



# Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

N. 5004/A2013-000554  
All. 2

Roma, 7 maggio 2013

- ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE  
Ufficio Coordinamento Politiche UE –Segreteria CIAE  
(rif. note DPE n. 2725 P-4.22.10 del 12.4.2013)

E, p.c.:

- AL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI  
Direzione Generale per gli Italiani all'estero e per le politiche migratorie –Ufficio VI- Centro visti  
(rif. nota n. 4516/CV/97795 del 2.5.2013)
- AL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA  
Gabinetto  
Ufficio Legislativo
- AL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI  
Gabinetto  
Ufficio Legislativo

R O M A

OGGETTO: Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, scambio di alunni, tirocinio retribuito e non retribuito, volontariato e collocamento alla pari. **COM (2013) 151**

Con riferimento alla nota sopra richiamata, si trasmette la relazione prevista dall'articolo 6, comma 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", relativa alla proposta di direttiva indicata in oggetto, presentata dalla Commissione europea il 23 marzo scorso.

Nella redazione della relazione si è tenuto conto degli elementi informativi comunicati dal Ministero degli Affari Esteri, la cui nota è, ad ogni buon fine, unita in copia.

Per gli aspetti relativi alle competenze degli altri Dicasteri in indirizzo si rinvia ai rispettivi contributi non ancora qui pervenuti.

Si procederà a breve alla trasmissione della tabella di corrispondenza, di cui al comma 5 dell'articolo 6, ancora in fase di perfezionamento, attesa la complessità dell'esercizio.

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0003546 A-4.22.10  
del 16/05/2013

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Bruno Frattasi

*Bruno Frattasi*



7877019



# Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

**RELAZIONE AI SENSI DELL'ART. 6, COMMA 4, DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 2012, N. 234**

**PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVA  
ALLE CONDIZIONI DI INGRESSO E SOGGIORNO DEI CITTADINI DI PAESI TERZI PER  
MOTIVI DI RICERCA, STUDIO, SCAMBIO DI ALUNNI, TIROCINIO RETRIBUITO E NON  
RETRIBUITO, VOLONTARIATO E COLLOCAMENTO ALLA PARI  
COM (2013) 151**

## **Atto comunitario – Finalità e contesto**

La proposta in esame estende il campo di applicazione della direttiva 2004/114/CE del Consiglio, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato, ai tirocinanti retribuiti e alle persone collocate alla pari, rendendo anche obbligatoria l'applicazione delle disposizioni sui tirocinanti non retribuiti, e modifica, altresì, le previsioni della direttiva 2005/71/CE del Consiglio, relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica.

L'iniziativa della Commissione contribuisce all'attuazione della strategia Europa 2020, con l'obiettivo di organizzare meglio la migrazione legale, favorire la mobilità ben gestita e migliorare le disposizioni relative a ricercatori, studenti, alunni, tirocinanti non retribuiti e volontari.

Nonostante l'attuale crisi economica e l'aumento dei livelli di disoccupazione, molti Stati membri dell'UE non riescono, infatti, a trovare risorse idonee da impiegare nel lavoro specializzato, né sembrano sussistere, per ragioni sia economiche che demografiche, concrete prospettive di miglioramento per i prossimi anni.

La proposta normativa, che trasfonde in un unico atto, modificandole, le due direttive vigenti, si propone quindi, eliminando molti ostacoli burocratici che intralciano l'integrazione degli studenti e dei ricercatori che arrivano in Europa, sia di favorire le opportunità di crescita professionale per i giovani extra-Ue, sia di promuovere condizioni maggiormente attrattive per l'arrivo di nuovi talenti nell'Unione, in modo di accrescere la competitività del mercato interno.

Si è preso atto che al momento l'Unione europea non è in grado di attirare la forza lavoro di cui ha bisogno, al contrario di altri paesi nel resto del mondo che sono decisamente più abili nel richiamare talenti sin dall'inizio della loro carriera universitaria o dall'avvio di progetti di ricerca.



# Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

Dall'aumento degli scambi scolastici e del numero di studenti internazionali si attende un ritorno in termini di crescita economica e di impulso all'innovazione nonché, più a lungo termine, di creazione di posti di lavoro. Permettere ai cittadini di paesi terzi di acquisire competenze e conoscenze grazie a un periodo di formazione in Europa incoraggia la "circolazione dei cervelli" e sostiene la cooperazione con i paesi terzi, a beneficio sia dei paesi di partenza che di quelli di arrivo.

In tale contesto le nuove disposizioni prevedono, tra l'altro, un limite massimo di 60 giorni per la concessione del visto o del permesso di residenza da parte di uno Stato membro, norme più flessibili per la libera circolazione all'interno dell'Unione europea dei familiari dei ricercatori, nonché la possibilità, per gli studenti extracomunitari., di lavorare per un minimo di 20 ore settimanali durante il periodo di studi e, per i ricercatori, di trattenersi – in presenza di determinate condizioni - sul territorio europeo nei 12 mesi successivi al completamento degli studi o della ricerca.

\*\*\*

Considerato che la proposta di direttiva è un'iniziativa del Commissario europeo per gli Affari Interni e che la stessa è stata assegnata alla Commissione Libertà Civili, Giustizia e Affari Interni (LIBE) del Parlamento europeo, questo Ministero sarà capofila nella fase ascendente della procedura: dai Gruppi ad hoc del Consiglio dell'Unione europea fino alle discussioni in sede di Consiglio GAI.

Appare, tuttavia, utile sottolineare che il progetto normativo, in ragione delle materie trattate, investe direttamente le attribuzioni del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'Istruzione, competenti, tra l'altro, a determinare i presupposti per il rilascio dei permessi di soggiorno alle nuove categorie individuate dalla direttiva – anch'esse suscettibili di ulteriore definizione da parte del legislatore – e a definire i requisiti per il rilascio delle stesse autorizzazioni agli studenti. Si ritiene, pertanto, che la partecipazione delle citate Amministrazioni, ineludibile nel corso delle trattative al tavolo negoziale, dovrebbe essere ancor più accentuata nella fase discendente della procedura.

## A - Rispetto dei principi comunitari

La proposta di regolamento rispetta il **principio di attribuzione**. L'articolo 79 paragrafo 1, del TFUE riconosce che l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli



# Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.

Il successivo paragrafo 2, conferisce al Parlamento europeo e al Consiglio la facoltà di adottare, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, le misure nei seguenti settori:

a) condizioni di ingresso e soggiorno, e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata;

b) definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri.

E' utile, tuttavia, ricordare che tali disposizioni, ai sensi del successivo paragrafo 5, non incidono sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo.

Alla luce delle considerazioni suesposte si concorda sulla scelta dello strumento della direttiva, poiché essa stabilisce norme minime vincolanti, ma al contempo lascia agli Stati membri la necessaria flessibilità.

È, inoltre, lo strumento più adeguato per riunire in un unico atto legislativo le due direttive esistenti, tramite la loro rifusione, e garantire così un quadro giuridico coerente per gruppi diversi di cittadini di paesi terzi che si recano nell'UE.

La proposta di regolamento **rispetta il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 T.U.E.** L'Unione, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri (**criterio di necessità**), né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione (**criterio del valore aggiunto europeo**).

Sotto il profilo del **criterio di necessità**, la direttiva si presenta come lo strumento per raggiungere l'obiettivo generale di aumentare l'attrattiva dell'UE come meta di migranti di talento e per fornire un livello minimo uniforme di protezione e diritti per gli studenti, i ricercatori e altre categorie di cittadini di paesi terzi. Dovrebbe, inoltre, offrire solide garanzie contro lo sfruttamento di alcune categorie vulnerabili, come i tirocinanti retribuiti e le persone collocate alla pari.

Sotto il profilo del **criterio del valore aggiunto europeo**, la creazione di un quadro giuridico trasparente, con garanzie adeguate che assicurino un autentico trasferimento di competenze, agevolerebbe le relazioni economiche, sociali e culturali internazionali tra gli Stati membri e i paesi di provenienza degli immigrati.

La proposta di regolamento **rispetta il principio di proporzionalità**. Il contenuto e la forma dello strumento prescelto dalla Commissione, e cioè la direttiva,



# Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

che è un atto che lascia agli Stati membri un ampio margine di flessibilità in termini di attuazione, appare congruo in rapporto alla finalità perseguita. E', infatti, pienamente condivisibile l'intento della Commissione di disciplinare le condizioni di ammissione, le procedure e le autorizzazioni (permessi di soggiorno e visti per soggiorni di lunga durata), nonché i diritti di studenti, ricercatori, alunni, volontari, tirocinanti e persone collocate alla pari, che sono settori costitutivi di una politica comune dell'immigrazione ai sensi dell'articolo 79 del TFUE.

Esistono già norme a livello dell'UE per alcuni di questi gruppi, ma devono essere aggiornate e migliorate; il contenuto della presente proposta si limita a quanto necessario per ottenere lo scopo descritto.

## B - Valutazione del progetto

Il progetto può essere valutato positivamente, atteso che si inserisce tra le iniziative dell'UE volte a sviluppare una politica globale in materia di immigrazione.

Nello specifico, esso persegue tre obiettivi precisi:

- 1) stabilire le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi nel territorio degli Stati membri per un periodo superiore a tre mesi, per motivi di ricerca, studio, scambio di alunni, tirocinio retribuito e non retribuito, volontariato e collocamento alla pari;
- 2) stabilire le condizioni di ingresso e soggiorno degli studenti e dei tirocinanti retribuiti cittadini di paesi terzi in Stati membri diversi dallo Stato membro che accorda loro per primo un'autorizzazione in forza della direttiva;
- 3) armonizzare e semplificare le condizioni di ingresso e soggiorno dei ricercatori cittadini di paesi terzi in Stati membri diversi dallo Stato membro che accorda loro per primo un'autorizzazione in forza della direttiva.

Le due direttive vigenti su studenti e ricercatori saranno modificate e sostituite da un'unica nuova direttiva volta ad ottimizzare i seguenti elementi:

- **Garanzie procedurali:** nello specifico, le autorità degli Stati membri avranno a disposizione un tempo limite di 60 giorni per accogliere o respingere una richiesta di visto o di permesso di soggiorno, il che renderà l'iter più diretto e trasparente.
- **Circolazione all'interno dell'UE e trasferimento di capacità e competenze:** norme più semplici e più flessibili aumenteranno le possibilità di spostarsi all'interno dell'UE per ricercatori, studenti e tirocinanti retribuiti, il che è particolarmente importante per studenti e ricercatori coinvolti in programmi congiunti. Saranno garantiti alcuni diritti alla mobilità anche ai familiari dei ricercatori.



# Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

- **Accesso al mercato del lavoro:** durante gli studi, gli studenti potranno lavorare per un minimo di 20 ore settimanali in modo da mantenersi adeguatamente e fornire il loro contributo all'economia. In determinate circostanze, ricercatori e studenti, potranno rimanere sul territorio anche nei 12 mesi successivi al completamento degli studi o della ricerca, al fine di individuare opportunità di lavoro o avviare un'attività. Ciò non comporterà automaticamente un diritto al lavoro, in quanto il rilascio del permesso di lavoro rimane di competenza degli stati membri.
- **Tutela generale di altri gruppi di cittadini non UE:** persone alla pari, studenti del ciclo secondario e tirocinanti remunerati, che non rientrano, al momento, nel campo di applicazione della normativa UE vigente.

Sotto il profilo delle **prospettive negoziali** deve osservarsi che il testo in esame prevede un significativo aumento degli stranieri autorizzati a risiedere nel nostro Paese, circostanza che richiederà una rivisitazioni delle cd. "quote di ingresso".

Appare utili qui ribadire che la proposta in esame incide su materie in cui anche altri Dicasteri esercitano specifiche competenza.

Pertanto si ritiene indispensabile nella fase ascendente - analogamente a quanto già accaduto per altri atti legislativi riguardanti i lavoratori stagionali, quelli altamente qualificati e i trasferimenti intra-societari - il coinvolgimento dei Ministeri del Lavoro e della Istruzione, Università e Ricerca, in quanto competenti, tra l'altro, per la determinazione dei presupposti del rilascio dei permessi di soggiorno alle nuove categorie individuate dalla direttiva.

## C - Valutazione d'impatto

Sotto il profilo **dell'impatto finanziario**, la proposta in esame può produrre ricadute in termini di oneri previdenziali per le retribuzioni di quanti verranno a svolgere la propria attività in Italia. Per la stima di stima di tali oneri ci si rimette al Ministero del Lavoro.

E', inoltre, prevedibile un aggravio degli oneri finanziari connessi con l'aumento dei carichi di lavoro dello "Sportello Unico dell'Immigrazione", che sarà chiamato a gestire nuove procedure di ingresso.

Sotto il profilo delle **ricadute sul nostro ordinamento**, si premette che le direttive 2005/71/CE e 2004/114/CE sono state recepite, rispettivamente, con il d.lgs. 2 gennaio 2008, n. 17 e con il d.lgs. 10 agosto 2007, n. 154 che hanno introdotto disposizioni nel D.lgs. 286/1998 sull'ingresso e soggiorno per volontariato, ricerca scientifica, studio, tirocinio professionale. Tali norme sono già, complessivamente, in linea con le disposizioni contenute nel progetto di rifusione e necessiteranno di limitate modifiche al fine di recepire le novità introdotte dal legislatore europeo.



# Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

Si segnala, altresì, che, a quanto risulta, nell'assetto attuale manca una disciplina specifica del lavoro alla pari, il che comporterà non un mero adeguamento ma l'adozione di apposita normativa di settore.

Per completezza del quadro informativo, si segnala infine l'assenza di una disciplina specifica relativa ai permessi per studenti minori di 15 anni .

La bozza in esame presenta un contenuto trasversale riguardando fattispecie che rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato **ai sensi dell'articolo 117, 1 co., lett. a), b), e materie** incidenti sulle **competenze regionali** e delle **autonomie locali ai sensi dell'articolo 117, 2 co., e segnatamente l'istruzione, le professioni la ricerca scientifica e tecnologica.**

Per quanto riguarda l'incidenza della proposta **sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni**, si osserva che il testo in esame potrebbe comportare un significativo aumento degli stranieri autorizzati a risiedere nel nostro Paese, con conseguente necessità di rivedere le cd. "quote di ingresso". Per quanto riguarda gli "Sportelli Unici per l'Immigrazione", l'estensione del periodo di soggiorno per gli stranieri ammessi come ricercatori non sembra comportare nuovi oneri, atteso che le procedure di ammissione (comunicazione alla sportello o rilascio di nulla osta) rimangono invariate. Lo stesso vale per l'ammissione e la durata del soggiorno delle persone alla pari, che richiederà solo un adeguamento della modulistica e delle procedure già di competenza dello Sportello Unico. Un aggravio degli oneri potrebbe, comunque, derivare dal previsto incremento aumento degli scambi.

Per quanto concerne **i privati**, non si rilevano elementi degni di nota.



*Ministero degli Affari Esteri*

Direzione Generale  
per gli Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie  
Ufficio VI - Centro Visti

e-mail: [dgiv6@esteri.it](mailto:dgiv6@esteri.it) – fax 06.3691.8542

Cod. Mittente e Protocollo:

4516 / CV / 97795 .

