazione finanziati dallo Stato di residenza o dall'Unione europea, devono mantenere lo status di residenti di lungo periodo per tutta la durata del progetto e di conseguenza dell'allontanamento.

3.3.4. Questi stessi criteri devono essere applicati in caso di assenze concesse durante i primi cinque anni di residenza temporanea prima di ottenere lo status di residente di lungo periodo (a norma dell'articolo 5, par. 3, lettera a) non sono accettate assenze superiori ai sei mesi). Il Comitato ritiene che, in tali casi, il termine accettabile per le assenze dovrebbe essere esteso. Occorre inoltre adottare un meccanismo flessibile per le assenze motivate dalla partecipazione a progetti di sviluppo.

⁽¹⁾ N.d.T.: il riferimento alle borse di studio manca nella versione italiana del documento della Commissione.

3.4. Status di residente di lungo periodo ai familiari

3.4.1. La proposta di direttiva non fa riferimento alla concessione dello status ai familiari. Bisogna pertanto elaborare un meccanismo di rilascio a questi ultimi di uno status permanente nel caso in cui lo abbia già ottenuto un membro della loro famiglia.

3.4.2. Il Comitato propone che il coniuge e le altre persone considerate parte del nucleo familiare e contemplate nel diritto al ricongiungimento⁽¹⁾ ottengano lo stesso status di residente di lungo periodo già concesso al primo membro della famiglia. Per essi può stabilirsi la condizione di un periodo di residenza legale non inferiore a due anni. Nel caso dei familiari, pertanto, non è necessaria una permanenza di cinque anni ma basteranno due anni per il rilascio dello status permanente.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Due delle condizioni richieste per ottenere lo status di residente di lungo periodo sono l'accertamento di risorse economiche e la presentazione di un'assicurazione contro le malattie (articolo 6). Entrambe vanno riconsiderate, nella misura in cui la concessione dello status dovrà essere basata unicamente sul tempo di residenza legale (5 anni), tenendo conto dei criteri del Consiglio di Tampere.

4.1.1. Qualora il richiedente sia un lavoratore che ha ottenuto la residenza temporanea per motivi di lavoro (autonomo o dipendente) durante i precedenti cinque anni, l'unico requisito che si può imporre è quella di essere attivo, vale a dire avere un posto di lavoro o di esserne in cerca. Questa condizione non potrà essere invece applicata ai familiari, tenendo conto dei criteri del Consiglio di Tampere.

4.1.2. Inoltre, la definizione che fornisce la proposta di direttiva circa il reddito e il suo carattere stabile è ambigua e può dare origine a decisioni arbitrarie da parte degli Stati membri.

4.1.3. Nemmeno l'assicurazione contro le malattie può essere richiesta, dato che i residenti devono avere accesso, alla stregua dei cittadini, al sistema sanitario pubblico.

4.2. Il riferimento all'ordine pubblico e alla sicurezza, di cui all'articolo 7, non deve dar luogo a decisioni arbitrarie. Bisognerà definire meglio il livello di minaccia per l'ordine pubblico e per la sicurezza interna tale da implicare il diniego dello status. Occorre tener conto, in particolare, dell'insieme delle sentenze pronunciate in materia dalla Corte di giustizia europea.

4.3. Come segnala la proposta di direttiva, l'autorità competente di ciascuno Stato membro è obbligata a rispondere esplicitamente entro sei mesi a chi richiede lo status permanente (art. 8, par. 2). Il Comitato tuttavia raccomanda che tale periodo non sia in pratica superiore a tre mesi. Per il richiedente, tutta la procedura amministrativa è gratuita. Negli Stati che lo abbiano regolamentato, il «silenzio» avrà valore di «assenso». Si propone di aggiungere un nuovo punto nella direttiva a tale scopo.

4.3.1. Nel caso si tratti di un residente di lungo periodo che chiede la residenza temporanea in un altro Stato, quest'ultimo è tenuto a rispondere entro sei settimane (invece di tre mesi come prevede la proposta di direttiva all'articolo 21). Un periodo tanto lungo è infatti negativo per l'occupazione, per le imprese e per la mobilità delle persone.

4.4. L'articolo 13, par. 1 (Tutela contro l'allontanamento dei residenti di lungo periodo) non deve dar luogo a decisioni arbitrarie. Bisogna tener conto in particolare di tutte le sentenze della Corte di giustizia europea in materia.

4.5. Al par. 5 dell'articolo 13 occorre specificare che l'impugnazione contro il provvedimento di allontanamento comporta sempre la sua sospensione in tutti gli Stati membri.

4.6. In linea con quanto esposto al punto 4.3, il Comitato ribadisce le stesse considerazioni circa il carattere obbligatorio ed esplicito della risposta, il «silenzio assenso» e la gratuità di tutta la procedura per il richiedente qualora il residente di lungo periodo abbia chiesto la residenza in un altro Stato (articolo 21).

(1) Parere del CES relativo al diritto di ricongiungimento familiare (GU C 204 del 18.7.2000). Parere del CES relativo alla protezione temporanea/afflusso massiccio di sfollati (GU C 155 del 29.5.2001)

4.7. Sia per i cittadini degli Stati membri, sia per i cittadini dei paesi terzi che siano residenti di lungo periodo, i diritti goduti nel secondo Stato devono essere equiparati a quelli goduti nel primo, anche se adattati alla legislazione e alle consuetudini del paese. Di conseguenza occorre eliminare l'eccezione relativa all'assistenza sociale e alle borse di studio ⁽¹⁾, cercando di evitare oneri aggiuntivi alle finanze pubbliche del secondo Stato.

5. Conclusioni

5.1. Sebbene la regolarizzazione dei cittadini di paesi terzi che risiedono illegalmente nell'Unione europea esuli dalla

⁽¹⁾ N.d.T.: il riferimento alle borse di studio manca nella versione italiana del documento della Commissione.

direttiva, il Comitato desidera rammentare la necessità di trovare soluzioni adeguate. La Commissione deve adottare iniziative sia per garantire il riconoscimento effettivo dei diritti fondamentali di queste persone, sia perché vengano adottate le misure necessarie per la loro regolarizzazione.

5.2. È importante che la direttiva oggetto del presente parere si applichi su tutto il territorio dell'UE. In questo senso, il Comitato invita espressamente i governi del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca a prendere la decisione di applicare la direttiva all'esame. Ciò rappresenterebbe un contributo positivo ai fini dell'effettivo riconoscimento del diritto alla libera circolazione dei residenti di lungo periodo.

Bruxelles, 17 ottobre 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS