

SEMPLIFICA UNIVERSITÀ III

A proposito di
internazionalizzazione:

UN FAST TRACK PER UN
«VISTO DI RICERCA»

luglio 2014



Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

Adunanza del 9 luglio 2014

IL PRESIDENTE
(Prof. Andrea Lenzi)

I. Per un'internazionalizzazione possibile.....	4
II. Le procedure per la concessione del visto e del permesso di soggiorno in Italia per i ricercatori «oggi»	5
III. La disciplina differenziata per i professori universitari destinati a svolgere un incarico accademico.....	7
IV. Le procedure in altri Paesi.....	8
V. La proposta del Consiglio Universitario Nazionale.....	9

Il Consiglio Universitario Nazionale condivide l'importanza e la necessità, più volte segnalate dalle sedi istituzionali e ribadite in numerosi provvedimenti, di promuovere una piena ed effettiva internazionalizzazione «in entrata» del Sistema Universitario e della Ricerca in Italia, non limitata all'Area Europea; a tal fine ritiene essenziale la capacità di attrarre e favorire la presenza e l'attività di studiosi e di ricercatori stranieri presso le Università e gli Enti di Ricerca italiani. Per conseguire tale obiettivo, occorrono idonee condizioni di contesto e adeguate politiche di sistema. In particolare, come chiaramente detto nel Piano «Destinazione Italia» del Governo, lo snellimento delle procedure di rilascio dei visti per ingresso e soggiorno è indispensabile per incentivare l'ingresso di studiosi e di ricercatori stranieri, anche extra-UE, altamente qualificati, così da fare dell'Italia un «magnete del talento nell'Università e nella Ricerca».

Il Consiglio Universitario Nazionale ha perciò guardato con molto favore alla previsione contenuta nell'art.5, comma 7, della l. 21 febbraio 2014, n. 9, ove s'impegnano il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero dell'Interno e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a prevedere, nel rispetto della normativa vigente nazionale ed europea, «forme di agevolazione nella trattazione delle domande di visto di ingresso e di permesso di soggiorno connesse con start-up innovative, con iniziative d'investimento, di formazione avanzata, di ricerca o di mecenatismo, da realizzare anche in partenariato con imprese, università, enti di ricerca ed altri soggetti pubblici o privati italiani», così recependo la misura 44 del Piano «Destinazione Italia».

Tale previsione ha trovato attuazione per la parte concernente la trattazione delle domande di visto e di ingresso connesse con startup innovative: con il programma «Italia Startup Visa», agli imprenditori extra-UE che intendano avviare una startup innovativa è già da ora possibile fruire di un fast track per l'ottenimento dei visti.

In alcun modo, invece, risulta attuata la trattazione delle domande per visto di ingresso e permesso di soggiorno connesse con iniziative di formazione avanzata o di ricerca, capaci di consentire all'Italia di partecipare, come vuole il Piano Destinazione Italia, «alla ricerca globale del talento».

In questo documento, il terzo nella serie dei documenti sulla semplificazione, il Consiglio Universitario Nazionale intende riassumere la situazione normativa attuale per il rilascio dei visti e permessi di soggiorno per ricerca, e indicare alcune linee di intervento per semplificare questa normativa, e completare l'attuazione della previsione dell'art. 5, comma 7 della l. 21 febbraio 2014, n. 9, nello spirito del Piano «Destinazione Italia».

II. Le procedure per la concessione del visto e del permesso di soggiorno in Italia per i ricercatori «oggi».

Le procedure attualmente previste per consentire a ricercatori di paesi *extra-UE* di operare all'interno del Sistema Universitario e della Ricerca italiano, anche quando ciò avvenga nell'ambito di programmi e di progetti dedicati, sono tuttora gravate da complicazioni e aggravii, specie in termini di oneri informativi e burocratici a carico sia delle strutture sia degli interessati, tali da costituire un ostacolo significativo a un'internazionalizzazione che punti ad attrarre in Italia i migliori talenti stranieri

L'attuale disciplina deriva dall'art. 27-*ter* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 recante il «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», come modificato da provvedimenti successivi, in particolare dal d.lgs. 9 gennaio 2008, n. 17 e da ultimo dalla stessa l. n.9/2014.