Roma, 2 maggio 2013

Posizione:

G / 036 / 10 / 2

**URGENTE**

Oggetto: *Proposta di Direttiva relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, scambio di alunni, tirocinio retribuito e non retribuito, volontariato e collocamento alla pari.*

Riferimento: *Nota di codesto Ministero n. 0002104 del 12/04/2013.*

NOTA indirizzata a: Ministero dell'Interno  
Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari

ROMA

e per conoscenza a: Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per le Politiche Europee  
Ufficio coordinamento Politiche UE  
Segreteria CIAE  
  
Ministero dell'Interno  
Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione  
Direzione Centrale per le Politiche dell'immigrazione e dell'asilo  
Ufficio relazioni esterne e internazionali  
  
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca  
Ufficio Legislativo  
  
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali  
Ufficio Legislativo

ROMA

Segreteria Generale – Unità di Coordinamento  
Direzione Generale per la promozione del Sistema Paese  
Direzione Generale per l'Unione Europea

SEDE

In relazione alla proposta di Direttiva in oggetto per la quale codesto Ministero, con la Nota in riferimento, ha richiesto il parere di questo Dicastero, si esprime una valutazione globalmente positiva sulla proposta presentata dalla Commissione Europea. Essa risponde, difatti, ad obiettivi condivisi e sui quali questo Ministero si era già attivato, da ultimo costituendo – nell'aprile 2012 – una "Task force" su visti e permessi di soggiorno per ricercatori.

In particolare, si concorda con le valutazioni della Commissione sulla necessità di migliorare il quadro giuridico applicabile ai cittadini di paesi terzi che intendono entrare e soggiornare temporaneamente nell'UE per più di tre mesi a scopo di ricerca e di studio e per acquisire esperienze e/o partecipare a varie attività al fine di aumentare le proprie qualifiche e competenze, incoraggiando così la "circolazione dei cervelli" e sostenendo la cooperazione con i paesi terzi in questo settore.

Inoltre, tale miglioramento è teso anche a favorire i contatti "people-to-people" e la mobilità verso l'UE, in linea con gli obiettivi della politica esterna dell'Unione e della politica di Vicinato. La proposta di Direttiva risulta inoltre coerente con l'approccio globale dell'UE in materia di migrazione e mobilità, che annovera fra le priorità la migrazione legale (insieme agli altri tre pilastri che riguardano la lotta contro la migrazione irregolare, i rapporti tra migrazione e sviluppo e la protezione internazionale).

Dal punto di vista tecnico, la Direttiva introdurrebbe importanti facilitazioni che riguardano, in particolare: il ruolo degli enti di ricerca, sia pubblici che privati, nel procedimento relativo all'ingresso ed al soggiorno di ricercatori stranieri; le misure in favore del soggiorno dei familiari di ricercatori; la mobilità intra-UE di ricercatori e studenti; la disciplina relativa agli scambi di studenti; i tirocini e il collocamento di stranieri con contratti alla pari. Per tutte queste tematiche la Direttiva permetterebbe di chiarire il quadro normativo di riferimento, eliminando una serie di criticità esistenti oggi nell'applicazione delle norme relative.

Anche relativamente alle condizioni per il rilascio dei visti e all'introduzione di termini perentori per la trattazione delle pratiche (60 giorni, ridotti a 30 giorni nel caso di partecipazioni a programmi UE) l'impianto previsto dalla proposta di Direttiva appare condivisibile.

Per dare piena ed efficace attuazione alla Direttiva sarà, però, fondamentale continuare a garantire un adeguato coordinamento fra le varie Amministrazioni nazionali competenti anche in fase di recepimento, soprattutto per la valutazione delle eventuali modifiche normative che si renderanno necessarie.

Per quanto riguarda la base giuridica, appare coerente il riferimento all'art. 79(2) del TFUE e rispettato il principio di attribuzione. Anche i principi di sussidiarietà e proporzionalità appaiono rispettati dalla proposta di Direttiva: gli obiettivi prefissati, infatti, possono essere conseguiti a pieno solo attraverso un'azione armonizzata a livello europeo e le misure previste (che lasciano comunque margine di flessibilità agli Stati membri) appaiono coerenti con lo scopo della proposta.

Si resta a disposizione di codesto Ministero per eventuali approfondimenti sul tema nonché, in seguito, per seguire gli aspetti tecnici del negoziato sulla proposta di Direttiva.

*(Red. Francese)*

*Il Direttore Centrale per  
le Questioni Migratorie e i Visti  
Min. Plen. Marco Del Panta*