La disposizione, dedicata all'«Ingresso e soggiorno per ricerca scientifica», prevede che, per richiedere un visto di soggiorno per ricerca scientifica, il ricercatore debba essere preventivamente «selezionato da un istituto di ricerca iscritto nell'apposito elenco tenuto dal Ministero dell'università e della ricerca» (comma 1).

L'iscrizione in tale elenco è valida per cinque anni, anche per Università ed Enti di Ricerca pubblici (comma 2), al termine dei quali deve essere eventualmente rinnovata.

L'istituto di ricerca e il ricercatore devono stipulare «una convenzione di accoglienza con cui il ricercatore si impegna a realizzare il progetto di ricerca e l'istituto si impegna ad accogliere il ricercatore. Il progetto di ricerca deve essere approvato dagli organi di amministrazione dell'istituto medesimo che valutano l'oggetto della ricerca, i titoli in possesso del ricercatore rispetto all'oggetto della ricerca, certificati con una copia autenticata del titolo di studio, ed accertano la disponibilità delle risorse finanziarie per la sua realizzazione. La convenzione stabilisce il rapporto giuridico e le condizioni di lavoro del ricercatore, le risorse mensili messe a sua disposizione, pari ad almeno il doppio dell'assegno sociale, le spese per il viaggio di ritorno, la stipula di una polizza assicurativa per malattia per il ricercatore e i suoi familiari ovvero l'obbligo per l'istituto di provvedere alla loro iscrizione al Servizio sanitario nazionale» (comma 3).

Per effetto delle modifiche introdotte con l'art.5, comma 8, della l. n. 9/2014, si prevede altresì che: «La sussistenza delle risorse mensili di cui al comma 3 è accertata e dichiarata da parte dell'istituto di ricerca nella convenzione di accoglienza, anche nel caso in cui la partecipazione del ricercatore al progetto di ricerca benefici del sostegno finanziario dell'Unione Europea, di un'organizzazione internazionale, di altro istituto di ricerca o di un soggetto estero ad esso assimilabile.» (comma 3-*bis*).

Una volta stipulata la convenzione, l'istituto di ricerca può presentare «domanda di nulla osta per ricerca scientifica, corredata dell'attestato di iscrizione all'elenco di cui al comma 1 e di copia autentica della convenzione di accoglienza di cui al comma 3 (...) allo sportello unico per l'immigrazione presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo competente per il luogo ove si svolge il programma di ricerca, il quale, acquisito dalla Questura il parere sulla insussistenza di motivi ostativi all'ingresso dello straniero, rilascia il nulla osta.» (comma 4).

«Il visto di ingresso può essere richiesto entro sei mesi dalla data del rilascio del nulla osta, trasmesso in via telematica alle rappresentanze consolari all'estero a cura dello Sportello unico per l'immigrazione, ed è rilasciato prioritariamente rispetto ad altre tipologie di visto.» (comma 6).

«Il permesso di soggiorno per ricerca scientifica è richiesto e rilasciato [...] per la durata del programma di ricerca e consente lo svolgimento dell'attività indicata nella convenzione di accoglienza, nelle forme di lavoro subordinato, di lavoro autonomo o borsa di addestramento alla ricerca. In caso di proroga del programma di ricerca, il permesso di soggiorno è rinnovato, per una durata pari alla proroga, previa presentazione del rinnovo della convenzione di accoglienza. Nell'attesa del rilascio del permesso di soggiorno è comunque consentita l'attività di ricerca.» (comma 7).

Procedure gravose sono previste (comma 9) anche per il rilascio del visto a eventuali familiari, «ai sensi e alle condizioni previste dall'articolo 29» (ove si norma il ricongiungimento familiare ordinario, senza alcuna semplificazione di procedure). Segnaliamo inoltre che la procedura descritta non si applica a visite di studio e a incarichi accademici non retribuiti, per esempio affidati a studiosi sostenuti finanziariamente dal proprio paese di origine. In questo caso attualmente si utilizza il visto per motivi di studio, che però non permette l'ingresso dei familiari in caso di permanenze inferiori all'anno.

A queste complessità si aggiungono ulteriori aggravii derivanti dalle misure con le quali le articolazioni periferiche delle amministrazioni statali, competenti a gestirne l'applicazione, intervengono a completare il percorso necessario alla concessione dei visti. Misure tradizionalmente diverse a seconda della struttura territorialmente competente.

Per esempio, lo Sportello Unico per l'Immigrazione di Roma richiede che la convenzione sia presentata a mano «in triplice copia autenticata dalla Segreteria amministrativa», e che la domanda di nulla osta sia corredata da: copia del progetto di ricerca e *abstract* in italiano; decreto di approvazione del progetto dagli organi di amministrazione dell'istituto; decreto di stanziamento dei fondi per la realizzazione del progetto di ricerca; copia del contratto di lavoro (se previsto dalla tipologia del rapporto) stipulato fra le parti (o del preliminare); due marche da bollo da 16 euro (quella indicata in domanda più un'altra).

III. La disciplina differenziata per i professori universitari destinati a svolgere un incarico accademico.

Una disciplina differenziata è prevista, con riguardo ai professori universitari, nell'art.27, comma 1, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ove si individuano le categorie di lavoratori stranieri per i quali il regolamento di attuazione disciplina particolari modalità e termini per il rilascio delle autorizzazioni al lavoro, dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno per lavoro subordinato.

A seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 9 gennaio 2008, n. 17, «Attuazione della direttiva 2005/71/CE relativa ad una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica», fra tali categorie rientrano al punto «c) I professori destinati a svolgere in Italia un incarico accademico», laddove, prima dell'introduzione di tale modifica, rientravano «i professori universitari e ricercatori destinati a svolgere in Italia un incarico accademico o un'attività retribuita di ricerca presso università, istituti di istruzione e di ricerca operanti in Italia».

Anche questa disciplina differenziata è a sua volta oggetto di prassi applicative diversificate, in taluni casi rivolte a ottenere una possibile e auspicata semplificazione.

Sempre come esempio, segnaliamo che lo Sportello Unico per l'immigrazione di Firenze prevede che, in questo caso, la richiesta di nulla osta sia sostituita da una semplice comunicazione allo Sportello Unico per l'Immigrazione della proposta di contratto da parte del datore di lavoro, che deve aver sottoscritto un apposito protocollo d'intesa con il Ministero dell'Interno, sentito il Ministero del Lavoro.

Tale comunicazione può essere presentata per via telematica, accompagnata semplicemente da una «attestazione dell'Università, anche privata, o dell'Istituto di istruzione superiore e di ricerca, pubblico o privato, operante in Italia, del possesso da parte dello straniero dei requisiti professionali necessari per l'espletamento delle attività da svolgere».

Il confronto con le procedure in vigore in paesi dell'area extraeuropea, tradizionalmente capaci di attrarre studiosi stranieri, evidenzia quanto un'effettiva internazionalizzazione del Sistema universitario e della Ricerca richieda la necessità di intervenire con misure di semplificazione anche delle procedure per il rilascio di visti e di permessi di soggiorno per motivi di ricerca.

Negli Stati Uniti d'America, per esempio, il visto di ingresso per motivi di ricerca (J-1, e J-2 per i familiari) può essere ottenuto semplicemente presentando per via telematica un modulo compilato dall'Università o dall'Ente di Ricerca ospitante, un modulo compilato dal richiedente, due foto, e sottoponendosi a un'intervista al consolato o ambasciata americana.

Anche altri Paesi europei adottano in materia procedure notevolmente semplificate rispetto a quelle italiane. Per esempio, un ricercatore *extra-UE* può entrare e risiedere in Francia, accompagnato da coniuge e figli, una volta ottenuta dall'Istituto ospitante la *Convention d'Accueil*, documento formato da sole due pagine, vidimato dal Consolato o dall'Ambasciata francese nel Paese di Residenza dello studioso. Questo documento, una volta entrati in territorio francese, costituisce titolo di ingresso e soggiorno, senza ulteriori aggravati burocratici.

Analoghe procedure sono accolte da molti altri Stati dell'Unione Europea e sono riportate in modo semplice e comprensibile sulle pagine EURAXESS di ciascun Paese. La pagina dedicata all'Italia, invece, è un intrico di rimandi legislativi, in sintonia con il complesso quadro normativo che non può che scoraggiare il ricercatore straniero.

La necessità di azioni dedicate a incentivare l'ingresso di capitale umano altamente qualificato anche nel settore universitario e della ricerca è stata più volte riconosciuta in sede europea, dove da tempo è in discussione la proposta di una Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio volta a promuovere l'UE come polo di attrazione per la ricerca e per l'innovazione e a favorirla nella competizione mondiale per i talenti, riconoscendo a questo scopo la necessità di agevolare non soltanto l'ingresso e il soggiorno nell'Area Europea dei cittadini dei Paesi Terzi, ma anche quelli dei loro familiari (COM (2013) 151).

Ed è proprio al fine di «migliorare la capacità di attrazione dell'Unione Europea e di promuovere la cd. circolazione dei cervelli» che nel Programma della Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea si dichiara l'impegno a proseguire i lavori per l'adozione di questa Direttiva.

Il Consiglio Universitario Nazionale richiede perciò che, anche all'interno dell'ordinamento italiano, e nel rispetto del sistema Schengen, si creino i giusti presupposti e contesti normativi e amministrativi perché l'ingresso e la permanenza in Italia di professori e ricercatori *extra-UE* e dei loro familiari si affermino come un dato di sistema, meritevole di procedure dedicate e semplificate che incentivino la presenza e l'impegno di talenti stranieri nel Sistema universitario e della Ricerca italiano.

A questo fine, chiede che sia data immediata attuazione a quanto previsto dal piano «Destinazione Italia», introducendo un *fast track* per un «visto di ricerca», analogo a quello del programma «Italia Startup Visa».

In particolare, il Consiglio Universitario Nazionale propone di individuare idonei interventi normativi che consentano di:

- a) prevedere procedure semplificate, identiche per professori e ricercatori universitari destinati a svolgere in Italia un incarico accademico e/o un'attività di ricerca presso Università e Istituti di Istruzione e di Ricerca;
- b) configurare procedure rispondenti al principio che la concessione del visto d'ingresso sia basata (principalmente o esclusivamente) sulla richiesta dell'Università o dell'Ente di Ricerca presso cui il ricercatore si troverà a operare;
- c) sostituire la richiesta di permesso di soggiorno, successiva all'ottenimento del visto, con una semplice «dichiarazione di presenza» presso le Questure;
- d) prevedere tempi certi e contenuti per l'esame della domanda e per la conclusione del procedimento, anche introducendo l'istituto del silenzio-assenso oltre determinati termini;

- e) prevedere norme speciali e dedicate per il ricongiungimento familiare;
- f) prevedere una gestione delle procedure in modalità telematica, tramite la costituzione di un apposito sito dal quale sia possibile reperire tutte le informazioni utili a presentare la domanda e a ottenere la concessione del visto;
- g) assicurare una centralizzazione delle procedure per la concessione del visto o, comunque, definire linee guida che assicurino una gestione e un'applicazione uniforme delle procedure su tutto il territorio nazionale;
- h) ridurre significativamente, nel rispetto del sistema Schengen e pertanto delle direttive europee, gli oneri informativi e burocratici a carico sia dei soggetti interessati sia delle strutture universitarie e della ricerca.